

Questions clés de l'éducation en Europe

Volume 2

Le financement et
la gestion des ressources
dans l'enseignement obligatoire

Évolution des politiques nationales



Socrates

Commission européenne



Éducation et culture

Questions clés de l'éducation en Europe

Volume 2

Le financement et
la gestion des ressources
dans l'enseignement obligatoire

Évolution des politiques nationales



Socrates

Commission européenne



Éducation et culture

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000

ISBN 92-828-8541-0

© CECA-CE-CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 2000

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Printed in Italy

PRÉFACE



Jamais avant le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, un Sommet européen n'avait affirmé avec autant de clarté et de consensus le rôle crucial que les systèmes éducatifs et de formation seront appelés à jouer à l'avenir pour assurer le développement de la cohésion sociale dans une Europe dynamique et économiquement forte. L'importance de l'investissement dans les ressources humaines est d'ailleurs un des points fondamentaux des conclusions de ce Sommet. Au cœur des discussions sur l'avenir des systèmes éducatifs et leur nécessaire adaptation, se trouve en effet la question cruciale de leur financement futur. Il s'agit là d'une préoccupation partagée par tous les responsables politiques de l'Union européenne. Pour pouvoir en débattre utilement, nous avons jugé qu'une bonne compréhension mutuelle des systèmes de financement existants et de leurs évolutions récentes était plus qu'indispensable. C'est l'apport principal de la présente étude réalisée par le réseau Eurydice.

Celle-ci est consacrée au financement de l'enseignement obligatoire, socle de tous les systèmes éducatifs où se forment les compétences attendues pour l'intégration de tous les citoyens dans la société. Aujourd'hui, dans les pays de l'Union et de l'AELE/EEE, près de la moitié du budget public total de l'éducation est consacré au financement de ce niveau d'enseignement qui compte plus de 45 millions d'élèves. Ce financement représente à lui seul une part moyenne de 2,4 % du PIB au niveau de l'Union.

Toutefois, les volumes financiers ne permettent pas à eux seuls d'appréhender les politiques nationales qui sous-tendent le financement de l'éducation dans les différents pays de l'Union et de l'AELE/EEE et leurs évolutions. C'est à cet égard que l'étude d'Eurydice prend toute sa valeur. Elle permet en effet de comprendre les différents modes de financement des ressources octroyées aux établissements scolaires, les modèles de répartition des compétences entre les différents niveaux décisionnels, etc. L'analyse des réformes menées au cours des 30 dernières années met en lumière des évolutions très intéressantes, telles que l'autonomie croissante dont les établissements disposent dans la gestion de leurs ressources, l'implication accrue de l'Etat dans le financement de l'enseignement privé ou encore la mise à disposition de ressources complémentaires pour des populations scolaires en difficulté. La décentralisation progressive constatée dans la gestion des systèmes éducatifs engendre une implication et une participation toujours plus fortes des acteurs locaux. Ce rapprochement de la gestion des systèmes du niveau où s'expriment les besoins peut être considéré comme une évolution bénéfique, à condition toutefois de maintenir l'offre d'un service public d'éducation, équitable et égal pour tous les citoyens. Quelles que soient les orientations des systèmes, l'étude fait bien ressortir que cette préoccupation majeure est au cœur des débats et qu'elle est partagée par tous les responsables politiques au sein de l'Union.

Le réseau Eurydice a réalisé cet important travail avec l'appui d'experts nationaux spécialisés dans le domaine de l'économie de l'éducation. Nous tenons à les remercier tous pour la richesse et la valeur de leur contribution sur un sujet complexe, jusque là non couvert par les études menées au niveau européen.

Nous espérons que les problématiques abordées sauront enrichir les débats nationaux et européens et aider les responsables politiques à relever les défis majeurs que l'Union européenne s'est fixés pour l'avenir de la qualité de l'éducation de ses citoyens.

Viviane Reding

Commissaire européen pour l'Éducation et la Culture

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	I
TABLE DES MATIÈRES	III
AVANT-PROPOS	VII
GLOSSAIRE ET DÉFINITIONS DES OUTILS STATISTIQUES	IX
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
SECTION 1. DÉFINITION DU CHAMP D'ANALYSE	3
A. ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	3
A.1. Enseignement primaire et secondaire inférieur	3
A.2. Enseignement public ou privé subventionné	6
B. NIVEAUX DE DÉCISION	8
B.1. Établissement scolaire	8
B.2. Organes intervenant au niveau supérieur ou central	11
B.3. Organes de décision au niveau médian	12
C. CATÉGORIES DE RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	14
SECTION 2. INDICATEURS STATISTIQUES	15
A. SOURCES DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	15
A.1. Enseignement primaire	16
A.2. Enseignement secondaire inférieur	17
B. RÉPARTITION DU FINANCEMENT PUBLIC ENTRE NIVEAUX PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR	18
B.1. Enseignement public	18
B.2. Enseignement privé subventionné	20
C. DÉPENSE PAR ÉLÈVE	21
D. IMPORTANCE DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE DANS LE PIB	23
E. FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE ET POPULATION SCOLAIRE	28
F. MOYENS FINANCIERS PUBLICS ALLOUÉS AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE	29
G. MOYENS FINANCIERS PUBLICS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT, TOUS NIVEAUX ÉDUCATIFS CONFONDUS	31
H. DÉPENSES EN CAPITAL PAR ÉLÈVE	33
I. DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, PAR GRANDES CATÉGORIES	34
J. DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE INFÉRIEUR, PAR GRANDES CATÉGORIES	35
SECTION 3. DIAGRAMMES DES FLUX FINANCIERS	37
DOSSIER	78
CHAPITRE 1. DROIT À L'ÉDUCATION ET LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT	79
I. INTRODUCTION	79
A. PROBLÉMATIQUE	79
B. CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN ET INTERNATIONAL	81
II. MESURES RELATIVES AU DROIT À L'ÉDUCATION	83
A. GRATUITÉ DE L'INSTRUCTION DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC	83
A.1. Situation en 1997/1998	83
A.2. Analyse historique et contextuelle	87

B. DURÉE DE L'INSTRUCTION OBLIGATOIRE	88
B.1. Situation en 1997/1998	88
B.2. Analyse historique et contextuelle	88
III. MESURES RELATIVES À LA LIBERTÉ DE CHOIX	91
A. CHOIX D'UNE ÉCOLE DANS LE SECTEUR PUBLIC	91
A.1. Situation en 1997/1998	91
A.2. Analyse historique	95
A.3. Analyse contextuelle	97
B. FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ SUBVENTIONNÉ (PAR RAPPORT AU SECTEUR PUBLIC)	100
B.1. Situation en 1997/1998	100
B.2. Analyse historique	109
B.3. Analyse contextuelle	112
IV. SYNTHÈSE	114
CHAPITRE 2. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES, AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	115
I. INTRODUCTION	115
A. PROBLÉMATIQUE	115
B. DÉFINITIONS	116
C. CONTENU DU CHAPITRE	117
II. DESCRIPTION DE LA SITUATION ACTUELLE	118
A. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES D'ACQUISITION DE PERSONNEL, BIENS ET SERVICES	118
A.1. Définitions	118
A.2. Postes budgétaires majeurs	118
A.3. Classification globale des systèmes	120
A.4. Différences et continuités entre le primaire et le secondaire inférieur	124
A.5. Transferts	129
A.6. Implication variable de l'établissement	130
B. AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	132
B.1. Autonomie de financement	133
B.2. Partage des responsabilités de financement pour le fonctionnement et le capital	142
B.3. Autonomie dans l'utilisation des dotations allouées pour plusieurs catégories de ressources	144
B.4. Synthèse	145
C. AUTONOMIE FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS	147
C.1. Autonomie limitée de l'établissement scolaire pour toutes les catégories de ressources	148
C.2. Autonomie dans l'utilisation des dotations qui leur sont allouées pour l'une ou l'autre catégorie	149
C.3. Autonomie dans la définition des budgets consacrés aux différentes ressources et dans leur utilisation	155
C.4. Situation variable: délégation ou non des municipalités vers les établissements	157
C.5. Synthèse	158
III. ANALYSE HISTORIQUE ET CONTEXTUELLE	160
A. TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES	160
A.1. Différents types de transferts	160
A.2. Comparaison systématique des réformes et contextes	173
A.3. Discussion	178
B. DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES VERS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	180
B.1. Réformes de décentralisation	181
B.2. Comparaison systématique des réformes	190
B.3. Discussion	198
IV. SYNTHÈSE	200

CHAPITRE 3. DÉTERMINATION DE LA VALEUR DES RESSOURCES AFFECTÉES AUX ÉCOLES	201
PROBLÉMATIQUE	201
DÉFINITIONS	202
I. DESCRIPTION DE LA SITUATION EN 1997/1998	203
A. TECHNIQUES DE DÉTERMINATION DES VOLUMES	201
A.1. Adoption d'une règle automatique	202
A.2. Libre arbitre du ministère ou d'une autre autorité administrative	203
A.3. Mode de fixation du montant des ressources variant selon les collectivités régionales ou locales	203
B. INDICATEURS PRIS EN CONSIDÉRATION DANS LA DÉTERMINATION DU MONTANT OCTROYÉ AUX ÉTABLISSEMENTS	204
C. MODES DE DÉTERMINATION DU VOLUME PAR CATÉGORIES DE RESSOURCES	207
C.1. Personnel	208
C.2. Fonctionnement	208
C.3. Capital	209
D. MODE DE FIXATION DES VOLUMES PAR PAYS	211
E. TRANSPARENCE OU PROXIMITÉ	214
II. ANALYSE HISTORIQUE ET CONTEXTUELLE	215
A. RÉFORMES MODIFIANT LE MODE DE DÉTERMINATION DES VOLUMES	216
A.1. Analyse historique	216
A.2. Analyse contextuelle des réformes	217
B. RÉFORMES PORTANT SUR DES PARAMÈTRES INFLUENÇANT LE VOLUME DES RESSOURCES	223
B.1. Analyse historique	223
B.2. Analyse contextuelle des réformes	224
C. CONCLUSION	227
CHAPITRE 4. FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ACCUEILLANT DES POPULATIONS SPÉCIFIQUES	229
I. DESCRIPTION DE LA SITUATION EN 1997/1998	230
A. AUGMENTATION DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE L'ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE	230
A.1. Augmentation de la dotation en personnel	231
A.2. Augmentation de la dotation en fonctionnement, voire en capital	232
A.3. Augmentation de la dotation globalisée des ressources de personnel et de fonctionnement	233
B. DOTATION DE RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES DESTINÉES À DES ACTIVITÉS PRÉCISÉMENT DÉFINIES À UN NIVEAU SUPÉRIEUR	234
B.1. Dotations complémentaires directement allouées par les autorités supérieures en matière d'éducation	235
B.2. Dotations complémentaires distribuées par les autorités locales	238
B.3. Dotations complémentaires pour des actions définies par les municipalités	240
C. DOTATIONS ACCORDÉES SUR LA BASE DE PLANS D'ACTIVITÉ LOCAUX DÉPOSÉS AUPRÈS DES AUTORITÉS SUPÉRIEURES	242
C.1. Dotation accordée sur la base d'un projet éducatif élaboré par l'établissement	242
C.2. Allocations du gouvernement central pour des activités éducatives élaborées par les autorités locales dans le cadre d'un programme national	244
D. SYNTHÈSE DU RÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT DANS L'OBTENTION DES RESSOURCES	245
II. ANALYSE HISTORIQUE ET CONTEXTUELLE	247
A. OBJECTIFS DES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES	247
A.1. Promotion de la réussite scolaire pour tous	248
A.2. Équivalence de l'offre éducative	252
A.3. Volonté d'intégration	253

B. OCTROI DE RESSOURCES ADDITIONNELLES ET DÉCENTRALISATION	254
B.1. Évolution similaire du mode de financement des ressources additionnelles et générales	254
B.2. Décentralisation de la gestion des ressources additionnelles vers la municipalité dans un contexte général de décentralisation de la gestion vers les établissements	255
B.3. Décentralisation de l'initiative du programme dans un contexte général de financement centralisé	256
B.4. Centralisation des décisions relatives aux ressources additionnelles dans un contexte de décentralisation	256
C. CONCEPT DE ZONE PRIORITAIRE	257
C.1. Éléments de contexte pour l'introduction des zones prioritaires	258
C.2. Évaluation du concept de «zone»	258
CHAPITRE 5. RESSOURCES NON PUBLIQUES ET EMPRUNTS	261
A. SOURCES DE FINANCEMENT PRIVÉ ACCESSIBLES AUX ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ET DEGRÉS DE LIBERTÉ	262
A.1. Classification par pays	263
A.2. Synthèse de l'analyse	268
B. RESTRICTIONS IMPOSÉES À L'UTILISATION DE FONDS ÉMANANT DE SOURCES PRIVÉES	269
C. ASPECTS COMPTABLES ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE	270
D. CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉFORMES	271
D.1. Réformes: élargir les possibilités	271
D.2. Éléments sous-tendant les restrictions imposées aux sources de financement privé	274
D.3. Contestation et débat	274
E. SYNTHÈSE	275
CHAPITRE 6. ENSEIGNEMENT ET MARCHÉ CONCURRENTIEL	277
I. CADRE THÉORIQUE	278
A. MARCHÉS EN CONCURRENCE PARFAITE	278
A.1. Critères caractéristiques d'un marché en concurrence parfaite	278
A.2. Vertus des marchés en concurrence parfaite	279
B. APPLICATION THÉORIQUE À L'ENSEIGNEMENT	282
B.1. Limites théoriques à la comparaison	282
B.2. Caractéristiques des «marchés éducatifs»	283
B.3. Grands modèles de gestion des écoles	285
II. POSITION DES PAYS PAR RAPPORT AUX MODÈLES DE GESTION DES ÉCOLES	288
A. NÉCESSITÉ POUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ÊTRE ATTRACTIFS	288
B. NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS INDÉPENDANTS LES UNS DES AUTRES	289
B.1. Liberté de choix de l'établissement	289
B.2. Autonomie de gestion des établissements	290
C. HOMOGÉNÉITÉ DU «PRODUIT» OU ABSENCE D'AUTONOMIE PÉDAGOGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS	291
C.1. Volume d'enseignement	292
C.2. Méthodes d'enseignement et manuels scolaires	293
C.3. Nombre d'heures par matière	293
C.4. Choix de la première langue étrangère	294
C.5. Autonomie de recherche de fonds non publics	294
D. INFORMATION DES AGENTS: PUBLICATION D'UNE INFORMATION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DES ÉTABLISSEMENTS	296
E. MOBILITÉ DES AGENTS: AIDE À LA MOBILITÉ DES ÉLÈVES	298
III. SYNTHÈSE	298
CONCLUSIONS	303
ANNEXE	309
REMERCIEMENTS	387

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage consacré au financement des établissements scolaires est le second volume de la nouvelle collection d'Eurydice ⁽¹⁾ appelée «**Questions clés de l'éducation en Europe**». Cette collection a pour ambition d'apporter une analyse approfondie de problématiques spécifiques, jugées d'un grand intérêt pour les décideurs politiques et la coopération en matière d'éducation au niveau européen.

Le premier volume publié en 1999 traite de l'aide financière aux étudiants de l'enseignement supérieur. Ce deuxième volume complète le précédent en offrant cette fois un examen des modes d'octroi et de gestion des ressources des établissements dans l'enseignement obligatoire.

L'originalité et la richesse de cette collection «**Questions clés de l'éducation en Europe**» résident tant dans les différentes dimensions couvertes par l'analyse que dans la méthodologie utilisée.

Sur le plan du contenu, l'étude offre une analyse comparative descriptive et contextuelle. La partie descriptive présente de manière détaillée les différents éléments et paramètres importants permettant de comprendre la situation actuelle dans le domaine étudié. Les différences et similitudes existant dans les modes de fonctionnement des pays couverts sont mises en évidence. L'analyse contextuelle présente, quant à elle, l'évolution des systèmes au cours des trente dernières années. Elle décrit les réformes mises en place dans les différents pays et apporte un éclairage sur les objectifs qu'elles poursuivent et sur les facteurs qui les ont motivées.

Sur le plan méthodologique, la réalisation d'une telle entreprise a été rendue possible grâce aux rapports nationaux rédigés par les Unités nationales du réseau Eurydice pour la partie descriptive, mais aussi grâce à la collaboration étroite avec des experts nationaux spécialisés dans le domaine. Nommés par les membres du Comité Socrates, ceux-ci ont contribué à la réalisation de la partie de l'étude portant sur l'évolution des systèmes. Les contributions nationales ont été rédigées par les Unités nationales et les experts sur la base de questionnaires élaborés par l'Unité européenne d'Eurydice. Des réunions régulières ont permis de faire le point sur l'état d'avancement des travaux et de tester les approches adoptées pour l'analyse comparative. Les unités nationales et les experts ont également procédé à la relecture des projets d'analyse en apportant toutes les corrections nécessaires ainsi que des propositions d'amélioration visant à assurer un maximum de qualité et de fiabilité à l'étude. La synergie et l'étroite collaboration entre les différents partenaires tant au niveau national qu'avec l'Unité européenne d'Eurydice ont grandement facilité la réalisation de cette analyse complexe et traitant d'un sujet sensible. Les noms de toutes les personnes impliquées dans l'élaboration de cette étude sont présentés en fin de document.

Les indicateurs macro-économiques présentés dans l'ouvrage, principalement dans l'introduction générale, ont été sélectionnés et élaborés en collaboration étroite avec Eurostat qui a assuré la vérification des données issues des questionnaires UOE (Unesco/OCDE/Eurostat) remplis par les États membres de l'Union européenne et les pays de l'AELE/EEE.

La rédaction de l'analyse comparative, l'élaboration des graphiques et la mise en page de la publication sont sous l'entière responsabilité de l'Unité européenne d'Eurydice.

Dans un souci de clarté, les données chiffrées des indicateurs statistiques ainsi que les notes techniques nécessaires pour comprendre les modes de calcul sont intégrées directement sous les graphiques. Dans les tableaux et graphiques, seuls les codes des pays sont inscrits. C'est pourquoi un glossaire des abréviations, des codes et conventions ainsi que la définition des outils statistiques utilisées ont été ajoutés en début de document.

⁽¹⁾ Eurydice, le Réseau d'information sur l'éducation en Europe, produit des études et des indicateurs sur les systèmes éducatifs de trente pays européens. (Voir le site internet: www.eurydice.org.)

Le présent volume est composé d'une introduction générale, suivie d'un dossier qui contient six chapitres thématiques offrant chacun une analyse approfondie d'un sujet particulier.

L'introduction générale du document présente les définitions nécessaires pour comprendre le champ de l'analyse. Ainsi, les établissements scolaires concernés dans chaque pays sont clairement précisés. Les différents niveaux de pouvoir et les catégories de ressources sont définis. Des indicateurs macro-économiques jugés suffisamment fiables et utiles pour éclairer l'analyse sont inclus dans une deuxième section. Ils portent sur les données disponibles les plus récentes, à savoir l'année de référence 1996. Enfin, la troisième section est constituée de diagrammes présentant les flux financiers pour chaque pays. Ces diagrammes sont accompagnés des explications nécessaires à leur bonne compréhension.

Dans le dossier, les cinq premiers **chapitres thématiques** sont chacun consacrés à un domaine relatif aux modes de financement. Ils portent respectivement sur le droit à l'éducation et à la liberté d'enseignement, la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoirs et l'autonomie des établissements, les modes de détermination de la valeur des ressources affectées, les financements complémentaires pour des populations d'élèves spécifiques et enfin, les possibilités des établissements dans la recherche de ressources non publiques.

Cette organisation de l'information par sujet vise à faciliter la recherche d'informations spécifiques et à permettre une lecture sélective puisque chaque chapitre peut se lire indépendamment des autres. Lorsque cela s'avère nécessaire un renvoi vers un chapitre particulier traitant d'un aspect en lien avec le paramètre concerné est mentionné.

Ces cinq chapitres thématiques sont structurés en deux grandes sections. Dans la première section, les grands modèles de fonctionnement actuels qui se dégagent de la comparaison entre les pays de l'Union et AELE/EEE sont mis en évidence. L'analyse historique et contextuelle sur le thème abordé dans le chapitre est incluse dans la seconde section. Toutes les informations descriptives sur la situation actuelle portent sur l'année académique 1997/1998. Cependant, afin d'informer le lecteur que la situation est en cours d'évolution, les réformes postérieures à cette date de référence sont mentionnées et expliquées dans le commentaire.

Le dernier chapitre du dossier se distingue des précédents tant par sa structure que par son contenu. Il constitue à la fois un chapitre thématique à part entière et une synthèse de la plupart des problématiques abordées tout au long l'ouvrage. Afin de répondre à la question de l'existence ou non d'un marché éducatif en Europe, il présente dans une première section les caractéristiques théoriques d'un marché en concurrence parfaite et les applique à l'éducation. Ensuite, il tente sur cette base, de définir les caractéristiques de trois modèles de gestion des écoles (concurrence régulée, concurrence non régulée et planification). Dans la deuxième section, il examine dans quelle mesure les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE présentent ces caractéristiques. Bon nombre des aspects traités en détail dans les autres chapitres y sont donc résumés en articulation avec la question posée.

En guise de conclusion, les questions majeures qui émergent de l'ensemble de l'analyse sont rassemblées et discutées, en considérant systématiquement les sujets abordés dans les chapitres thématiques.

À la fin de l'ouvrage, des tableaux présentent une synthèse des réformes mises en oeuvre ainsi que des informations sur leurs contextes et les objectifs poursuivis, pays par pays. Ces descriptions nationales offrent au lecteur une vue d'ensemble de l'évolution des réformes dans un pays donné.

GLOSSAIRE ET DÉFINITIONS DES OUTILS STATISTIQUES

I. GLOSSAIRE

CODES ET ABRÉVIATIONS

CODES PAR PAYS

UE	Union européenne
B	Belgique
B fr	Belgique – Communauté française
B de	Belgique – Communauté germanophone
B nl	Belgique – Communauté flamande
DK	Danemark
D	Allemagne
EL	Grèce
E	Espagne
F	France
IRL	Irlande
I	Italie
L	Luxembourg
NL	Pays-Bas
A	Autriche
P	Portugal
FIN	Finlande
S	Suède
UK	Royaume-Uni
UK (E/W)	Angleterre et pays de Galles
UK (NI)	Irlande du Nord
UK (SC)	Écosse
AELE/EEE	Association européenne de libre échange/Espace économique européen
IS	Islande
LI	Liechtenstein
NO	Norvège

ABRÉVIATIONS RELATIVES AUX INDICATEURS STATISTIQUES

(*)	Estimation ou caractère variable selon l'autorité responsable
(:)	Données non disponibles
(-)	Sans objet
CITE	Classification internationale type de l'éducation
PIB	Produit intérieur brut
PPA/ECU	Parité de pouvoir d'achat (basée sur la valeur de l'ECU)
UOE	Unesco/OCDE/Eurostat

CODE ISO POUR LES MONNAIES

Code ISO	Dénomination officielle
EUR	euro
ECU (1)	écu
ATS	schilling autrichien
BEF	franc belge
CHF	franc suisse (monnaie ayant cours au Liechtenstein)
DEM	mark allemand
DKK	couronne danoise
ESP	peseta espagnole
FIM	mark finlandais
FRF	franc français

Code ISO	Dénomination officielle
GBP	livre sterling
GRD	drachme grecque
IEP	livre irlandaise
ISK	couronne islandaise
ITL	lire italienne
LUF	franc luxembourgeois
NLG	florin néerlandais
NOK	couronne norvégienne
PTE	escudo portugais
SEK	couronne suédoise

(1) Par dérogation à la norme ISO, qui préconise XEU.

Source: Communautés européennes, *Code de rédaction interinstitutionnel — Vade-mecum de l'éditeur. Édition 1997*
Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles • Luxembourg, 1997, 181 p.

Avertissement: les conversions en euros des monnaies nationales dont les pays n'appartiennent pas à la zone euro ont été établies sur la base des cours de change au 01/09/2000.

AUTRES ABRÉVIATIONS

AHS	<i>Allgemeinbildende höhere Schulen</i> (Autriche)
ARGO	<i>Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs</i> (Belgique)
ASB	<i>Aggregated Schools Budget</i> (Royaume-Uni)
BSM	<i>Bekostigingsstelsel Materieel</i> (Pays-Bas)
CA	<i>Communauté autonome</i> (Espagne)
CCMS	<i>Council for Catholic Maintained Schools</i> (Royaume-Uni)
CFI	<i>Centrale Financiën Instellingen</i> (Pays-Bas)
CTC	<i>City technology colleges</i> (Royaume-Uni)
DE (NI)	<i>Department of Education (Northern Ireland)</i> (Royaume-Uni)
DETR	<i>Department of the Environment, Transport and the Regions</i> (Royaume-Uni)
DfEE	<i>Department for Education and Employment</i> (Royaume-Uni)
DIGO	<i>Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs</i> (Belgique)
DRE	<i>Direcções regionais de educação</i> (Portugal)
DSM	<i>Devolved School Management</i> (Royaume-Uni)
EAZ	<i>Education Action Zone</i> (United Kingdom)
FAS	<i>Funding Agency for Schools</i> (Royaume-Uni)
FBS	<i>Formatiebudgetsysteem</i> (Pays-Bas)
FIPI	<i>Fonds d'impulsion à la politique des immigrés</i> (Belgique)
FMI	Fond Monétaire International
FOREM	<i>Formation Emploi</i> (Belgique)
FRE	<i>Formatierekeneenheden</i> (Pays-Bas)
GEST	<i>Grants for Education Support and Training</i> (Royaume-Uni)
GM	<i>Grant-maintained (schools/status)</i> (Royaume-Uni)
GMI	<i>Grant-maintained integrated (schools/status)</i> (Royaume-Uni)
GOA	<i>Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid</i> (Pays-Bas)
GSB	<i>General Schools Budget</i> (Royaume-Uni)
HAVO	<i>Hoger algemeen voortgezet onderwijs</i> (Pays-Bas)
HS	<i>Hauptschulen</i> (Autriche)
LEA	<i>Local Education Authority</i> (Royaume-Uni)
LMS	<i>Local Management of Schools</i> (Royaume-Uni)
LODE	<i>Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación</i> (Espagne)
LOGSE	<i>Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo</i> (Espagne)
LOPEG	<i>Ley Orgánica de Participación y Gobierno de los Centros Docentes</i> (Espagne)
LORGO	<i>Lokale schoolraad van het gemeenschapsonderwijs</i> (Belgique)
MAVO	<i>Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs</i> (Pays-Bas)
NPID	<i>Nomika Prosopa Idiotikou Dikaiou</i> (Grèce)
OEDV	<i>Organismos Ekdoseos Didaktikon Vivlion</i> (Grèce)
ORBEM	<i>Office régional bruxellois de l'emploi</i> (Belgique)
OSK	<i>Organismos Skolikon Ktirion</i> (Grèce)
PI	<i>Paidagogiko Instituto</i> (Grèce)

PS	<i>Polytechnische Schulen</i> (Austria)
PSB	<i>Potential Schools Budget</i> (Royaume-Uni)
SEN	<i>Special educational needs</i> (Royaume-Uni)
SEED	<i>Scottish Executive Education Department</i> (Royaume-Uni)
SOEID	<i>Scottish Office Education and Industry Department</i> (Royaume-Uni)
TEIP	<i>Territórios Educativos de Intervenção Prioritária</i> (Portugal)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
VA	<i>Voluntary aided (schools/status)</i> (Royaume-Uni)
VBO	<i>Vorbereidend beroepsonderwijs</i> (Pays-Bas)
VELO	<i>Vereenvoudigd Londo</i> (Pays-Bas)
VEC	<i>Vocational Education Committee</i> (Irlande)
VG	<i>Voluntary grammar (schools/status)</i> (Royaume-Uni)
VWO	<i>Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs</i> (Pays-Bas)
ZEP	<i>Zones d'éducation prioritaires</i> (France)

UTILISATION DE L'ITALIQUE

Tous les termes dont l'usage est limité à un pays ou une communauté et dont la signification est inaccessible pour un lecteur étranger sont présentés en italiques, quelle que soit la version linguistique du document.

II. DÉFINITIONS DES OUTILS STATISTIQUES

LA COLLECTE DE DONNÉES UOE

La collecte de données UOE (Unesco/OCDE/Eurostat) est un instrument par lequel les trois organisations collectent, chaque année, des données comparables à un niveau international sur des aspects importants des systèmes éducatifs, en utilisant des sources administratives. Les données collectées portent sur les effectifs, les nouveaux inscrits, les diplômés, le personnel enseignant, les établissements et les dépenses liées à l'éducation. Les données sont subdivisées par niveau d'enseignement, sexe, âge, type de programme (général/professionnel), mode (temps plein/temps partiel), type d'établissement (public/privé), domaine d'études et nationalité. De plus, pour les besoins de la Commission européenne, Eurostat collecte les effectifs par région et les données relatives à l'apprentissage des langues étrangères.

LES FONDS PUBLICS CONCERNÉS

Seuls sont ici pris en compte les fonds publics. Il n'existe pas de distinction entre les autorités relevant du secteur de l'éducation et les autres autorités publiques. Par conséquent, sont incluses non seulement les dépenses du ministère de l'éducation, mais aussi les dépenses d'éducation consenties par d'autres ministères et autorités administratives.

LES DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS

Les dépenses sont classées en dépenses relatives à la rémunération du personnel, dépenses de fonctionnement autres que celles consacrées à la rémunération du personnel et dépenses de capital. Les dépenses concernant les services auxiliaires (logements, repas, services de santé et autres services d'aide aux élèves) sont incluses.

La distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses en capital est celle qui est généralement utilisée dans la comptabilité du revenu national. Les dépenses de fonctionnement sont celles qui couvrent les biens et les services consommés dans l'année en cours et qui doivent être renouvelées périodiquement pour assurer la production des services éducatifs. Les dépenses en capital sont celles qui couvrent des avoirs d'une durée supérieure à un an. Elles peuvent comprendre les dépenses de construction, de rénovation et de réparations importantes de bâtiments, ainsi que les dépenses afférentes à l'achat ou au remplacement d'équipements. Nonobstant ces définitions, la plupart des pays englobent les petites dépenses d'équipement dont le montant est inférieur à un certain seuil dans les dépenses de fonctionnement et non dans les dépenses en capital.

Les dépenses en capital représentent la valeur du capital éducatif acquis ou créé au cours de l'année en question, qu'elles soient financées à partir des recettes courantes ou par emprunt. Elles n'incluent par conséquent pas les dépenses afférentes au service de la dette qui ne sont pas non plus comptabilisées dans une autre catégorie de dépenses.

Les dépenses correspondant aux rémunérations du personnel comprennent les salaires bruts plus les avantages non salariaux. On entend par salaire brut le total du salaire gagné par l'employé y compris toutes les primes, allocations supplémentaires, etc., avant déduction de tout impôt ou cotisation salariale aux caisses de retraite, à la sécurité sociale, etc. Les avantages non salariaux comprennent les dépenses de l'employeur ou, dans certains cas, celles d'autorités publiques qui ne sont pas l'employeur, liées aux programmes de retraite, aux soins de santé et aux assurances maladie, aux indemnités de chômage, aux assurances invalidité, aux autres formes d'assurances sociales, aux avantages en nature (par exemple le logement gratuit ou subventionné); à la garde d'enfants gratuite ou subventionnée, et aux autres avantages accessoires offerts par les pays.

Le personnel de l'enseignement comprend la catégorie des enseignants (participant directement à l'instruction des élèves), les chefs d'établissement, les autres administrateurs d'écoles, les autres personnels pédagogiques, administratifs et spécialisés (surveillants, conseillers pédagogiques, psychologues, personnel médical, bibliothécaires, formateurs en matière de médias, personnel qui élabore les programmes d'études, les inspecteurs et les administrateurs de l'enseignement aux niveaux local, régional, national) et la catégorie du personnel de soutien (secrétariat, personnel affecté à l'entretien et à l'exploitation des bâtiments, à la sécurité, au transport et à la restauration, par exemple).

Les autres dépenses de fonctionnement que les rémunérations du personnel comprennent les dépenses couvrant les services assurés par des fournisseurs extérieurs (par opposition aux services dispensés par les autorités de l'enseignement ou par le personnel des établissements d'enseignement eux-mêmes), qui sont généralement des services de soutien comme l'entretien des bâtiments scolaires, ou des services auxiliaires comme la préparation des repas à l'intention des élèves. Les loyers des bâtiments scolaires rentrent aussi dans cette catégorie. À noter que les prestataires de services peuvent être des entreprises privées ou des organismes publics. Cette catégorie couvre aussi les dépenses affectées à l'achat d'autres ressources utilisées dans l'enseignement, telles que le matériel pédagogique, d'autres matériels et fournitures, les pièces d'équipement non incluses dans le capital, les combustibles, l'électricité, les télécommunications, les voyages et les assurances.

LA CLASSIFICATION INTERNATIONALE TYPE DE L'ÉDUCATION (CITE)

Afin de faciliter la comparaison entre les pays, les différents types d'enseignement nationaux ont été classés selon différents niveaux.

CITE 0: enseignement pré-primaire.

CITE 1: enseignement primaire.

CITE 2: enseignement secondaire inférieur.

CITE 3: enseignement secondaire supérieur.

CITE 5: programmes d'enseignement supérieur n'aboutissant généralement pas à la délivrance d'un diplôme universitaire ou d'un titre équivalent, mais dont l'admission exige au minimum l'achèvement d'un programme de l'enseignement secondaire de deuxième cycle.

CITE 6: programmes d'enseignement supérieur sanctionnés par un premier diplôme universitaire ou un titre équivalent.

CITE 7: programmes d'enseignement supérieur conduisant à un diplôme post-universitaire.

À partir de la collecte de données portant sur l'année scolaire 1997/1998, une nouvelle classification sera utilisée. Les niveaux 0, 1, 2 et 3 sont inchangés. Un niveau CITE 4 est créé et correspond à l'enseignement post-secondaire de niveau non supérieur. Le niveau CITE 5 couvre les programmes de l'enseignement supérieur de niveau universitaire ou non, sanctionnés par un premier diplôme.

L'admission à ces programmes exige au minimum l'achèvement d'un programme de l'enseignement secondaire supérieur ou d'un programme équivalent délivré dans l'enseignement post-secondaire. Le niveau CITE 6 couvre les programmes de l'enseignement supérieur conduisant à un diplôme de recherche avancée. Le niveau CITE 7 est supprimé.

Le tableau ci-dessous présente le nombre d'années d'études qui sont concernées par les niveaux CITE 1 et 2 respectivement dans les différents pays, pour l'année de référence 1996.

	CITE 1	CITE 2		CITE 1	CITE 2		CITE 1	CITE 2
B	6	2	I	5	3	UK (E/W)	6	3
DK	6	3	L	6	3	UK (NI)	7	3
D	4	6	NL	6	3	UK (SC)	7	4
EL	6	3	A	4	4			
E	6	2	P	6	3	IS	7	3
F	5	4	FIN	6	3	LI	5	4
IRL	6	3	S	6	3	NO	6	3

LA BASE DE DONNÉES DÉMOGRAPHIQUE EUROSTAT

Les données démographiques nationales sont collectées par Eurostat au moyen d'un questionnaire annuel envoyé aux Instituts statistiques nationaux des États membres de l'Union européenne et des pays de l'AELE/EEE. Les estimations de la population nationale annuelle sont basées soit sur le recensement le plus récent, soit sur des données extraites du registre de population. Les données régionales sont collectées par Eurostat auprès des seuls États membres de l'Union européenne.

LES PARITÉS DE POUVOIR D'ACHAT (PPA)

Les données financières converties aux taux de change du marché ne permettent pas une bonne comparaison des volumes réels de biens et services auxquels elles correspondent. En effet, les taux de change connaissent une évolution qui n'est pas nécessairement toujours associée, à court terme, avec celle d'agrégats macro-économiques fondamentaux (croissance du PIB, taux d'inflation, balance des capitaux, etc.). De plus, les niveaux de prix peuvent varier d'un pays à l'autre d'une manière qui ne soit pas exactement compensée par les taux de change.

Pour neutraliser ces différences, Eurostat calcule des parités de pouvoir d'achat, c'est-à-dire des taux de change alternatifs qui garantissent l'égalité des pouvoirs d'achat des sommes converties.

Les prix d'une liste de produits, à la fois représentatifs dans les pays et rigoureusement comparables, fournissent la base de calcul de ces parités de pouvoir d'achat.

Les valeurs présentées en PPA/ECU dans ce document sont les valeurs en monnaie nationale converties au moyen des parités de pouvoir d'achat de manière à les exprimer dans un référent commun où l'absence d'unités monétaires et de niveaux de prix différents permet la comparaison des données entre les pays. Elles ne sont donc pas exprimées dans une unité monétaire existante, mais dans une unité fictive très proche de l'ECU (ou de l'euro, depuis le 1^{er} janvier 1999). Par commodité, l'acronyme PPA/ECU a été choisi pour représenter cette unité. Il ne s'agit donc ni de l'ECU des marchés financiers, ni de l'euro, ni du standard de pouvoir d'achat. Ce dernier est utilisé dans certaines publications et correspond à un mode de calcul techniquement proche, mais néanmoins différent.

LA «VALEUR EUROPÉENNE» ET LA «MOYENNE EUROPÉENNE»

La «valeur européenne» généralement représentée à l'extrême gauche dans les graphiques en histogramme (EU) est la valeur du ratio obtenue si tous les pays de l'Union européenne pour lesquels des données sont disponibles formaient une seule entité. Dans le cas du ratio «Dépenses publiques à destination des établissements scolaires/PIB», par exemple, elle est calculée en exprimant en une monnaie commune (en parité de pouvoir d'achat) les valeurs obtenues, dans chaque pays, pour le montant des dépenses publiques à destination des établissements scolaires, d'une part, et pour le PIB, d'autre part. On additionne ensuite tous les montants des dépenses publiques à destination des établissements scolaires de tous les pays, ainsi que leurs PIB. La «valeur européenne» est obtenue en divisant le premier élément par le deuxième, à l'instar de ce qui fut fait pour chaque pays.

La «valeur européenne» pondère l'information en fonction de la taille des pays et donne une bonne idée de ce qui se passe dans l'Union en tant qu'entité. Elle est privilégiée quand l'unité d'observation sur laquelle il s'agit de faire porter l'accent de l'analyse est l'acteur social (individu, groupe, institution, établissement ou association) directement concerné par la grandeur statistique mesurée.

Cependant, lorsqu'on travaille sur les établissements scolaires, cette pondération en fonction de la taille des pays n'apparaît plus pertinente car c'est la politique de chacun des pays vis-à-vis de chacun de ses établissements qui est comparée. Il n'est pas nécessaire de pondérer les données quand on compare des politiques. On utilise par conséquent la «moyenne européenne» quand on veut mettre l'accent sur le fait que les pays correspondent tous à des entités politiques ayant une autonomie de décision et de ce fait dotées d'une importance égale dans la comparaison.

La «moyenne européenne» à laquelle il est fait référence est la moyenne arithmétique non pondérée (c'est-à-dire que le même poids est accordé à chaque pays, quelles que soient sa superficie et sa population) des valeurs obtenues dans tous les pays pour lesquels nous disposons de données.

Par exemple, la «valeur européenne» de la dépense publique par élève met l'accent sur les élèves, considérant tous les élèves de l'Union européenne comme équivalents. Elle détermine la dépense par élève de l'Union. La «moyenne européenne», par contre, met l'accent sur les États membres, accordant à chacun d'eux une importance identique. Elle détermine la décision politique correspondant à la moyenne des décisions des États membres.

PONDÉRATIONS UTILISÉES POUR CONVERTIR EN DONNÉES D'ANNÉES CIVILES LES DONNÉES RÉCOLTÉES EN ANNÉES SCOLAIRES

Les pondérations suivantes ont été utilisées pour obtenir des chiffres de fréquentation scolaire sur l'année 1996 alors que les années scolaires ne correspondent pas aux années civiles:

POIDS ACCORDÉ AU NOMBRE D'ÉLÈVES DE L'ANNÉE SCOLAIRE 1995/1996	POIDS ACCORDÉ AU NOMBRE D'ÉLÈVES DE L'ANNÉE SCOLAIRE 1996/1997	PAYS POUR LESQUELS LA PONDÉRATION A ÉTÉ UTILISÉE
2/3	1/3	B, DK, D, EL, E, IRL, L, NL, A, FIN, LI
1	0	S, UK
0	1	F, I, P, IS, NO

Introduction générale

SECTION 1

DÉFINITION DU CHAMP D'ANALYSE

L'analyse comparative des modes de financement et de gestion des ressources des établissements scolaires impose de définir les principaux concepts qui entrent en jeu lorsqu'on s'intéresse tant à la description de la situation actuelle, qu'aux évolutions observées ces trente dernières années.

Il s'agit tout d'abord de préciser quels établissements scolaires sont pris en considération dans l'analyse. L'étude porte sur les établissements dispensant l'enseignement obligatoire à temps plein, c'est-à-dire, en général, les établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur. L'étude traite principalement de la situation dans le secteur public, et consacre une section au secteur privé subventionné. Toutefois, cette définition du champ d'analyse ne rencontre pas toujours les distinctions opérées dans les différents pays. Les points A.1 et A.2 de cette section donnent les précisions nécessaires.

L'établissement scolaire doit également être défini en considérant les différentes instances existant en son sein qui prennent des décisions en matière de gestion et d'octroi de ressources. En effet, dans de nombreux pays, des organes collégiaux situés au niveau des établissements interviennent dans de telles prises de décision. Le point B.1 de cette section a pour objectif de préciser la composition de ces organes.

Il s'agit ensuite de définir les entités qui interviennent aux autres niveaux de décision. Organes de droit public intervenant aux différents niveaux territoriaux, elles sont distinguées dans cette étude en deux grandes catégories: les acteurs médians et les autorités supérieures ou centrales définies aux points B.2 et B.3.

Enfin, il est nécessaire de préciser les types de ressources retenus dans l'analyse. Le point C présente une description des catégories de ressources utilisées.

Toute l'information contenue dans ces sections, ainsi que toutes les données de l'étude décrivant la situation actuelle des pays se réfèrent à l'année 1997/1998. Seules les données statistiques présentées dans la section 2 de l'introduction générale se réfèrent à l'année 1996. Les réformes postérieures à cette date qui modifient la situation d'un pays sont indiquées en note ou dans le texte.

A. ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

A.1. ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR

Généralement, le parcours scolaire dans l'enseignement obligatoire à temps plein est organisé en une ou deux grandes étapes dont la durée varie selon les pays.

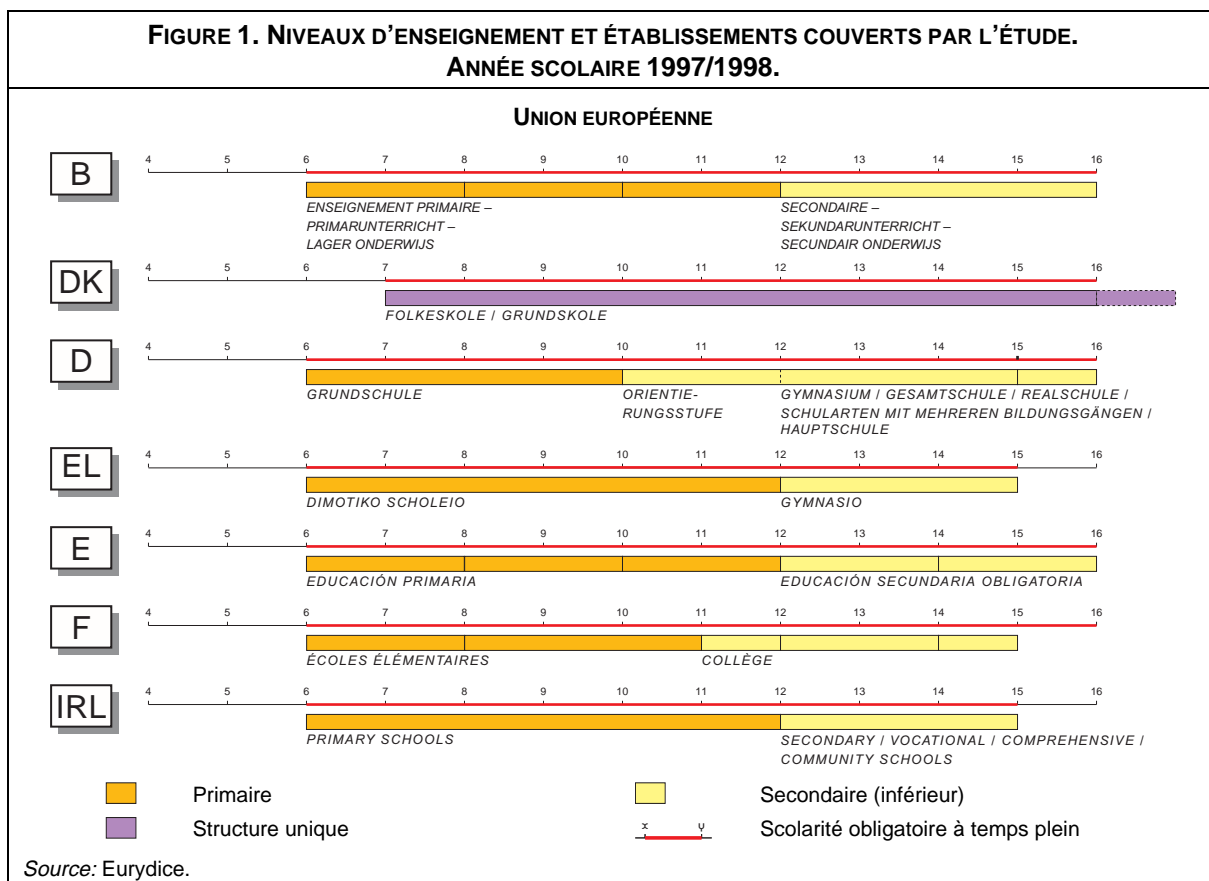
Dans les pays nordiques, l'enseignement obligatoire est organisé en une seule étape, souvent appelée structure unique. Cette étape dure neuf ans au Danemark, en Finlande et en Suède. Elle est fixée à dix ans en Islande et en Norvège. Dans tous ces pays, les établissements scolaires offrent soit l'ensemble de l'enseignement obligatoire, soit une partie seulement du cursus. Ils sont cependant tous organisés par le même type d'organe décisionnel et reçoivent leurs ressources selon les mêmes canaux. Le Portugal propose également une structure unique qui se décompose en trois cycles. Toutefois, le mode de gestion des ressources des établissements qui offrent uniquement le premier cycle de l'enseignement de base diffère de celui des établissements qui offrent les deuxième et troisième cycles ou l'ensemble des trois cycles. L'étude considère l'ensemble de la structure unique (neuf ou dix ans).

Dans un deuxième groupe de pays, ces étapes sont au nombre de deux et correspondent grosso modo à l'enseignement primaire et secondaire inférieur. C'est le cas de la Grèce, de l'Espagne, de la France, de l'Irlande et de l'Italie. L'étude couvre les deux premières étapes du cursus. Dans tous ces pays, le mode d'octroi et de gestion des ressources aux établissements scolaires diffère selon qu'il s'agit du primaire ou du secondaire inférieur. Ces deux niveaux font donc l'objet d'une analyse distincte.

Dans un troisième groupe de pays, l'enseignement obligatoire est décomposé en un niveau primaire et un niveau secondaire. C'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas, de l'Autriche, du Royaume-Uni et du Liechtenstein. L'étude couvre l'enseignement primaire et la première partie de l'enseignement secondaire qui s'arrête généralement au moment de la diversification entre les filières d'enseignement général et professionnel. Dans tous ces pays, à l'exception du Royaume-Uni, le mode d'octroi et de gestion des établissements scolaires diffère selon qu'il s'agit du primaire ou du secondaire.

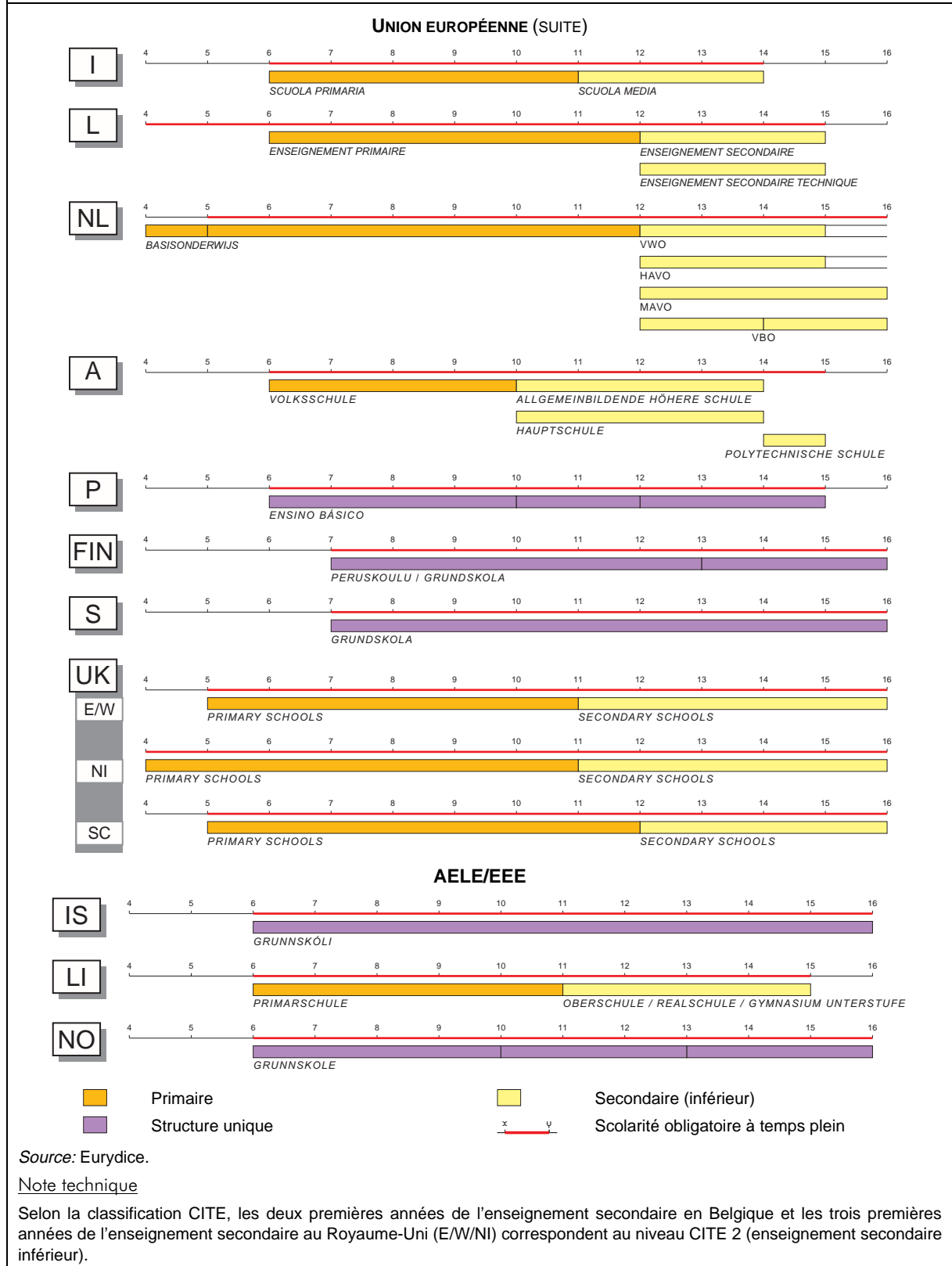
Dans de nombreux pays, l'organisation de l'enseignement secondaire inférieur est indifférenciée (tronc commun). Des orientations vers différents types d'enseignement sont néanmoins possibles en Autriche, à partir de 10 ans, en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas à partir de 12 ans, en Communauté française de Belgique et en France à partir de 13 ans. Dans le cadre de cette étude, les situations d'établissements qui font l'objet de modes d'octroi et de gestion différents selon le type d'enseignement sont également examinées. Ainsi, en Autriche, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen* de l'enseignement secondaire ont un mode de gestion et d'octroi des ressources similaire à celui des écoles primaires (*Volkschulen*). Elles font donc l'objet d'une analyse simultanée, tandis que les *allgemeinbildende höhere Schulen* (cycle inférieur) sont analysées séparément.

La figure 1 présente les établissements retenus dans les différents pays. Ces établissements offrent un enseignement qui couvre l'ensemble de la scolarité obligatoire sauf en France, où la dernière année de scolarité obligatoire s'effectue au niveau du lycée (¹). Les âges indiqués dans la figure sont des âges théoriques. Ni les entrées précoces ou tardives, ni les durées plus longues liées à des retards scolaires, ni les interruptions, ne sont prises en compte.



(¹) Pour plus de détails sur les structures de l'enseignement primaire et secondaire, se reporter au document *Les Chiffres clés de l'éducation en Europe, 1999/2000*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000.

FIGURE 1 (SUITE). NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT ET ÉTABLISSEMENTS COUVERTS PAR L'ÉTUDE, ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.



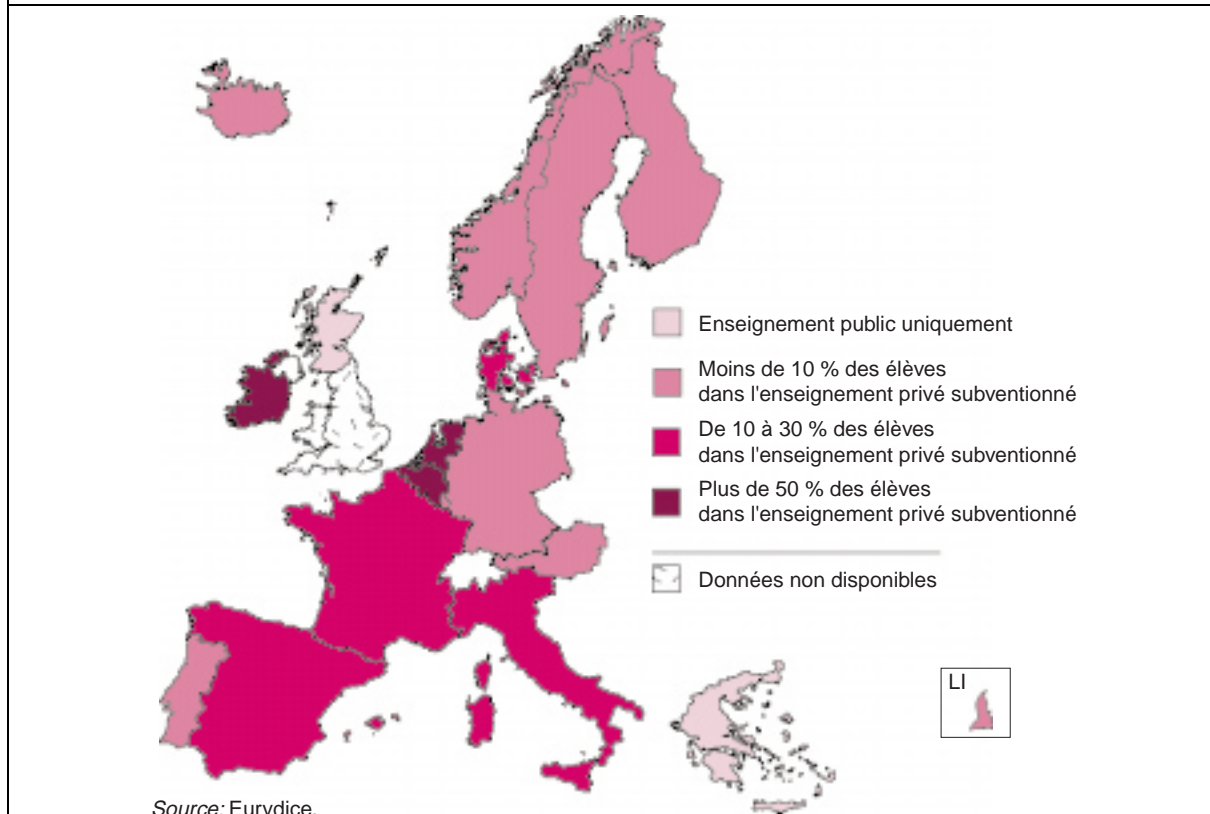
A.2. ENSEIGNEMENT PUBLIC OU PRIVÉ SUBVENTIONNÉ

Cette étude porte principalement sur les modes de gestion des ressources dans l'enseignement public, et dans une moindre mesure dans l'enseignement privé subventionné.

Par enseignement privé subventionné, on désigne les écoles organisées sur des fonds publics par des entités privées qui se distinguent des écoles qui sont directement organisées par les pouvoirs publics. Mis à part l'analyse des mécanismes de financement public des écoles privées subventionnées présentée dans le chapitre 1, point III.B, l'ensemble du document se réfère essentiellement au secteur public qui est majoritaire dans la plupart des pays. L'enseignement privé subventionné reçoit néanmoins une attention distincte selon les pays, en fonction de la proportion d'élèves qu'il accueille. En effet, dans trois pays (la Belgique, l'Irlande et les Pays-Bas), une proportion importante des élèves, voire la majorité, fréquentent un enseignement de ce type. Il s'agit donc d'un secteur significatif dans l'organisation de l'enseignement et à ce titre, les modes d'octroi et de gestion des ressources qui concernent les établissements scolaires de ce secteur reçoivent, dans le cadre de cette étude, une attention aussi importante que celle accordée aux écoles publiques.

L'étude ne s'intéresse pas au financement de l'enseignement privé non subventionné. Dans certains pays, des bourses sont accordées aux élèves de milieu social défavorisé pour leur permettre de fréquenter l'enseignement privé non subventionné et payer leurs droits de scolarité (par exemple, les places subventionnées (*Assisted Places Scheme*) au Royaume-Uni ou conventions individualisées au Portugal). Ces cas d'exception ne font pas l'objet d'une analyse approfondie.

FIGURE 2. TAUX DE PARTICIPATION DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVÉ SUBVENTIONNÉ, ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.



Note complémentaire

Royaume-Uni (E/W/NI): les données pour les *maintained schools* ne peuvent être ventilées selon le type d'écoles (*county schools, grant-maintained schools, voluntary aided schools, voluntary controlled schools, etc.*). Le 1^{er} septembre 1999, le statut légal des *maintained schools* a été modifié: les *grant-maintained schools* ont cessé d'exister.

Ainsi, en Belgique, le secteur privé subventionné est très développé. Il est majoritaire en Communauté flamande. Les élèves fréquentent des écoles dites *libres/freie/vrije*, organisées par des personnes ou entités privées qui ne peuvent prélever des droits d'inscription. L'enseignement public est organisé soit par le ministère (dans les Communautés française et germanophone) ou l'ARGO (Conseil autonome de l'enseignement de la Communauté, en Communauté flamande), soit par les communes et

provinces. Dans le premier cas, on parle d'*enseignement de la Communauté/ Gemeenschaps-
unterrichtswesen/Gemeenschapsonderwijs*, dans le second, d'*enseignement officiel subventionné/
Offizielles subventioniertes Unterrichtswesen/Gesubsidieerd officieel onderwijs*. L'expression *pouvoir
organisateur/Schulträger/inrichtende macht* ou *schoolbestuur* est utilisée pour désigner l'autorité qui
organise l'école, qu'il s'agisse du ministère, de l'ARGO, des communes ou provinces ou d'entités
privées (*).

En Irlande, les écoles sont organisées par des entités privées dans pratiquement tout l'enseignement
primaire et dans une grande partie de l'enseignement secondaire. Ces écoles ressortent en principe
de ce qu'il est convenu d'appeler l'enseignement privé subventionné. Cependant, elles constituent
l'essentiel de l'offre d'enseignement et, comme on le verra plus loin dans le document, elles sont
largement financées par l'État. La majorité des écoles sont aujourd'hui gérées par un *board of
management* qui intègre des représentants de l'entité fondatrice mais également des représentants du
personnel enseignant et des parents. Dans la suite de ce document, ces écoles sont assimilées au
secteur public.

Aux Pays-Bas, les écoles sont très largement organisées par les entités privées que sont les conseils
d'administration des associations ou des fondations qui les ont créées. L'enseignement public dépend
des municipalités, c'est-à-dire, plus précisément, du Collège des échevins ou des associations
intercommunales. L'expression *bevoegd gezag* est utilisée pour désigner l'autorité dont dépend l'école
qu'il s'agisse d'une entité publique ou privée. Les attributions du *bevoegd gezag* dans les secteurs
public et privé subventionné sont quasi identiques. Les modes d'octroi et de gestion des ressources
sont identiques pour les établissements scolaires des deux secteurs (public et privé subventionné). La
présentation de l'information pour les Pays-Bas couvre donc systématiquement toutes les écoles,
quelle que soit l'entité organisatrice.

Dans la plupart des autres pays, l'enseignement organisé par les pouvoirs publics est bien plus
répandu que l'enseignement organisé par des entités de droit privé. Ainsi, en France, 20 % seulement
des élèves fréquentent un enseignement *privé sous contrat* au niveau du secondaire inférieur, et 15 %
au niveau primaire. Au Danemark, les établissements privés subventionnés accueillent environ 12 %
des élèves. En Espagne, l'enseignement privé subventionné accueille environ 30 % des élèves. Il
inclut les *centros concertados* qui sont des établissements de droit privé financés par des fonds
publics sur la base d'un accord avec les autorités éducatives compétentes (les Communautés
autonomes ou l'État). En Italie, les écoles *parificate* (officiellement reconnues), partiellement financées
par des fonds publics, accueillent environ 10 % des élèves. Dans les autres pays, le pourcentage
d'élèves qui fréquentent des écoles privées subventionnées est inférieur à 10 %. En Grèce et au
Royaume-Uni (Écosse), ce secteur n'existe pas.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), que les écoles aient été à l'origine créées par des
entités privées ou par des pouvoirs publics, elles sont toutes qualifiées d'écoles subventionnées
(*maintained schools*). Parmi les écoles fondées par des entités privées, on distingue les *voluntary
controlled schools* principalement établies par l'Église d'Angleterre et les *voluntary aided schools*
établies par l'Église catholique ou l'Église d'Angleterre. Ces deux types d'écoles sont
«volontairement» incorporés dans le secteur subventionné (*maintained*), c'est-à-dire le secteur financé
par des fonds publics. En Irlande du Nord, les *maintained schools* (largement établies par l'Église
catholique), les *voluntary grammar schools* et les *grant-maintained integrated schools* (établies par
des administrateurs privés) sont considérées comme faisant partie du secteur public et sont financées
par le ministère de l'éducation.

(*) En Communauté flamande de Belgique, le terme *schoolbestuur* (conseil scolaire) a été introduit en 1997, en tant que
synonyme de *inrichtende macht* par le gouvernement dans la nouvelle législation sur l'enseignement de base (*basisonderwijs*).
Selon un décret qui entre en vigueur à partir de 2000, la plupart des compétences de l'ARGO sont transférées vers des organes
scolaires locaux de façon à introduire une structure permettant une plus grande décentralisation de la gestion des
établissements scolaires.

B. NIVEAUX DE DÉCISION

Diverses autorités interviennent dans la prise de décision relative à l'octroi et à la gestion des ressources. Ces autorités ont souvent été classées selon un principe territorial qui découpe le paysage en un niveau central et un ou plusieurs niveaux intermédiaires (généralement régional et local). Les statistiques présentées par Eurostat, ainsi que d'autres organisations internationales, se réfèrent à ce type de classification qui pose néanmoins certains problèmes.

Le problème principal est que, dans certains pays, elle place au même niveau des entités qui forment l'autorité supérieure en matière d'éducation et des niveaux de décision réellement intermédiaires. En effet, si le niveau central équivaut à l'État dans tous les pays, le niveau supérieur en matière d'éducation s'en distingue dans quelques-uns. En Belgique, il s'agit des communautés linguistiques, en Allemagne, des Länder, en Espagne, des communautés autonomes qui exercent leurs pleins pouvoirs en matière d'éducation ⁽¹⁾. Au Royaume-Uni, la plupart des responsabilités en matière d'éducation ont été décentralisées vers les autorités nationales d'Angleterre, du pays de Galles, d'Irlande du Nord et d'Écosse. En conséquence, dans le cadre de cette étude, on distingue les autorités centrales et supérieures, d'une part, et les autorités de niveau intermédiaire d'autre part.

Les décisions relatives à l'octroi et à la gestion des établissements scolaires ont donc été répertoriées en trois catégories: celles prises au niveau de l'établissement (point B.1), celles prises au niveau supérieur ou central (point B.2) et celles prises au niveau médian (point B.3) – c'est-à-dire opérant entre les deux autres niveaux. Dans la mesure où les découpages généralement en vigueur dans chacun des pays ne sont pas comparables, il est nécessaire de procéder à une identification in extenso des organes que l'on situe à ces différents niveaux.

B.1. ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE

Les entités responsables de la gestion des ressources au niveau de l'établissement se révèlent des plus diversifiées. Cette rubrique les identifie sans préjuger de l'importance de leur participation à la prise de décision.

Dans certains cas, c'est un chef d'établissement, parfois assisté d'une équipe d'adjoints ou d'administrateurs qui prend les décisions. Dans d'autres, il s'agit d'un conseil composé de représentants des divers acteurs concernés: les enseignants, les parents, et généralement les autorités locales dans les écoles du secteur public. La position de ces conseils par rapport à l'établissement scolaire pose un problème de comparabilité. En effet, si le chef d'établissement fait, comme son nom l'indique, partie intégrante de l'établissement scolaire, peut-on dire qu'un conseil comprenant généralement des membres extérieurs à l'établissement en fait également partie?

La figure 3 indique, pour chaque pays, la composition des organes de direction situés au niveau de l'établissement scolaire, et ce pour tous les établissements d'enseignement obligatoire. Dans le cadre d'une analyse de la décentralisation du pouvoir de décision, ces différents organes peuvent être pris en considération de façon indifférenciée car ils opèrent tous au niveau le plus décentralisé d'un point de vue territorial. Par contre, lorsqu'on s'intéresse à l'autonomie des établissements, il convient de bien faire la distinction entre les différentes entités (individu seul ou organe collégial, impliquant ou non un représentant de l'autorité de tutelle). En général, les chefs d'établissements sont membres du conseil de l'établissement.

⁽¹⁾ Le processus donnant aux Communautés autonomes la possibilité d'exercer leurs pleins pouvoirs en matière d'éducation est achevé en 2000. En 1998/1999, six communautés autonomes sur dix-sept sont toujours directement administrées par le ministère de l'éducation et de la culture.

FIGURE 3. COMPOSITION DES ORGANES IMPLIQUÉS DANS LA GESTION DES RESSOURCES ET SITUÉS AU NIVEAU DE L'ÉTABLISSEMENT DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET/OU SECONDAIRE INFÉRIEUR. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

	PERSONNE	CONSEIL COMPRENANT DES REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL (DES ÉLÈVES), ET DES PARENTS	ET DE L'AUTORITÉ DE TUTELLE	CONSEIL D'ADMINISTRATION DÉSIGNÉ PAR L'AUTORITÉ DE TUTELLE
UNION EUROPÉENNE				
B fr	<i>Directeur</i>			<i>Pouvoir organisateur</i>
B de	<i>Schulleiter</i>			<i>Schulträger</i>
B nl	<i>Directeur</i>			<i>Inrichtende macht/schoolbestuur</i>
DK	<i>Skoleleder</i>	<i>Skolebestyrelse</i>		
D	<i>Schulleiter</i>			<i>Schulträger</i>
EL		<i>Scholiki Epitropi</i>		
E	<i>Director/administrador</i>		<i>Consejo escolar del centro</i>	
F	<i>Principal (secondaire)</i>		<i>Conseil d'administration (secondaire)</i>	
IRL	<i>Head teacher</i>		<i>Board of management</i>	
I	<i>Direttore didattico (primaire)</i>	<i>Consiglio di Circolo (primaire)</i>		
	<i>Preside (secondaire)</i>	<i>Consiglio di Istituto (secondaire)</i>		
L	<i>Directeur (secondaire)</i>			
NL	<i>Directeur/Rector</i>			<i>Bevoegd gezag</i>
A	<i>Schulleiter</i>	<i>Klassenforum and Schulforum (Volksschule, Hauptschule); Schulgemeinschaftsausschuss (Allgemeinbildende höhere Schule/Unterstufe)</i>		
P	<i>Director executivo</i>		<i>Conselho da escola</i>	
FIN	<i>Rehtori ou johtaja</i>	<i>Johtokunta</i>		
S	<i>Rektor</i>	<i>Board/council</i>		
UK (EW)	<i>Head teacher</i>		<i>School governing body</i>	
UK (NI)	<i>Principal</i>		<i>Board of governors</i>	
UK (SC)	<i>Head teacher</i>		<i>School board</i>	
AELE/EEE				
IS	<i>Skólastjóri</i>			
LI	<i>Schulleiter</i>			
NO	<i>Rektor</i>			

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Belgique, Irlande, Pays-Bas: la figure présente les organes de direction des établissements d'enseignement publics et privés subventionnés.

Pays-Bas: dans le secteur public, le *bevoegd gezag* est habituellement l'organe exécutif du conseil municipal (conseil composé du Bourgmestre et des échevins), mais le conseil municipal peut également confier la tâche du *bevoegd gezag* à un organe autonome de droit public. Dans le secteur privé (qui est majoritaire) le *bevoegd gezag* n'est pas désigné par une autorité publique.

Suède: les écoles peuvent établir un conseil d'école, mais la plupart ne le font pas.

En Belgique, dans le secteur privé subventionné, le *pouvoir organisateur/Schulträger/inrichtende macht* ou *schoolbestuur* est une entité de droit privé qui gère les écoles libres au niveau local. Dans le secteur public, il s'agit d'une entité de droit public répertoriée au niveau médian (voir section 1, point B.3) ou au niveau supérieur (voir section 1, point B.2).

La position du *bevoegd gezag* aux Pays-Bas sous la rubrique «conseil d'administration nommé par l'autorité de tutelle» mérite une plus grande explication. Le *bevoegd gezag* est l'autorité compétente de l'école reconnue par la loi. Formellement, cette instance gère l'école ou les écoles dont elle a la responsabilité, mais la direction de l'école est pratiquement toujours autorisée à remplir cette tâche. Dans les établissements scolaires du secteur public, ce sont les autorités municipales qui font office d'autorité compétente (quand elles ne délèguent pas leurs tâches à un autre type d'organe de droit public). Dans d'autres pays où les écoles sont gérées par les municipalités, ces dernières ne sont pas considérées comme étant au niveau de l'établissement mais bien comme un acteur médian. Il serait donc logique de revoir en conséquence la position du *bevoegd gezag* dans le secteur public. Cependant, diverses caractéristiques propres aux Pays-Bas, telles que l'importance des écoles organisées par des entités de droit privé et le fait que les mécanismes de gestion de ressources soient identiques pour les deux secteurs, incitent à considérer les autorités municipales compétentes pour les écoles du secteur public comme des entités agissant au niveau de l'établissement à l'instar des autorités compétentes des établissements privés qui sont des organes administratifs de droit privé (des fondations – la forme la plus courante – ou des associations ou organes confessionnels). Notons encore qu'aux Pays-Bas, les municipalités exercent également un rôle d'agent médian dans le financement de certaines ressources tant vis-à-vis des écoles publiques que des écoles privées subventionnées.

B.2. ORGANES INTERVENANT AU NIVEAU SUPÉRIEUR OU CENTRAL

L'analyse des organes intervenant au niveau supérieur ou central révèle quelques disparités entre les pays. En général, lorsqu'une dotation est globale et destinée à couvrir divers services dont l'éducation, c'est le ministère des finances ou le ministère de l'intérieur qui en gère l'octroi. Lorsque la dotation est spécifique pour l'éducation et est attribuée à une division administrative du ministère ou à l'établissement, c'est le ministère de l'éducation qui l'octroie. Enfin, le ministère des affaires sociales ou des affaires culturelles peut intervenir dans certains pays.

FIGURE 4. AUTORITÉS INTERVENANT DANS LE FINANCEMENT OU LA GESTION DES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR, AU NIVEAU SUPÉRIEUR OU CENTRAL. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

	AUTORITÉS SUPÉRIEURES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION SCOLAIRE	NIVEAU DE L'ÉTAT CENTRAL OU FÉDÉRAL
UNION EUROPÉENNE		
B	Ministères des trois communautés linguistiques	Ministère du budget
DK		Ministère de l'intérieur
D	Ministères des seize Länder	
EL		Ministère de l'éducation, ministère de l'intérieur, ministère des finances, ministère de l'économie
E (a)	Gouvernements des communautés autonomes	
E (b)		Ministère de l'éducation
F		Ministère de l'éducation, ministère de l'intérieur
IRL		Ministère de l'éducation
I		Ministère de l'éducation, ministère de l'intérieur
L		Ministère de l'éducation
NL		Ministère de l'éducation, ministère de l'intérieur CFI (Agence centrale de financement des établissements scolaires – organisme gouvernemental)
A	Gouvernements des neuf <i>Bundesländer</i>	Ministère fédéral de l'éducation et des affaires culturelles
P		Ministère de l'éducation (Cabinet de gestion financière)/ gouvernement central
FIN		Ministère de l'éducation et ministère de l'intérieur
S		Ministère de l'éducation et de la science, ministère des finances
UK		DfEE, ministère des affaires galloises, DE (NI), SOEID, ministère de l'intérieur
AELE/EEE		
IS		Ministère de l'éducation, ministère des affaires sociales
LI		État
NO		Ministère de l'éducation, de la recherche et des affaires religieuses

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Belgique (B nl): l'ARGO (Conseil autonome pour l'enseignement de la Communauté) opère au niveau de la Communauté flamande et peut être comparé aux organes centraux ou supérieurs. Selon un décret qui entre en vigueur à partir de 2000, la plupart des compétences de l'ARGO sont transférées vers des organes scolaires locaux de façon à introduire une structure permettant une plus grande décentralisation de la gestion des établissements scolaires.

Espagne: a) Communautés autonomes qui ont les moyens d'exercer leurs pleins pouvoirs; b) Communautés autonomes qui n'ont pas les moyens d'exercer leurs pleins pouvoirs en matière d'éducation.

Autriche: depuis l'établissement du nouveau gouvernement en mars 2000, le ministère fédéral de l'éducation et des affaires culturelles est dénommé ministère fédéral de l'éducation, de la science et de la culture.

Royaume-Uni: suite à la décentralisation de 1999, le ministère des affaires galloises est devenu l'Assemblée nationale du pays de Galles (département d'éducation) et le SOEID est devenu le SEED (*Scottish Executive Education Department*).

B.3. ORGANES DE DÉCISION AU NIVEAU MÉDIAN

La façon dont chaque pays positionne les organes au niveau supérieur ou central d'une part et au niveau inférieur (celui de l'établissement) d'autre part, détermine le classement des autres organes sous la rubrique «acteurs médians». Cette classification place au même niveau deux types d'organes: les collectivités locales et les divisions administratives dépendant de l'autorité supérieure. La distinction entre ces deux organes est importante du point de vue de la centralisation/décentralisation de la prise de décision: les conseils des collectivités territoriales sont composés de membres élus qui agissent en toute autonomie par rapport au gouvernement central pour les domaines qui sont les leurs, tandis que les agents travaillant dans les entités administratives sont nommés par le ministère. La figure 5 identifie les différents organes médians intervenant dans la gestion et l'octroi des ressources aux établissements.

Les divisions administratives du ministère se trouvent dans la plupart des pays qui fonctionnent selon un système très centralisé: la France, l'Italie et le Portugal. En France, il s'agit des *inspections d'académie*; en Italie, des *provveditorati agli studi*; au Portugal, des *direcções regionais de educação*. C'est également le cas en Espagne avec les *direcciones provinciales de educación* dans les communautés autonomes qui n'exercent pas encore leurs pleins pouvoirs en matière d'éducation et restent sous la tutelle du ministère. Dans tous ces pays, des collectivités territoriales partagent le pouvoir de décision avec l'État et ses divisions administratives. Elles se situent au niveau municipal, mais aussi à d'autres niveaux intermédiaires tels que le *conseil général de département* en France.

En Allemagne, on retrouve la même dichotomie à l'intérieur de chaque Land. D'une part, la gestion des affaires internes (pédagogiques) est prise en charge par une structure à deux ou trois niveaux: l'autorité de supervision supérieure (ministère du Land) et l'autorité de niveau intermédiaire (*Bezirksregierung/Oberschulamt*) ou l'autorité de niveau inférieur (*Schulamt*). D'autre part, les gouvernements locaux (qui, selon la taille de la communauté, peuvent correspondre à une commune, un arrondissement, ou une entité plus grosse encore) s'occupent en général des affaires dites externes à l'enseignement, c'est-à-dire la construction et le fonctionnement matériel des écoles.

En Autriche, le *Landesschulrat* est une autorité fédérale située au niveau du Land d'un point de vue légal. Cependant, le *Landeschulrat* possède des caractéristiques importantes de décentralisation: les membres de son conseil d'administration (*Kollegium*) sont nommés par le parlement du Land (*Landtag*) ou par son gouvernement. Le *Landesschulrat* partage le pouvoir de décision avec le *Landesregierung* (gouvernement du Land), autre organe intermédiaire.

La situation est plus simple dans les pays nordiques, ainsi qu'au Luxembourg et au Liechtenstein (dans l'enseignement primaire), dans la mesure où seules les collectivités territoriales (les conseils municipaux, ainsi que dans certains cas, des comités d'éducation mis en place par des conseils) apparaissent au niveau médian. Des divisions administratives de l'État existent certes dans certains de ces pays mais elles n'ont qu'une fonction d'exécution et n'apparaissent pas dans la prise de décision.

En Irlande, les *Vocational Education Committees* – VEC – des autorités locales agissent en tant qu'acteurs médians pour les *vocational schools* et les *community colleges*.

Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Écosse), les autorités locales ont le pouvoir de lever des taxes et assurent des responsabilités dans plusieurs secteurs, y compris l'éducation. Elles peuvent nommer un comité d'éducation composé non seulement de conseillers élus, mais également de membres cooptés, incluant des représentants des Églises ainsi que, en Angleterre et au pays de Galles, de la communauté locale. En Angleterre et au pays de Galles, ces autorités sont appelées *Local Education Authorities* – LEA. En Irlande du Nord, les *Education and Library Boards* effectuent des tâches similaires à celles des LEA, mais contrairement à ces dernières, ils sont complètement financés par le ministère de l'éducation et n'ont pas de pouvoir fiscal.

Enfin, dans une dernière catégorie de pays, il n'y a pas de niveau intermédiaire. C'est le cas au Luxembourg et au Liechtenstein pour les écoles secondaires.

FIGURE 5. ACTEURS MÉDIANS INTERVENANT DANS LA PRISE DE DÉCISION RELATIVE AU MODE D'OCTROI ET DE GESTION DES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
	DIVISIONS ADMINISTRATIVES DE L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE OU CENTRALE	COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUTORITÉS LOCALES ET/OU ORGANES COMPOSÉS DE MEMBRES NOMMÉS PAR LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE
UNION EUROPÉENNE		
B fr		Communes et provinces (pour les écoles qu'elles organisent uniquement)
B nl		Communes et provinces (pour les écoles qu'elles organisent uniquement) <i>Inrichtende macht</i> des écoles privées subventionnées
DK		Conseils municipaux
D		Municipalité, cercle ou association de municipalités
EL		Autorités préfectorales Municipalités (<i>Dimos & Koinotita</i>)
E (a)		<i>Concejalía de educación</i> de la municipalité
E (b)	<i>Direcciones provinciales de educación</i>	<i>Concejalía de educación</i> de la municipalité
F	<i>Rectorats, inspections d'académie</i>	Conseils généraux (<i>département</i>), conseils municipaux
IRL		<i>Vocational Education Committees</i> des autorités locales (certaines écoles du secteur public uniquement)
I	<i>Provveditorato agli studi</i>	<i>Consiglio comunale</i>
L		Conseils communaux et conseils scolaires
NL		<i>Gemeente</i> - conseils municipaux
A	<i>Landesschulräte</i>	Gouvernements des Länder (<i>Landesregierungen</i>) Conseils communaux
P	<i>Direcções regionais de educação</i>	Conseils communaux
FIN		Conseils communaux et comités de l'éducation
S		Conseils communaux et comités de l'éducation
UK (E/W)		<i>Local Education Authorities</i> et comités de l'éducation (pour la majorité des écoles)
UK (NI)		<i>Education and Library Boards</i>
UK (SC)		Autorités locales
AELE/EEE		
IS		Autorités locales
LI		Conseils municipaux
NO		Conseils municipaux et comités de l'éducation
<p>Source: Eurydice. Notes complémentaires</p> <p>Belgique, Irlande, Pays-Bas: la figure présente les acteurs médians impliqués dans l'octroi et la gestion des ressources des établissements d'enseignement publics et privés subventionnés. Espagne: a) Communautés autonomes qui ont les moyens d'exercer leurs pleins pouvoirs; b) Communautés autonomes qui n'ont pas les moyens d'exercer leurs pleins pouvoirs en matière d'éducation.</p>		

C. CATÉGORIES DE RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Les ressources des établissements sont regroupées selon des catégorisations qui varient d'un pays à l'autre. Selon les pays, on distingue les ressources humaines et les ressources physiques, ou encore les dépenses annuelles et les investissements dont la durée excède un an. Dans certains cas, les ressources sont globalisées sous une rubrique, dans d'autres, elles sont répertoriées sous un nombre important de postes différents.

Dans le cadre de cette étude et pour permettre la comparaison, les différents types de ressources ont été classés en cinq catégories: le personnel, les frais de fonctionnement, les dépenses en capital, les ressources spécifiques et les autres ressources qui n'ont pu trouver de place dans les catégories précédentes. Ces catégories sont, en principe, disjointes entre elles, c'est-à-dire qu'une même ressource ne peut appartenir qu'à une et une seule d'entre elles.

- Le **personnel** représente l'ensemble des ressources humaines mises à la disposition de l'établissement, qu'elles soient enseignantes, administratives ou affectées à d'autres tâches.
- La catégorie des **biens et services de fonctionnement** comprend l'ensemble des services ⁽¹⁾ et fournitures amorties dans l'année (eau, électricité, chauffage, craies, photocopies, téléphone, entretien, etc.).
- Les **biens durables** (capital) concernent la mise à disposition de l'établissement d'infrastructures immobilières et de fournitures durables (bâtiments, terrains, mobilier, ordinateurs, etc.). Les biens durables incluent à la fois les biens mobiliers et immobiliers.
- Les **ressources spécifiques** comprennent les ressources physiques et humaines qui sont mises à disposition de certains établissements uniquement dans le cadre de programmes de discrimination sur base géographique, sociale, linguistique ou autre (zones d'éducation prioritaires, enseignement de la langue d'une minorité linguistique, programmes spéciaux pour l'accueil d'enfants à mobilité réduite, etc.). Les enseignants relevant de programmes spécifiques figurent donc dans cette catégorie quand l'information les concernant est séparée de celle des autres enseignants. Ils figurent dans la catégorie «personnel» quand la distinction n'est pas possible.
- Enfin, la dernière catégorie (**autres**) comprend des ressources utilisées par les établissements pour offrir un service périphérique par rapport à leur première mission éducative. Il s'agit par exemple des moyens mis en œuvre dans le cadre du transport scolaire, de la restauration des élèves, voire de leur hébergement, ainsi que des activités extrascolaires.

Cette catégorisation indique qu'a priori seules les ressources qui permettent aux établissements de fonctionner sont incluses. Toutefois, dans certains pays, les établissements ont dans leurs budgets de fonctionnement des postes consacrés à d'autres ressources telles que la formation continue des enseignants ou encore les coûts de licenciement des enseignants. Ces ressources ne sont prises en compte que dans la mesure où elles font partie de la gestion de l'établissement. Lorsqu'elles sont prises en charge, tant du point de vue de l'octroi que de la gestion, par l'État ou par une autre entité de droit public, ces ressources ne sont pas considérées dans cette étude.

⁽¹⁾ La prestation des personnels enseignants et non enseignants est un service rendu à l'établissement, qui lui permet de «fonctionner», et dont le coût est le salaire. Ceci justifie que la rémunération du personnel soit, dans certaines études, considérée comme appartenant à la catégorie générale des «frais de fonctionnement». Elle en est distinguée dans la présente étude pour des raisons de clarté. Les services de fonctionnement sont ceux rendus par des agents tiers à l'établissement (plombier, jardinier, service d'entretien), qui n'ont pas de contrat d'emploi avec l'établissement (mais qui peuvent avoir contracté avec lui un contrat de sous-traitance, par exemple) et qui ne travaillent pas exclusivement pour celui-ci.

SECTION 2

INDICATEURS STATISTIQUES

Sur le plan quantitatif, la question du financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur peut être abordée selon deux optiques. La première consiste à considérer du point de vue macro-économique les montants globaux octroyés par les autorités publiques et à construire des indicateurs statistiques permettant de comparer les pays entre eux sous cet aspect. La deuxième considère de manière séparée les différents canaux par lesquels des ressources sont octroyées aux établissements.

Cette section présente quelques indicateurs statistiques construits dans la première optique pour donner une idée générale des montants qui sont en jeu et tirer quelques premiers enseignements de l'analyse comparative à laquelle ils donnent lieu. L'année de référence pour la construction de ces indicateurs est 1996.

De plus, ils fournissent des éléments relatifs aux résultats enregistrés par les systèmes d'octroi de ressources aux établissements parce qu'ils décrivent les volumes des flux financiers tels qu'ils résultent de ces systèmes. En cela, ils complètent parfaitement les éléments descriptifs des transferts qui sont analysés dans cette étude.

D'emblée, il convient de fixer le cadre méthodologique dans lequel s'est inscrite la collecte des données UOE (Unesco/OCDE/Eurostat) à partir desquelles ces graphiques ont pu être élaborés en collaboration avec Eurostat et de préciser que, selon les définitions, les rémunérations du personnel doivent comprendre tout à la fois le salaire brut, les cotisations aux systèmes de pension, de chômage et de soins de santé et les éventuels avantages non salariaux. Les pays n'ont pas tenu compte de manière identique et complète de ces indications précises. Cela peut être de nature à introduire un certain biais dans la comparabilité des données.

De plus, de par la diversité des structures des systèmes éducatifs, tous les pays n'ont pas la possibilité de distinguer les données entre les niveaux d'enseignement d'une manière qui garantisse leur comparabilité. Les enseignements primaire et secondaire inférieur sont organisés, dans les pays nordiques, par les mêmes établissements; c'est aussi le cas pour les enseignements de niveau secondaire inférieur et secondaire supérieur en Belgique, en Grèce, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Les données ont, soit fait l'objet d'une répartition arbitraire entre les niveaux d'enseignement, soit fait l'objet d'une surévaluation en comprenant des valeurs qu'il n'était pas prévu qu'elles intègrent. Dans ce dernier cas et pour alerter le lecteur, la donnée du pays est représentée dans une couleur plus pâle et une note sous la figure signale les niveaux qu'elle couvre réellement.

En outre, le nombre d'années couvertes par les deux niveaux étudiés (primaire et secondaire inférieur) n'est pas le même pour tous les pays. Il peut en résulter un autre biais dans la comparabilité des données.

Chaque fois que cela s'avère utile, un commentaire alerte le lecteur des limites qu'il doit donner à la comparaison. En outre, le lecteur se référera utilement à la présentation des outils statistiques, en début d'ouvrage, pour la définition des concepts (CITE, PPA/ECU, «valeur européenne», etc.) auxquels il est fait référence.

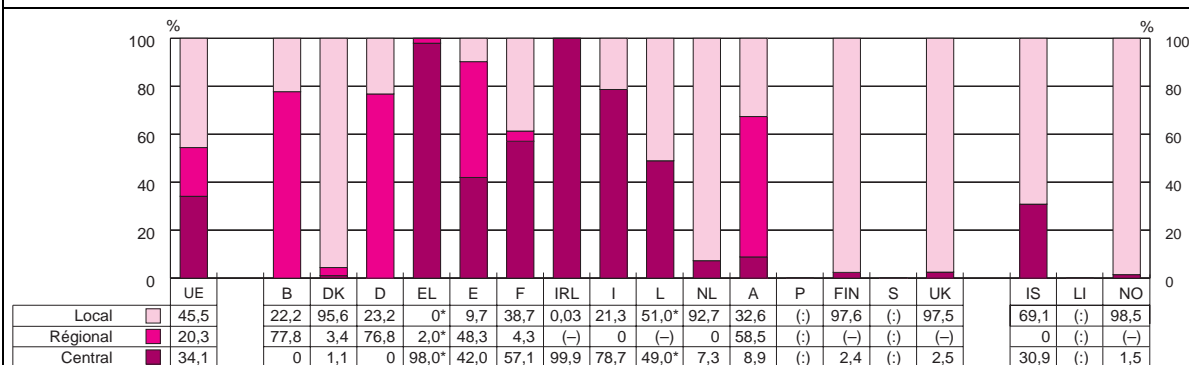
A. SOURCES DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Des administrations publiques gèrent et octroient des ressources financières publiques aux établissements scolaires. Elles peuvent être elles-mêmes financées par d'autres administrations publiques généralement situées à des niveaux administratifs différents. Il convient donc de distinguer les transferts financiers intermédiaires des transferts financiers finaux, à destination de l'établissement bénéficiaire. L'existence des transferts intermédiaires introduit une différence entre le niveau qui attribue le financement (celui qui fait le versement final à l'établissement) et celui qui le paie réellement, c'est-à-dire qui en assure le financement initial.

A.1. ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

La figure 6 présente, pour l'année 1996, les transferts financiers finaux à destination des établissements d'enseignement primaire en les distinguant selon le niveau administratif qui en gère l'attribution. Elle ne renseigne donc pas sur la source initiale des fonds, lesquels peuvent provenir soit directement du niveau central, soit d'un autre niveau administratif de pouvoir. L'accent est mis sur la proportion des ressources distribuées aux établissements par les différents niveaux des pouvoirs publics et non sur leurs montants absolus.

FIGURE 6. RÉPARTITION DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE (CITE 1) EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS PAR NIVEAU ADMINISTRATIF APRÈS TRANSFERTS, EN POURCENTAGE. ANNÉE 1996.



* : base de calcul différente; voir notes ci-dessous

Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

Belgique: en ce qui concerne les données statistiques, les communautés sont considérées comme appartenant au niveau régional. Dans d'autres sections, elles sont définies comme appartenant au niveau supérieur, ce qui correspond au niveau central dans d'autres États couverts par l'étude. Communauté flamande uniquement.

Allemagne: en ce qui concerne les données statistiques, les Länder sont considérés comme appartenant au niveau régional. Dans d'autres sections, ils sont définis comme appartenant au niveau supérieur, ce qui correspond au niveau central dans d'autres États couverts par l'étude.

Grèce, Luxembourg: les données regroupent les données des niveaux CITE 0 et CITE 1.

Espagne: en ce qui concerne les données statistiques, les communautés autonomes sont considérées comme appartenant au niveau régional. Dans d'autres sections, elles sont définies comme appartenant au niveau supérieur, ce qui correspond au niveau central dans d'autres États couverts par l'étude. En 1996, un certain nombre de communautés autonomes n'exerçaient pas encore leurs pouvoirs en matière d'éducation et dépendaient de l'État central pour le financement des écoles. À partir de 2000, toutes les communautés autonomes exerceront leurs pleins pouvoirs, réduisant à néant la part du financement central après transferts.

Pays-Bas: le niveau local est constitué par le *bevoegd gezag* qui, dans l'enseignement public, est un organe de droit public. Dans d'autres sections, il est défini comme appartenant au niveau de l'établissement.

Portugal: données régionales et locales non disponibles. La présentation des seules données centrales n'aurait pas de sens dans ce contexte.

Islande: l'année 1996 est une étape importante du processus de décentralisation. Les compétences en matière de financement du personnel enseignant sont transférées de l'État vers les municipalités (en août). Cela peut expliquer la part du financement central présentée par la figure. À partir de 1997, cette part décroît notablement.

Norvège: les données financières ne sont pas ventilées entre CITE 1 et CITE 2.

La figure 6 illustre bien la diversité des systèmes de flux financiers adoptés dans les différents pays en matière de financement de leur enseignement et présentés dans les diagrammes des transferts financiers à la section 3 de l'introduction générale. Le poids financier de l'enseignement repose massivement sur les entités locales dans tous les pays nordiques et au Royaume-Uni. Ceci ne signifie pas l'absence de solidarité nationale pour le financement de l'enseignement dans ces pays. En effet, ces entités locales sont à leur tour financées en amont, en tout ou partie, par les pouvoirs centraux qui redistribuent ensuite l'argent collecté sur la totalité du territoire.

En Communauté flamande de Belgique, en Allemagne, en Espagne et en Autriche, les autorités régionales assurent la plus grande part du financement des établissements d'enseignement primaire, dans des proportions variables cependant selon les pays. Elles interviennent de manière très majoritaire en Communauté flamande de Belgique et en Allemagne où elles participent à raison de plus des trois quarts à elles seules, le solde étant surtout financé par les entités locales. La répartition est nettement plus partagée en Espagne et en Autriche où la part des autorités régionales varie entre 48 et 60 %. Le solde est surtout financé par l'État central en Espagne et par les autorités locales en Autriche.

La Grèce et l'Irlande se caractérisent par une centralisation quasi exclusive du financement des établissements. Au Portugal, les municipalités financent le fonctionnement et le capital des

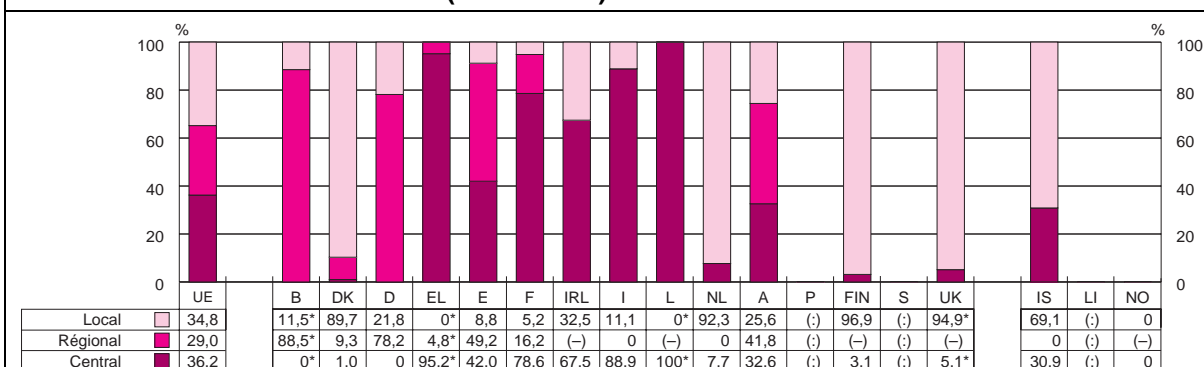
établissements du 1^{er} cycle de l'*ensino básico*, mais les données statistiques ne sont pas disponibles. En Italie, les autorités régionales n'interviennent pas dans le financement, et l'intervention des autorités centrales représente quatre cinquièmes du total.

La France et le Luxembourg présentent des financements assez bien partagés entre les autorités centrale et locales.

A.2. ENSEIGNEMENT SECONDAIRE INFÉRIEUR

Les établissements d'enseignement secondaire inférieur se caractérisent par un mode de fonctionnement similaire à celui de leurs homologues de l'enseignement primaire.

FIGURE 7. RÉPARTITION DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE INFÉRIEUR (CITE 2) EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS PAR NIVEAU ADMINISTRATIF APRÈS TRANSFERTS (PROPORTION). ANNÉE 1996.



* : base de calcul différente; voir notes ci-dessous

Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

Belgique: en ce qui concerne les données statistiques, les communautés sont considérées comme appartenant au niveau régional. Dans d'autres sections, elles sont définies comme appartenant au niveau supérieur, ce qui correspond au niveau central dans d'autres États couverts par l'étude. Communauté flamande uniquement.

Belgique, Grèce, Luxembourg, Royaume-Uni: les données regroupent les niveaux CITE 2 et CITE 3.

Allemagne: en ce qui concerne les données statistiques, les Länder sont considérés comme appartenant au niveau régional. Dans d'autres sections, ils sont définis comme appartenant au niveau supérieur, ce qui correspond au niveau central dans d'autres États couverts par l'étude.

Espagne: en ce qui concerne les données statistiques, les communautés autonomes sont considérées comme appartenant au niveau régional. Dans d'autres sections, elles sont définies comme appartenant au niveau supérieur, ce qui correspond au niveau central dans d'autres États couverts par l'étude. En 1996, un certain nombre de communautés autonomes n'exerçaient toujours pas leurs pouvoirs en matière d'éducation et dépendaient de l'État central pour le financement des écoles. À partir de 2000, toutes les communautés autonomes exerceront leurs pleins pouvoirs, réduisant à néant la part du financement central après transferts.

Pays-Bas: le niveau local est constitué par le *bevoegd gezag* qui, dans l'enseignement public, est un organe de droit public. Dans d'autres sections, il est défini comme appartenant au niveau de l'établissement.

Portugal: données régionales et locales non disponibles. La présentation des seules données centrales n'aurait pas de sens dans ce contexte.

Islande: l'année 1996 est une étape importante du processus de décentralisation: les compétences en matière de financement du personnel enseignant sont transférées de l'État vers les municipalités (en août): cela peut expliquer la part du financement central présentée par la figure. À partir de 1997, cette part décroît notablement.

Norvège: les données financières ne sont pas ventilées entre CITE 1 et CITE 2 (voir ces données à la figure 6).

Quatre pays font exception:

- la France où la part de ressources provenant des autorités publiques centrale et régionales est considérablement plus importante que dans le cas de l'enseignement primaire où le niveau local est proportionnellement plus sollicité;
- l'Irlande où l'État, seul pourvoyeur de fonds des établissements d'enseignement primaire, n'octroie plus que les deux tiers des ressources des établissements d'enseignement secondaire inférieur, le dernier tiers leur étant payé par les autorités locales. Cette situation s'explique par la variété des établissements secondaires. La plupart sont privés subventionnés et directement financés par l'État. Un certain nombre d'établissements d'enseignement secondaire sont publics et financés par le *Vocational Education Committee* de l'autorité locale;
- le Luxembourg où le niveau local n'intervient pas dans le financement de l'enseignement secondaire;
- l'Autriche, où c'est la part des Länder qui diminue au profit de l'État fédéral.

B. RÉPARTITION DU FINANCEMENT PUBLIC ENTRE NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR

Aux différents niveaux d'enseignement correspondent des besoins spécifiques. Les élèves requièrent en effet des moyens adaptés à leur développement. Certains adhèrent à l'idée que les ressources nécessaires à l'éducation des élèves augmentent à mesure que les élèves grandissent et que, en conséquence, il convient de financer davantage les établissements offrant un enseignement de niveau plus avancé. D'autres prétendent que les enfants nécessitent davantage d'attention que les adolescents et qu'ils doivent en conséquence bénéficier d'un taux d'encadrement plus favorable que leurs aînés.

L'objet des figures 8 et 9 ne vise pas à trancher cette question, mais à décrire la situation telle qu'elle se présente dans les pays, c'est-à-dire la réponse apportée implicitement par leur système. Elles présentent à cette fin l'importance relative du financement public moyen d'une année d'études de niveau secondaire inférieur par rapport au financement public moyen d'une année d'études de niveau primaire. Le coût moyen d'une année d'études de l'enseignement primaire a été normalisé à la valeur 100 dans tous les pays. Le financement public moyen d'une année d'études de l'enseignement secondaire inférieur, exprimé en fonction de cette échelle, est présenté dans les figures 8 et 9 pour les secteurs public et privé subventionné respectivement. Une valeur de 200 signifierait un financement moyen d'une année «théorique» de l'enseignement secondaire inférieur deux fois plus important que pour l'enseignement primaire. Au contraire, une valeur de 50 signifierait un financement moyen de l'enseignement secondaire inférieur deux fois moins important que pour l'enseignement primaire.

L'interprétation correcte de ces figures ne peut faire l'économie d'un avertissement: les données peuvent dépendre de la structure éducative du pays. On distingue en effet deux grandes structures éducatives selon que l'enseignement obligatoire est divisé en un niveau primaire et un niveau secondaire inférieur ou organisé en une structure unique. Les pays nordiques se caractérisent par le fait que toute la scolarité de l'enseignement obligatoire est organisée en une seule étape de 9 (ou 10) ans. Il n'est généralement pas possible d'attribuer des financements à certaines années plutôt qu'à d'autres. La division statistique entre un niveau CITE 1 et CITE 2 peut être «artificiellement» construite par les pays. Ils le font alors en s'appuyant sur une règle de trois dont il résulte des valeurs inévitablement très proches entre les niveaux CITE 1 et CITE 2.

B.1. ENSEIGNEMENT PUBLIC

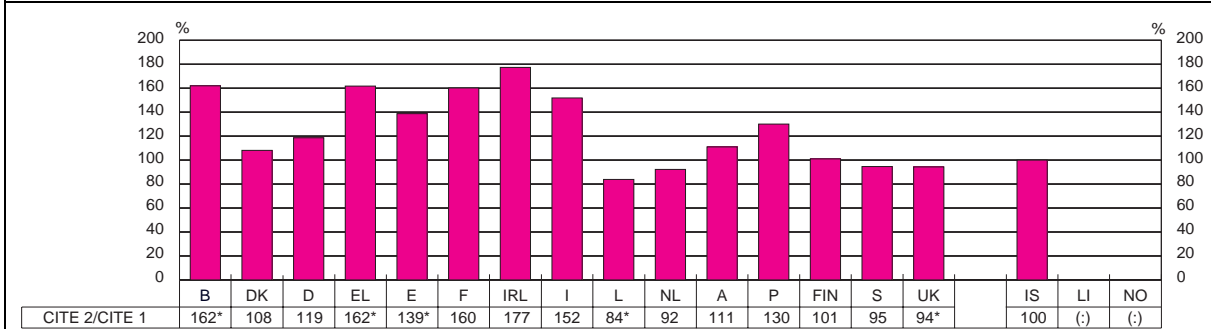
La figure 8 illustre que, de manière générale, dans le secteur public, la majorité des pays accordent plus de ressources aux établissements d'enseignement secondaire inférieur qu'aux établissements d'enseignement primaire. La différence est très marquée en Belgique, en Grèce, en France, en Irlande et en Italie. Elle est relativement moins prononcée au Danemark, en Allemagne, en Autriche et au Portugal.

Au contraire, le Luxembourg et les Pays-Bas, se caractérisent par des ressources légèrement plus élevées pour l'enseignement primaire que pour l'enseignement secondaire inférieur. Les autres pays tendent à une répartition équivalente des ressources entre les deux niveaux. Aux Pays-Bas, ce constat peut être imputé à l'existence d'un secteur privé subventionné plus développé au niveau secondaire qu'au niveau primaire. Les ressources totales octroyées aux établissements publics sont en conséquence plus importantes au niveau primaire.

L'information fournie par cette figure pour le Royaume-Uni doit également être assortie d'un commentaire. Les données relatives au niveau CITE 2 intègrent également les données de niveau CITE 3. Celles-ci portent à sept années la durée théorique prise en compte pour le calcul (voir la note technique sous la figure). L'enseignement obligatoire ne portant cependant pas sur tout ce niveau, le taux de participation dans les dernières années est moindre que dans les premières. On évalue que la durée moyenne de l'enseignement secondaire serait plus proche de cinq ou six ans. Si on intégrait cette valeur à la place de la durée théorique des études, on verrait apparaître un enseignement primaire moins financé que l'enseignement secondaire. La figure 10 apporte un éclairage sur cette question.

En tenant compte de ces éléments, on peut établir que les établissements de l'enseignement secondaire inférieur sont l'objet d'un financement généralement plus important que ceux de l'enseignement primaire.

FIGURE 8. FINANCEMENT MOYEN D'UNE ANNÉE THÉORIQUE D'ÉTUDES DE NIVEAU SECONDAIRE INFÉRIEUR (CITE 2) PAR RAPPORT AU NIVEAU PRIMAIRE (CITE 1). SECTEUR PUBLIC. ANNÉE 1996.



* : base de calcul différente; voir notes ci-dessous

Source: Eurydice, sur la base des données UOE.

Notes complémentaires

Belgique: Communauté flamande uniquement. Les données de l'enseignement secondaire regroupent les niveaux CITE 2 et CITE 3.

Grèce, Luxembourg: les données de l'enseignement primaire regroupent les niveaux CITE 0 et CITE 1; celles de l'enseignement secondaire inférieur, les niveaux CITE 2 et CITE 3.

Espagne: une partie importante des données du niveau CITE 2 sont, dans les faits, incluses dans celles du niveau CITE 3 et ne sont donc pas prises en compte dans le cadre de cette figure.

Irlande: la majorité des écoles sont privées subventionnées mais sont répertoriées dans les données statistiques comme de l'enseignement public.

Pays-Bas: les écoles publiques sont minoritaires.

Portugal: les dépenses des administrations régionales et locales ne sont pas comprises.

Royaume-Uni: les données de l'enseignement secondaire regroupent les niveaux CITE 2 et CITE 3. Le nombre d'années comprises dans l'enseignement primaire n'est pas homogène dans tout le pays. On compte 6 années d'enseignement primaire en Angleterre et au pays de Galles, et 7 en Irlande du Nord et en Écosse. Les présentes valeurs sont calculées sur la base de l'extension à tout le pays du mode anglais et gallois. Il est également tenu compte de 7 années pour les niveaux CITE 2 et CITE 3 réunis.

Islande: la structure unique ne permet pas de distinguer entre les niveaux CITE 0, CITE 1 et CITE 2. On considère artificiellement que CITE 0 comporte une des 10 années de la structure unique, que CITE 1 en compte 6 et que CITE 2 en compte 3. Les données sont ensuite ventilées entre ces trois niveaux au prorata du nombre d'années qu'elles comptent. Par construction, le financement par année est égal pour chaque niveau de classification.

Norvège: les données financières ne sont pas ventilées entre CITE 1 et CITE 2, de telle sorte que la construction de cette figure est impossible.

Note technique

Le calcul des données se fait en deux étapes.

Dans un premier temps, on détermine le financement public moyen d'une année d'études de niveau primaire, d'une part, et de niveau secondaire inférieur, d'autre part. Les dépenses publiques totales accordées à ces niveaux d'enseignement sont à cette fin divisées par le nombre d'années respectives que comptent ces niveaux. Le nombre d'années retenues pour ce calcul est présenté dans le tableau ci-dessous.

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	IS	LI	NO
CITE 1	6	6	4	9	6	5	6	5	8,5	6	4	6	6	6	6	6	5	9
CITE 2	6	3	6	6	2	4	3	3	7	3	4	3	3	3	7	3	4	(:)

Dans les pays pour lesquels les données regroupent plusieurs niveaux CITE, le nombre d'années inclut celles des différents niveaux CITE concernés.

Dans un deuxième temps, on divise le financement moyen d'une année de l'enseignement secondaire inférieur par celui de l'enseignement primaire. Le quotient obtenu est multiplié par cent pour obtenir un indice de base 100.

Cette figure permet ainsi la comparaison entre pays des rapports entre les financements des niveaux d'enseignement primaire et secondaire inférieur.

Plusieurs explications peuvent être avancées dont certaines sont liées à l'organisation de l'enseignement, et leur portée, qui mériterait une étude plus approfondie, varie probablement selon les pays:

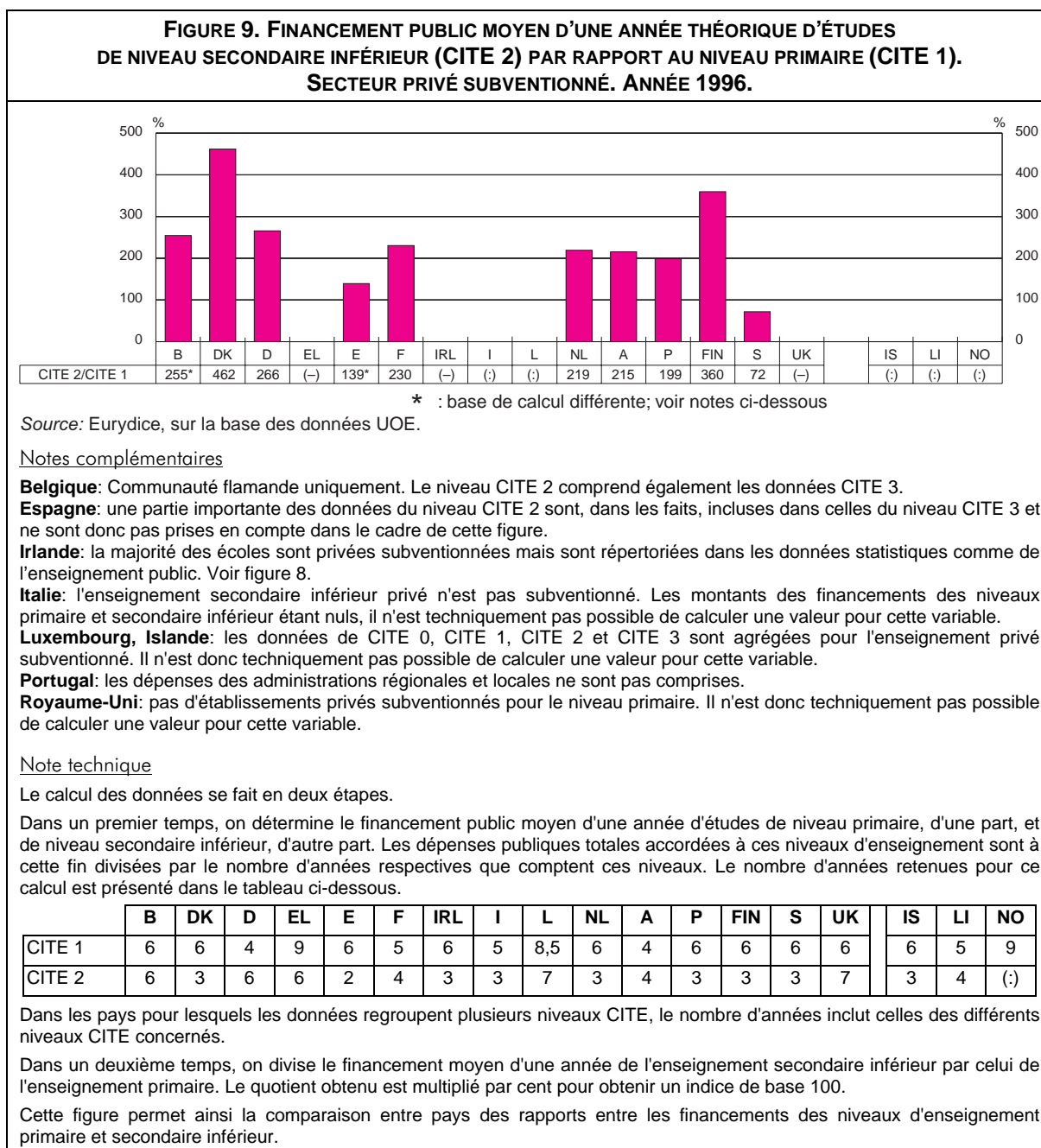
- l'enseignement secondaire se caractérise par des ratios enseignants/élèves plus favorables, en raison, notamment, de l'organisation de l'enseignement par matières, par la multiplication des options à mesure que l'élève avance dans sa scolarité ou encore par la charge hebdomadaire de travail en classe des enseignants moins importante que dans l'enseignement primaire;
- les rémunérations des enseignants de l'enseignement secondaire sont plus élevées que celles des enseignants du primaire dans certains pays;

- l'enseignement secondaire propose l'apprentissage de matières nécessitant des installations spécifiques et plus coûteuses (laboratoires de sciences, classes de technologie, centre d'apprentissage des langues, etc.).

B.2. ENSEIGNEMENT PRIVÉ SUBVENTIONNÉ

L'analyse du point précédent ne portait que sur l'enseignement public. Quoique l'étude ne porte pas sur l'enseignement privé subventionné à l'exception de trois pays (voir section 1, point A.2), il est intéressant de considérer la répartition des ressources publiques entre les niveaux d'enseignement primaire et secondaire inférieur dans les pays où ce secteur existe. Ces données sont présentées dans la figure 9.

Il convient d'emblée de signaler que cette section ne permet pas des comparaisons fiables entre les différents secteurs d'enseignement (public et privé subventionné), c'est-à-dire entre les figures 8 et 9, parce qu'une telle mise en parallèle nécessiterait de disposer également du nombre d'élèves concernés, ce qui n'est pas le cas.



La situation dans l'enseignement privé subventionné est plus contrastée que celle de l'enseignement public, notamment en raison de la distribution moins uniforme des établissements entre les deux niveaux d'enseignement. En Communauté flamande de Belgique, au Danemark, en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, en Autriche, au Portugal et en Finlande, où des établissements privés subventionnés existent dans les deux niveaux, c'est l'enseignement secondaire inférieur qui reçoit la plus grande part des fonds publics octroyés aux établissements privés subventionnés.

La figure 9 confirme ainsi que le secteur privé subventionné néerlandais est plus développé au niveau secondaire inférieur qu'au niveau primaire. Si on agrègeait les données des deux secteurs et qu'on tenait compte du fait que les établissements publics et privés subventionnés font l'objet des mêmes règles de financement, on observerait que le niveau secondaire fait l'objet d'un financement nettement plus important que le niveau primaire.

La Suède se caractérise par une répartition des ressources dévolues à l'enseignement privé subventionné plus favorable au niveau primaire qu'au niveau secondaire inférieur.

Ces données ne doivent toutefois pas faire oublier que la proportion des établissements privés subventionnés parmi l'ensemble de tous les établissements est très variable d'un pays à l'autre: ils représentent plus de la moitié des élèves en Communauté flamande de Belgique et aux Pays-Bas, moins de 10 % en Allemagne, au Luxembourg, en Autriche, au Portugal, en Finlande ou en Suède et entre 10 et 30 % au Danemark, en Espagne et en France (voir figure 2).

C. DÉPENSE PAR ÉLÈVE

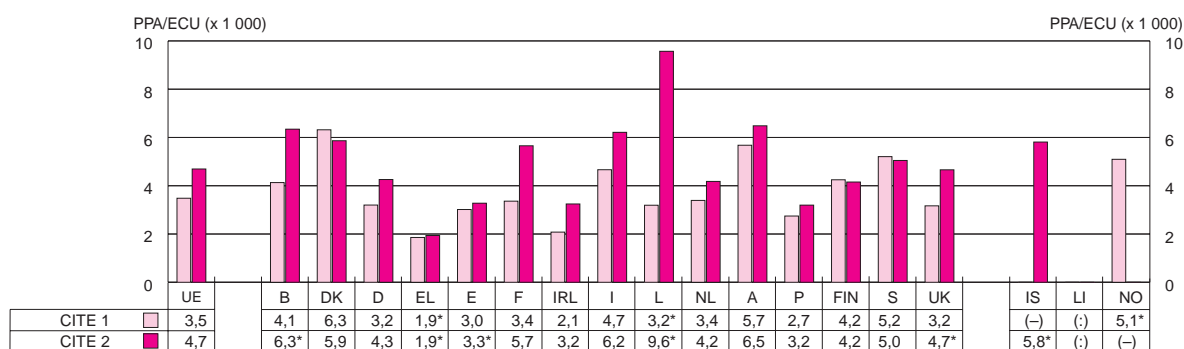
Les différences observées dans la section 2, point B peuvent s'expliquer partiellement par le nombre d'élèves inscrits dans les établissements des deux niveaux. Le calcul de la dépense par élève et par niveau d'enseignement pour les établissements du secteur public permet de relativiser ces données en les rapportant à cette importante variable.

À noter que contrairement à ce qui est pratiqué pour les figures 8 et 9, c'est la dépense totale des établissements qui est prise en considération, c'est-à-dire l'ensemble des ressources qui ont été utilisées par les établissements, quelle que soit leur origine, publique ou privée. Des fonds d'origine privée peuvent donc théoriquement engendrer des différences par rapport aux données des figures précédentes (dont les données n'incluent que les dotations des pouvoirs publics), mais on sait que leurs montants sont relativement faibles par rapport au financement public (voir chapitre 5).

Comme on le voit à la figure 10, tous les pays octroient des moyens financiers plus importants par élève aux établissements d'enseignement secondaire inférieur qu'aux établissements d'enseignement primaire. Certes, le Danemark, la Finlande et la Suède paraissent faire exception, mais il convient de rappeler que la répartition, en deux niveaux d'enseignement, des ressources accordées aux établissements qui s'inscrivent dans une logique de structure unique pose des problèmes méthodologiques qui peuvent expliquer ce résultat. La France, le Luxembourg et, dans une moindre mesure, l'Allemagne, l'Irlande, et l'Italie se caractérisent par une différence importante entre les ressources accordées en moyenne pour chaque élève des deux niveaux d'enseignement, chaque fois à l'avantage de l'enseignement secondaire inférieur. La Communauté flamande de Belgique et le Royaume-Uni présentent un profil similaire. Cependant, le fait que les données intègrent des élèves du niveau CITE 3 ne permet pas de tirer de conclusion sur le seul niveau secondaire inférieur. À noter que la figure 8 indique que le Luxembourg accorde, dans l'absolu, plus de ressources à l'enseignement de niveau primaire qu'à celui de niveau secondaire, mais ces données n'intégraient pas, comme c'est le cas pour la figure 10, le fait que le nombre d'élèves de l'enseignement primaire vaut une fois et demi celui de l'enseignement secondaire.

De la figure 10 résulte la figure 11, indiquant que, de manière générale, les pays de l'Union européenne qui octroient, par étudiant, une somme plus élevée que la «valeur européenne» pour les établissements publics d'enseignement primaire octroient aussi une somme plus élevée que la «valeur européenne» pour les établissements publics d'enseignement secondaire inférieur. Et inversement, les pays qui octroient une somme moins élevée que la «valeur européenne» aux établissements d'enseignement primaire octroient aussi une somme moins élevée que la «valeur européenne» aux établissements d'enseignement secondaire inférieur. La France et le Luxembourg, qui financent nettement plus l'enseignement secondaire inférieur que l'enseignement primaire échappent à cette règle.

FIGURE 10. DÉPENSE PAR ÉLÈVE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR (CITE 1 ET 2), EN MILLIERS DE PPA/ECU. ANNÉE 1996.



* : base de calcul différente; voir notes ci-dessous

Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

Belgique: Communauté flamande uniquement. Les données de l'enseignement secondaire inférieur regroupent les niveaux CITE 2 et CITE 3.

Grèce, Luxembourg: les données de l'enseignement primaire regroupent les niveaux CITE 0 et CITE 1 et celles de l'enseignement secondaire inférieur, les niveaux CITE 2 et CITE 3.

Espagne: une partie importante des données du niveau CITE 2 sont, dans les faits, incluses dans celles du niveau CITE 3 et ne sont donc pas prises en compte dans le cadre de cette figure.

Irlande: la majorité des écoles sont privées subventionnées mais sont répertoriées dans les données statistiques comme de l'enseignement public.

Pays-Bas: les écoles publiques sont minoritaires, mais, la loi de 1917 interdisant de traiter différemment les deux secteurs, elles sont néanmoins représentatives de l'ensemble des établissements.

Royaume-Uni: les données de l'enseignement secondaire inférieur regroupent les niveaux CITE 2 et CITE 3.

Islande: les données présentées regroupent les niveaux CITE 0, CITE 1, CITE 2 et CITE 3.

Norvège: les données financières ne sont pas ventilées entre CITE 1 et CITE 2.

Note technique

La figure présente, tant pour l'enseignement primaire (CITE 1) que pour l'enseignement secondaire inférieur (CITE 2) le résultat de la division du montant total des ressources octroyées par l'État (tous niveaux administratifs confondus) aux établissements publics par le nombre d'élèves fréquentant ces établissements.

Les données exprimées en monnaie nationale ont été converties au moyen des indices de parité de pouvoir d'achat.

FIGURE 11. DÉPENSE PAR ÉLÈVE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR: RÉPARTITION DES PAYS EN FONCTION DE LEUR POSITION PAR RAPPORT À LA «VALEUR EUROPÉENNE». ANNÉE 1996.

		ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	
		PLUS ÉLEVÉE QUE LA «VALEUR EUROPÉENNE»	MOINS ÉLEVÉE QUE LA «VALEUR EUROPÉENNE»
ENSEIGNEMENT SECONDAIRE	PLUS ÉLEVÉE QUE LA «VALEUR EUROPÉENNE»	B nl, (DK), I, A, (FIN), (S)	F, L
	MOINS ÉLEVÉE QUE LA «VALEUR EUROPÉENNE»		D, EL, E, IRL, NL, P, UK

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Danemark, Finlande, Suède: les pays nordiques pour lesquels des données sont disponibles figurent entre parenthèses parce que la ventilation des données entre enseignement primaire et enseignement secondaire fait l'objet des réserves déjà exprimées. Ces réserves ne justifient néanmoins pas le retrait de ces pays de la figure.

Espagne: une partie importante des données du niveau CITE 2 sont, dans les faits, incluses dans celles du niveau CITE 3 et ne sont donc pas prises en compte dans le cadre de cette figure.

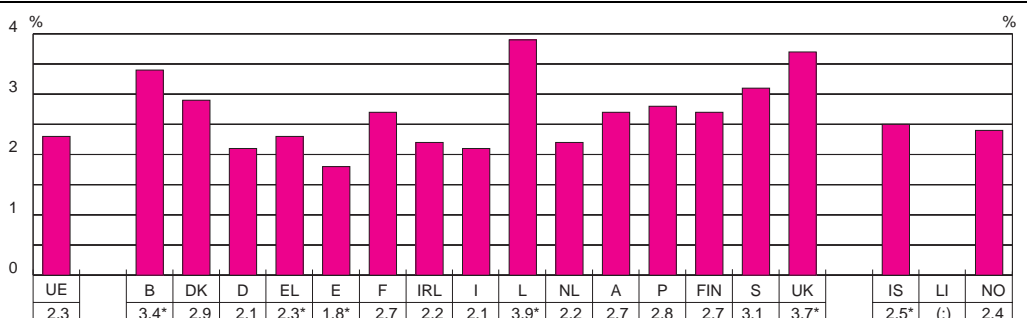
Islande, Liechtenstein, Norvège: données incomplètes ou manquantes.

Il faut souligner que ce tableau ne rend pas compte de l'ampleur des différences que les pays enregistrent par rapport à la «valeur européenne». Deux pays se distinguent à cet égard: l'Autriche, d'une part, qui présente des valeurs très élevées, et la Grèce, d'autre part, qui présente des valeurs particulièrement faibles.

D. IMPORTANCE DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE DANS LE PIB

L'indicateur présenté à la figure 12 présente la part du PIB consacrée au financement public de l'enseignement obligatoire. Il résulte de l'agrégation des données relatives aux établissements d'enseignement primaire et aux établissements de l'enseignement secondaire inférieur ainsi que des secteurs public et privé subventionné. Le fait d'additionner les ressources mises à la disposition des établissements d'enseignement primaire et celles des établissements d'enseignement secondaire inférieur permet de réduire les variations entre le nombre d'années considérées au total des deux niveaux d'enseignement par les différents pays. Cela permet en outre de mieux tenir compte des spécificités des pays ayant opté pour un système de structure unique.

FIGURE 12. PART DU FINANCEMENT PUBLIC DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS SUBVENTIONNÉS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR DANS LE PIB. ANNÉE 1996.



* : base de calcul différente; voir notes ci-dessous

Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

UE concerne les douze pays suivants: Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède, Royaume-Uni. Ces pays sont retenus, à l'exclusion des autres, afin d'offrir une base identique dans les figures 12 à 16.

Belgique: Communauté flamande de Belgique uniquement. La figure inclut les données du niveau CITE 3. La définition du PIB ne correspond pas exactement au territoire sur lequel l'enseignement est organisé. Il peut en conséquence être sous-estimé et donner lieu à une surestimation du ratio.

Grèce, Luxembourg: la figure inclut aussi les données des niveaux CITE 0 et CITE 3.

Espagne: une partie importante des données du niveau CITE 2 sont, dans les faits, incluses dans celles du niveau CITE 3 et ne sont donc pas prises en compte dans le cadre de cette figure.

Italie, Luxembourg, Norvège: les établissements privés subventionnés ne sont pas inclus.

Portugal: les dépenses des autorités régionales et locales ne sont pas comprises.

Royaume-Uni: la figure inclut les données des niveaux CITE 3.

Islande: la figure contient les données des niveaux CITE 0 et CITE 3 des établissements privés subventionnés.

Note technique

La figure présente le montant total des ressources octroyées par l'État (tous niveaux administratifs confondus) aux établissements scolaires, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut. Les établissements publics et privés subventionnés, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire inférieur, sont pris en considération.

La «valeur européenne» (calculée sur 12 pays de l'Union) indique que si les pays de l'Union européenne formaient une grande entité, 2,4 % de son PIB serait consacré au financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur. En Espagne, une partie des ressources accordées à l'enseignement secondaire inférieur sont agrégées avec celles des établissements CITE 3, non comptabilisées ici. Il en résulte donc une sous-estimation des valeurs.

Il existe cependant une certaine variabilité autour de cette valeur allant du simple au double.

Le Luxembourg et, dans une moindre mesure, la Communauté flamande de Belgique, le Danemark, la France, l'Autriche, le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni sont les pays qui consacrent relativement le plus de ressources au financement de leurs établissements d'enseignement obligatoire. Pour la Communauté flamande de Belgique, le Luxembourg et le Royaume-Uni, l'explication réside, au moins partiellement, dans le fait que les données intègrent l'enseignement secondaire supérieur (CITE 3) et, dans le cas du Luxembourg, l'enseignement préprimaire (CITE 0).

L'analyse de l'origine de ces différences se fait par la décomposition de ce ratio en trois éléments au moyen de la formule mathématique suivante:

$$I_0 = \frac{\text{Financement public des établissements}}{\text{PIB}} = I_1 \cdot I_2 \cdot I_3$$

$$\text{avec } I_1 = \frac{\text{Financement public des établissements}}{\text{Budget total de l'enseignement}}$$

$$I_2 = \frac{\text{Budget total de l'enseignement}}{\text{Budget total des pouvoirs publics}}$$

$$I_3 = \frac{\text{Budget total des pouvoirs publics}}{\text{PIB}}$$

Le ratio «Financement public des établissements/PIB» sera d'autant plus élevé que les composantes I_1 , I_2 et I_3 seront également élevées.

I_1 représente la part du financement public des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur dans le budget total des pouvoirs publics en matière d'enseignement. Plus un État consacre une part importante de son budget enseignement aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur, plus importante sera la part du financement public des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur dans le PIB.

I_2 représente la part du budget total des pouvoirs publics qui est consacrée aux dépenses en matière d'enseignement.

I_3 , enfin, représente la valeur de toutes les dépenses publiques rapportées à celle du PIB, c'est-à-dire exprimée en proportion de la création totale de richesse sur le territoire national, tous secteurs économiques confondus.

Plus la part du financement des établissements des enseignements primaire et secondaire inférieur est importante dans le budget total des pouvoirs publics dévolu à l'enseignement, et/ou plus ce budget de l'enseignement occupe une part importante dans l'ensemble des dépenses publiques, et/ou plus ces dépenses publiques occupent elles-mêmes une place importante dans l'ensemble de l'économie, plus le rapport «Financement public des établissements/PIB» sera élevé.

Les figures 13, 14 et 15 présentent respectivement les valeurs des ratios I_1 , I_2 et I_3 . La figure 16 synthétise les précédentes pour apporter une explication synoptique de l'origine des différences observées à la figure 12.

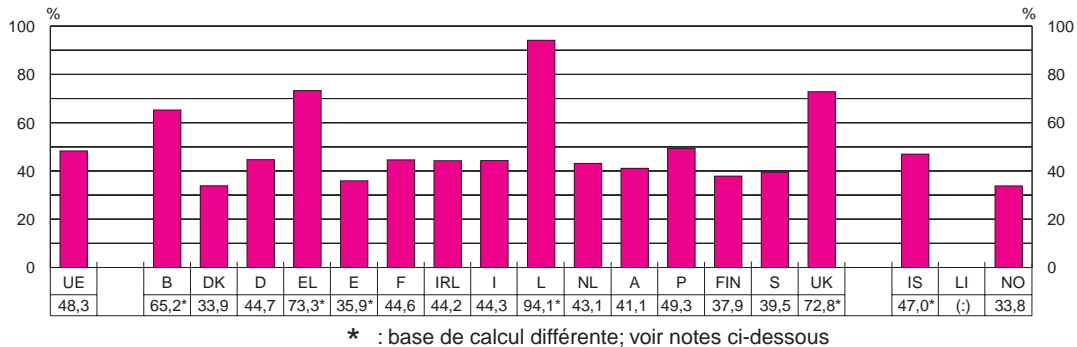
Si les douze pays de l'Union européenne pour lesquels des données sont disponibles pour tous les indicateurs I_1 , I_2 et I_3 formaient une grande entité nationale, près de la moitié (45,9 %) des ressources financières consacrées à l'enseignement seraient destinées aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur.

La présence des données du niveau CITE 3 dans les données de la Communauté flamande de Belgique, de la Grèce, du Luxembourg et du Royaume-Uni a pour effet d'augmenter artificiellement la valeur de leur ratio et explique, au moins en partie, les hauts niveaux présentés. En Espagne, par contre, une partie des ressources accordées à l'enseignement secondaire inférieur sont agrégées avec celles des établissements CITE 3, non comptabilisées ici. Il en résulte donc une sous-estimation des valeurs.

Le Luxembourg présente un ratio particulièrement élevé (plus de 90 %). Il s'explique en partie par le fait que le financement de l'enseignement supérieur y est relativement moins important qu'ailleurs (l'enseignement supérieur universitaire n'était, en 1996, organisé au Luxembourg que pour la première année d'études; les étudiants qui souhaitaient poursuivre leurs études universitaires devaient s'expatrier). Il en résulte par conséquent une importance relative des autres niveaux d'enseignement surdimensionnée par rapport aux autres pays.

Le Danemark, par contre, ne consacre à ces établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur que le tiers de ses ressources publiques dévolues à l'enseignement.

FIGURE 13. PART DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS SUBVENTIONNÉS DANS LE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT. ANNÉE 1996.



Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

UE concerne les douze pays suivants: Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni. Ces pays sont retenus, à l'exclusion des autres, afin d'offrir une base identique dans les figures 12 à 16.

Belgique: Communauté flamande uniquement. La figure inclut les données CITE 3.

Grèce, Luxembourg: la figure inclut aussi les données des niveaux CITE 0 et CITE 3.

Espagne: une partie importante des données du niveau CITE 2 sont, dans les faits, incluses dans celles du niveau CITE 3 et ne sont donc pas prises en compte dans le cadre de cette figure.

Italie, Luxembourg: les établissements privés subventionnés ne sont pas inclus.

Portugal: les dépenses des autorités régionales et locales ne sont pas comprises.

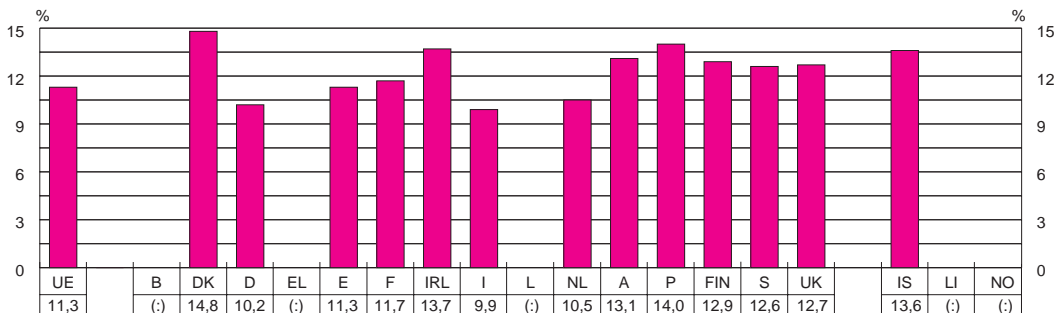
Royaume-Uni: la figure inclut les données du niveau CITE 3.

Islande: la figure contient les données des niveaux CITE 0 et CITE 3 des établissements privés subventionnés.

Note technique

La figure présente le montant total des ressources octroyées par l'État (tous niveaux administratifs confondus) aux établissements exprimé en pourcentage du total de toutes les dépenses publiques nationales en matière d'enseignement (tous niveaux administratifs confondus). Les établissements publics et privés subventionnés, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire inférieur, sont pris en considération, tous secteurs confondus.

FIGURE 14. PART DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT DANS LE TOTAL DES DÉPENSES PUBLIQUES. ANNÉE 1996.



Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

UE concerne les douze pays suivants: Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni.

Portugal: les dépenses des autorités régionales et locales ne sont pas comprises.

Islande: données relatives aux dépenses publiques totales communiquées directement par le pays.

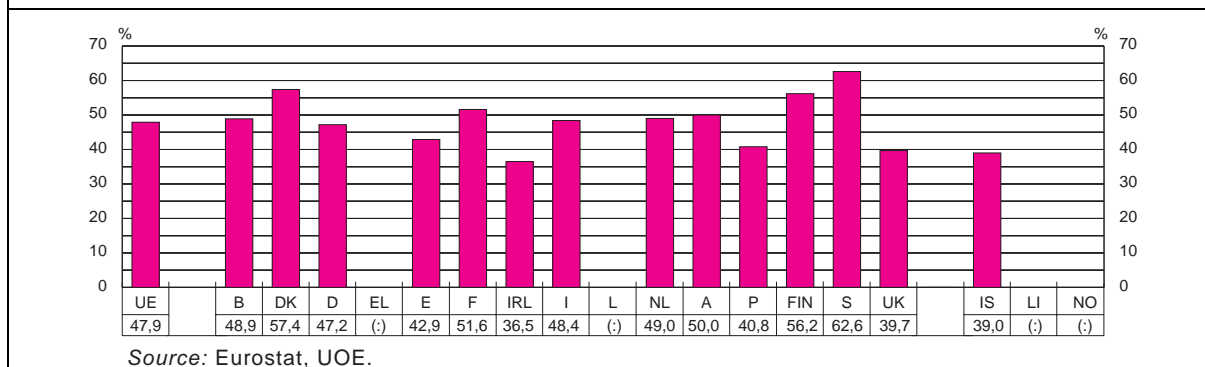
Note technique

La figure présente le montant total des ressources dépensées par l'État (tous niveaux administratifs confondus) en matière d'enseignement, exprimé en pourcentage du total de toutes les dépenses publiques nationales (tous secteurs et tous niveaux administratifs confondus).

Deux catégories principales de pays émergent de cette figure: les pays dont le ratio «dépenses publiques en matière d'enseignement/dépenses publiques totales» gravite autour de la «valeur européenne», avec des taux de 10 à 12 %: l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas.

Le Danemark, l'Irlande, le Portugal, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni et l'Islande constituent la deuxième catégorie de pays, qui consacrent plus du huitième de leurs dépenses publiques totales à l'enseignement, avec des taux variant entre 12 et 15 %.

**FIGURE 15. PART DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DANS LE PIB.
ANNÉE 1996.**



Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

UE concerne les douze pays suivants: Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni.

Islande: données relatives aux dépenses publiques totales communiquées directement par le pays.

Note technique

La figure présente le montant total des ressources dépensées par l'État (tous secteurs et tous niveaux administratifs confondus), exprimé en pourcentage du PIB.

L'importance de l'action des pouvoirs publics au sein de l'économie européenne est relativement considérable: plus de 47 % pour l'entité européenne. Cette valeur est cependant variable selon les pays, en fonction des orientations politiques générales qu'ils ont adoptées en matière d'intervention de l'État. Les pays nordiques ont une tradition de présence plus massive des pouvoirs publics: l'État (tous niveaux administratifs confondus) au Danemark, en Finlande et en Suède dépense plus de 55 % du PIB. L'Espagne, l'Irlande, le Portugal, le Royaume-Uni et l'Islande se caractérisent par une place nettement moins importante occupée par l'État dans l'activité économique.

Le tableau synoptique de la figure 16 présente l'information des figures 13, 14 et 15 de manière à faire apparaître l'explication des différences observées entre les pays dans le ratio «Financement public des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur/PIB».

Le Danemark, l'Autriche, la Finlande, la Suède et, dans une moindre mesure, la France se caractérisent par une part du financement public des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur dans le PIB supérieure à la «valeur européenne». Cela s'explique par le fait que les pouvoirs publics occupent une place plus importante dans l'économie que dans les autres pays, et que l'enseignement lui-même occupe également une part plus importante que la moyenne dans les dépenses totales des pouvoirs publics. Le financement des établissements d'enseignement obligatoire est, par rapport au financement public total de l'enseignement, tous niveaux confondus, moindre que dans l'ensemble de l'Union européenne, mais pas suffisamment pour contrebalancer les effets des deux premiers ratios.

Pour l'Allemagne, tous les ratios explicatifs étant légèrement inférieurs à la «valeur européenne», le ratio «Financement public des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur/PIB» est lui aussi inférieur à la «valeur européenne».

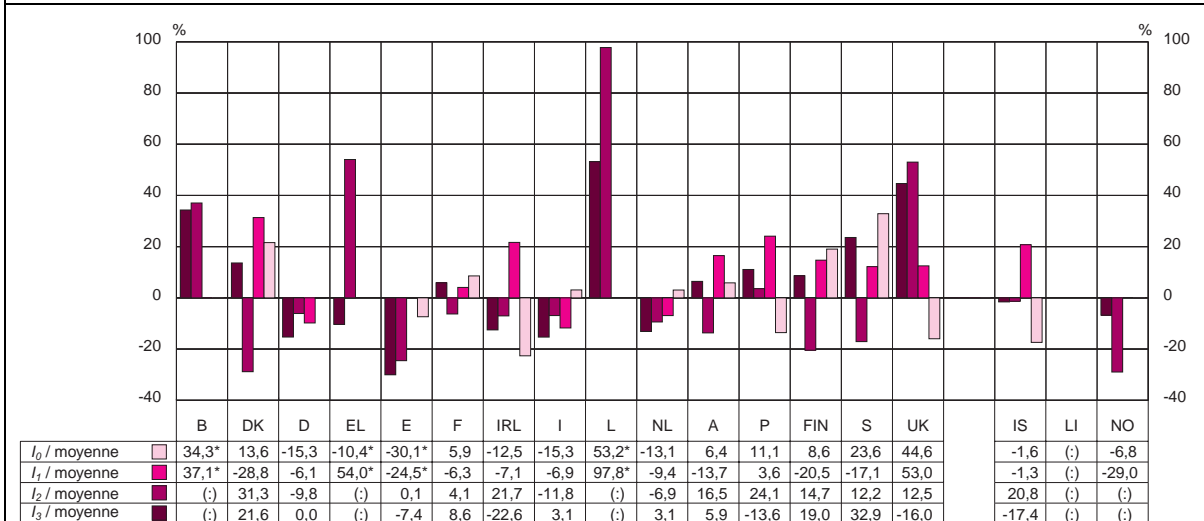
En Espagne, en Irlande et en Islande, les parts dans le PIB du financement public des établissements de l'enseignement obligatoire sont inférieures à la «valeur européenne». Cela s'explique d'abord par la moindre importance des pouvoirs publics dans l'économie, puis, par la part très faible que le financement de ces établissements occupe au sein des dépenses publiques en matière d'enseignement. L'enseignement représente une fraction des dépenses publiques totales plus importante que dans le reste de l'Union européenne, mais pas assez pour compenser l'effet défavorable des premiers ratios.

En Italie, où les données ne tiennent compte que des établissements publics et aux Pays-Bas, la part relative du financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur dans le budget de l'enseignement est inférieure à la «valeur européenne». Si, dans ces deux pays, les pouvoirs publics jouent dans l'économie un rôle légèrement plus important que la «valeur européenne», la part de l'enseignement dans les pouvoirs publics est assez nettement inférieure à la valeur de l'ensemble de l'Union européenne. Il en résulte que le ratio «Part des dépenses publiques

aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur/PIB» est inférieur à la «valeur européenne».

Au Portugal comme au Royaume-Uni, les ratios explicatifs sont nettement supérieurs à la «valeur européenne», à l'exception de celui indiquant la place des pouvoirs publics dans l'économie, moindre dans ces deux pays que dans le reste de l'Union européenne. Ce dernier effet ne joue cependant pas assez pour contrebalancer l'effet positif des deux premiers ratios: la part du PIB consacrée au financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur est dans ces deux pays, supérieure à la «valeur européenne».

FIGURE 16. HISTOGRAMME SYNOPTIQUE DES DIFFÉRENCES RELATIVES PAR RAPPORT À LA «VALEUR EUROPÉENNE» DES RATIOS I_0 , I_1 , I_2 ET I_3 ISSUS DE LA DÉCOMPOSITION DU RATIO «FINANCEMENT PUBLIC DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR (CITE 1 ET 2)/PIB». ANNÉE 1996.



* : base de calcul différente; voir notes ci-dessous

Source: Eurydice, sur la base des données UOE.

Notes complémentaires

La «valeur européenne» concerne les douze pays suivants: Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni.

Belgique, Royaume-Uni: la figure inclut les données du niveau CITE 3.

Grèce, Luxembourg: la figure inclut aussi les données des niveaux CITE 0 et CITE 3.

Espagne: une partie importante des données du niveau CITE 2 sont, dans les faits, incluses dans celles du niveau CITE 3 et ne sont donc pas prises en compte dans le cadre de cette figure.

Italie, Luxembourg, Norvège: les établissements privés subventionnés ne sont pas inclus.

Portugal: les dépenses des autorités régionales et locales ne sont pas comprises.

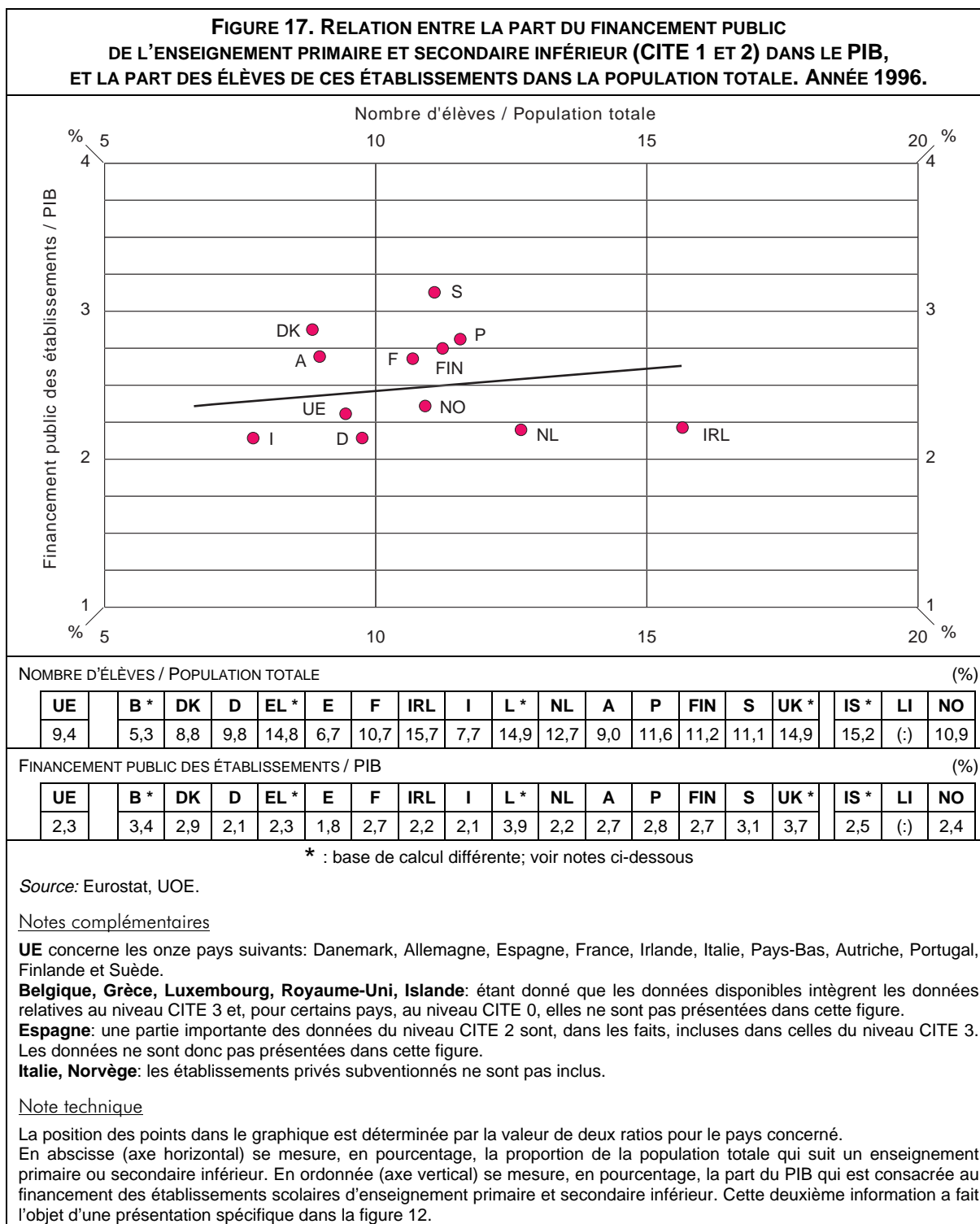
Islande: la figure contient les données des niveaux CITE 0 et CITE 3 des établissements privés subventionnés. Les données relatives aux dépenses publiques totales sont communiquées directement par le pays.

Note technique

La valeur présentée est, pour chacun des ratios des figures 12, 13, 14 et 15, construite sur base de la différence entre la valeur du ratio pour le pays considéré et celle, pour ce même ratio, de la «valeur européenne». Cette différence est divisée par la «valeur européenne» de manière à présenter l'écart relatif des observations par rapport à la «valeur européenne».

E. FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE ET POPULATION SCOLAIRE

Un des éléments déterminant dans le volume des ressources nécessaires au financement des établissements d'enseignement est l'importance de la population qui leur est confiée. La figure 17 met en relation la part du financement public de l'enseignement primaire et secondaire inférieur (figure 12) et la part, dans la population totale, des élèves inscrits dans ces deux niveaux d'enseignement.



Plus la population d'un pays est jeune plus, toutes autres choses égales par ailleurs, il devra consentir un effort important pour financer ses établissements d'enseignement et plus importante sera, par conséquent, la part de son PIB consacrée à ce financement.

Plus un pays est situé à droite dans le graphique, plus importante est la fraction de la population qui fréquente les établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur (et, donc, par conséquent, plus important est le besoin de financement des établissements). Plus un pays est situé en haut dans le graphique, plus il accorde une part importante de son PIB au financement public des établissements d'enseignement primaire et secondaire.

Un pays situé en haut à gauche de ce diagramme représente un pays qui, ayant une faible population scolaire, accorde néanmoins d'importantes subventions publiques à ses établissements et inversement.

On constate que les pays se disposent, grosso modo, autour d'une droite croissante.

Le fait que l'Italie consacre une part relativement plus faible que les autres pays au financement de ses établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur trouve son explication: la population à scolariser est aussi relativement moins importante qu'ailleurs. À l'inverse, la Suède est le pays qui consacre proportionnellement le plus de ressources à l'enseignement primaire et secondaire inférieur alors que sa population scolaire est, à ces niveaux, proche de celle de la «valeur européenne».

L'Irlande fait figure d'exception. Elle a les populations d'élèves les plus importantes, mais consacre à leur scolarisation des ressources nettement moins élevées que la «valeur européenne».

F. MOYENS FINANCIERS PUBLICS ALLOUÉS AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE

Le ratio «Financement public des établissements d'enseignement obligatoire/PIB» peut être décomposé selon la formule suivante:

$$\frac{\text{Financement public des établis.}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Financement public des établis.}}{\text{Budget total de l'enseignement}} \times \frac{\text{Budget total de l'enseignement}}{\text{PIB}}$$

La figure 18 présente, sur un même graphique, les deux composantes. En abscisse se trouve inscrit le premier ratio, et en ordonnée le second. Les pays sont situés respectivement en fonction de la valeur de ces deux ratios.

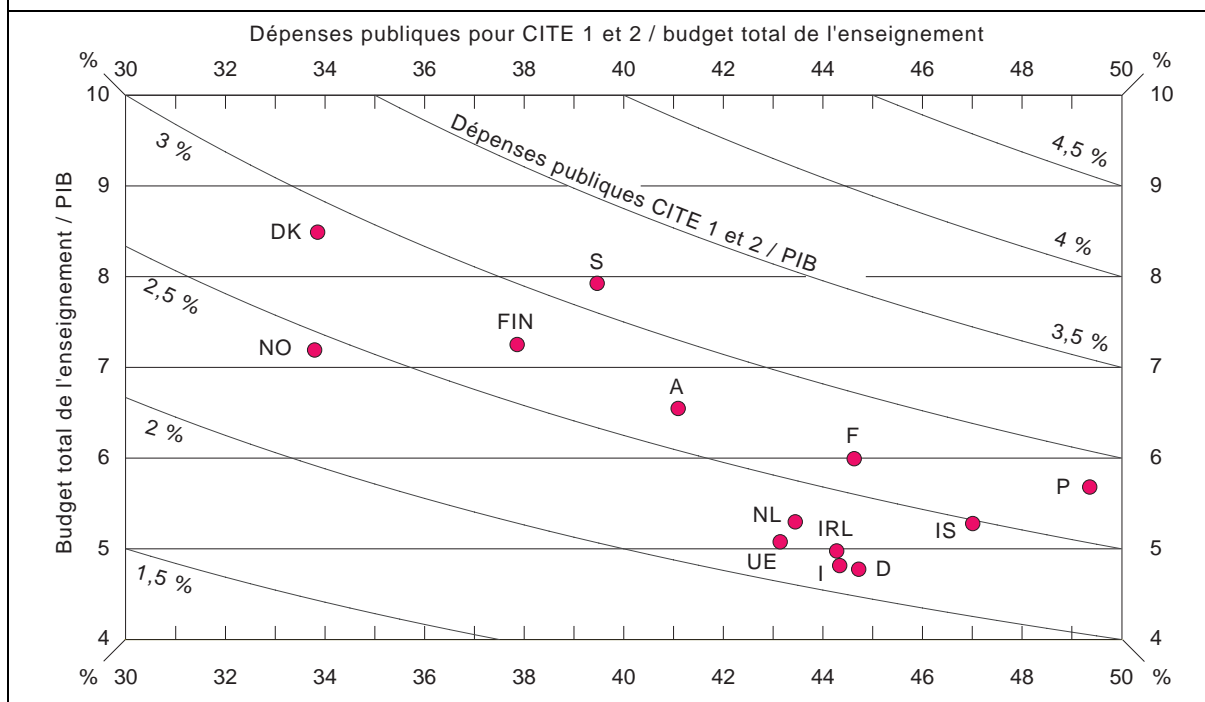
Le ratio «Financement public des établissements/PIB» étant le produit des valeurs reportées sur les deux axes, toutes les combinaisons de ces deux ratios constitutifs qui ont pour résultat une même valeur dessinent une branche d'hyperbole équilatère. Sept de ces branches, correspondant à des valeurs de «Financement public des établissements/PIB» égales à 1,5, 2, 2,5, 3, 3,5, 4 et 4,5 % respectivement, ont été représentées dans la figure 18. Elles forment à leur tour une échelle qui permet de situer les différents pays les uns par rapport aux autres.

On retrouve ainsi que la Suède a un ratio «Financement public des établissements/PIB» supérieur à 3 %. On voit également que ce résultat s'explique par la conjonction d'un ratio «Financement public des établissements/Budget total de l'enseignement» relativement élevé et d'un ratio «Budget total de l'enseignement/PIB» un peu inférieur à la «valeur européenne».

De la même manière, on peut constater que si le Danemark, la France, l'Autriche, le Portugal et la Finlande présentent des valeurs relativement semblables (entre 2,6 et 2,9 %) pour le ratio «Financement public des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur/PIB» (ils se situent au même niveau sur l'échelle dessinée par les branches d'hyperbole équilatère), l'origine de cette valeur est très variable. Cela s'explique, pour le Danemark, par le fait qu'une exceptionnelle importance du budget de l'enseignement dans le PIB compense la faible part des ressources publiques dévolues à l'enseignement qui sont consacrées aux niveaux primaire et secondaire inférieur. En Finlande, la situation est relativement proche de celle du Danemark, mais nettement moins accentuée: elle consacre aux enseignements primaire et secondaire inférieur une part relativement faible des ressources totales dévolues à l'enseignement, mais consacre à l'enseignement une part relativement élevée des ressources annuellement produites par l'économie. La situation du Portugal est inverse: le budget de l'enseignement ne représente pas une part importante du PIB, mais une grande partie de ce budget est consacrée au financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur. La France et l'Autriche se situent entre ces extrêmes.

L'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et l'Islande présentent un profil relativement similaire, proche, pour les deux composantes, de la «valeur européenne».

FIGURE 18. RELATION ENTRE LA PART DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR (CITE 1 ET 2) DANS LE BUDGET TOTAL DE L'ENSEIGNEMENT, ET LA PROPORTION DU PIB CONSACRÉE AU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT. ANNÉE 1996.



DÉPENSES PUBLIQUES POUR CITE 1 ET 2 / BUDGET TOTAL DE L'ENSEIGNEMENT (%)

UE	B*	DK	D	EL*	E*	F	IRL	I	L*	NL	A	P	FIN	S	UK*	IS	LI	NO
43,4	65,2	33,9	44,7	73,3	35,9	44,6	44,2	44,3	91,1	43,1	41,1	49,3	37,9	39,5	62,3	47,0	(:)	33,8

BUDGET TOTAL DE L'ENSEIGNEMENT / PIB (%)

UE	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	IS	LI	NO
5,3	5,2	8,8	4,7	3,1	4,8	6,0	5,0	4,9	4,3	5,3	6,5	5,7	7,4	8,0	5,1	5,3	(:)	7,2

DÉPENSES PUBLIQUES POUR CITE 1 ET 2 / PIB (%)

UE	B*	DK	D	EL*	E*	F	IRL	I	L*	NL	A	P	FIN	S	UK*	IS	LI	NO
2,3	3,4	2,9	2,1	2,3	1,8	2,7	2,2	2,1	3,9	2,2	2,7	2,8	2,7	3,1	3,7	2,5	(:)	2,4

* : base de calcul différente; voir notes ci-dessous

Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

UE concerne les onze pays suivants: Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède.

Belgique, Grèce, Luxembourg, Royaume-Uni: étant donné que les données disponibles intègrent les données relatives au niveau CITE 3 et, pour certains pays, au niveau CITE 0, elles ne sont pas présentées dans cette figure.

Espagne: une partie importante des données du niveau CITE 2 sont, dans les faits, incluses dans celles du niveau CITE 3. Les données ne sont donc pas présentées dans cette figure.

Italie, Islande: les établissements privés subventionnés ne sont pas inclus.

Note technique

La position des points dans le graphique est déterminée par la valeur de deux ratios pour le pays concerné.

En abscisse (axe horizontal) se mesure, en pourcentage, la part que représente le financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur dans le budget total de l'enseignement. Cette information a fait l'objet d'une présentation spécifique dans la figure 13. En ordonnée (axe vertical) se mesure, en pourcentage, la part du PIB qui est consacrée au financement public de l'enseignement.

Ces **deux composants** sont tout à la fois substituables et complémentaires.

Elles sont **substituables** dans la mesure où une valeur élevée de l'une d'elles compense la faiblesse de l'autre, et inversement. On peut atteindre une même valeur du ratio «Ressources octroyées aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur/PIB» (par exemple 2,5 %) par la combinaison d'une valeur très élevée de la part du budget des enseignements primaire et secondaire inférieur dans le budget de l'enseignement (par exemple 75 %) et d'une valeur très faible de la part du budget total de l'enseignement dans le PIB (3,33 % dans notre exemple). On peut aussi atteindre cette même valeur du ratio «Ressources octroyées aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur/PIB» par une combinaison dans laquelle la part des ressources octroyées aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur dans le budget total de l'enseignement est très faible (par exemple 40 %) et le budget total de l'enseignement représente une part importante de l'économie (6,25 % du PIB dans notre exemple).

Note technique (figure 18 – suite)

Plus une composante a une valeur élevée, plus l'autre peut être faible sans que cela ne change la valeur du ratio «Ressources octroyées aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur/PIB». Dans un cas, les enseignements primaire et secondaire inférieur occupent une place importante dans un budget total de l'enseignement lui-même relativement peu présent dans l'économie, et dans l'autre, le budget consacré aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur représente une faible proportion du budget total de l'enseignement, lequel est proportionnellement très volumineux.

Elles sont **complémentaires** dans le sens où la faiblesse d'une des deux composantes est très «handicapante» pour le ratio «Ressources octroyées aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur/PIB». Plus un de ces deux éléments est faible, plus l'autre élément doit être important pour compenser la faiblesse du premier maillon de cette chaîne.

G. MOYENS FINANCIERS PUBLICS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT, TOUS NIVEAUX CONFONDUS

La part du budget de l'enseignement dans le PIB comprend deux composantes: la part du budget de l'enseignement au sein de toutes les dépenses publiques, d'une part, et la part des dépenses publiques au sein de l'ensemble des dépenses nationales, d'autre part.

La figure 19 présente tout à la fois la part du budget de l'enseignement au sein des dépenses publiques (échelle de l'abscisse) et la part que représentent les dépenses publiques dans l'économie (échelle de l'ordonnée).

Des branches d'hyperboles équilatères sont dessinées dans la figure. Elles présentent toutes les combinaisons des deux composantes qui donnent lieu à la même valeur du ratio «Budget de l'enseignement/PIB». Cette valeur est indiquée à côté de la courbe. À la manière de courbes de niveau, ces courbes successives constituent une échelle: plus on se situe vers la zone en haut à droite, plus la valeur de ce ratio est élevée.

Trois catégories de pays apparaissent à la lecture de la figure.

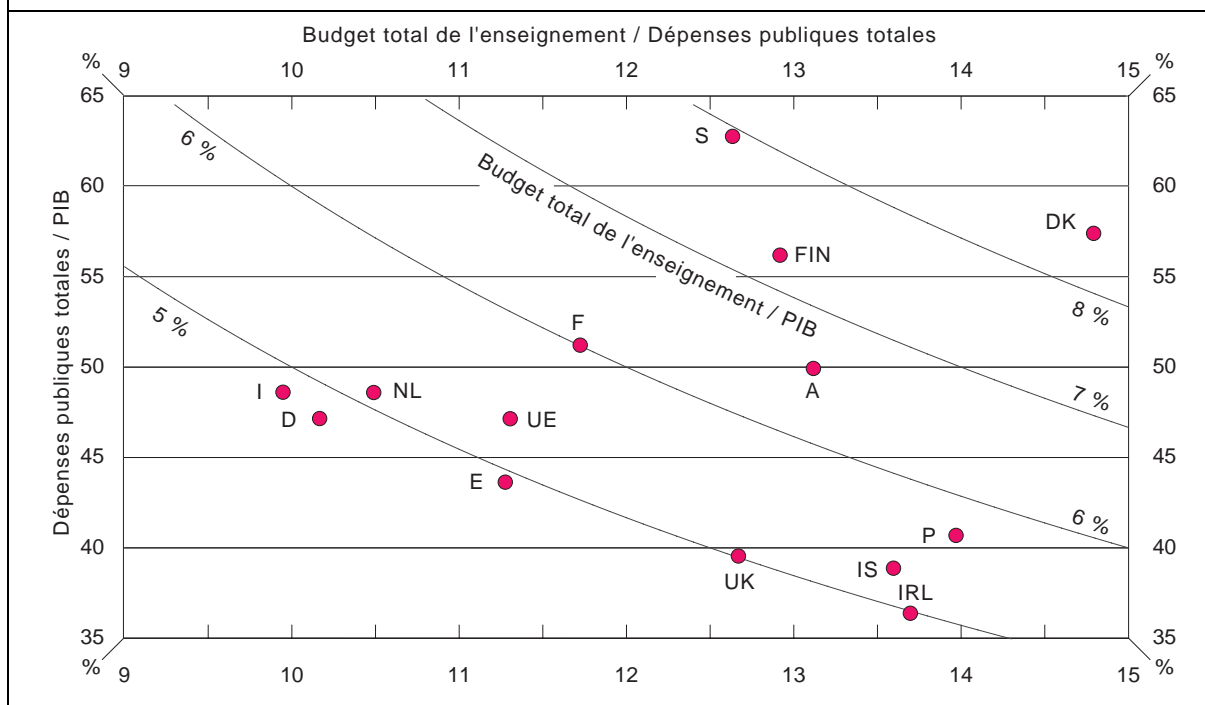
Le Danemark, la Finlande et la Suède se caractérisent par une plus grande importance du budget de l'enseignement dans le PIB. Des différences existent entre eux, la Suède se caractérisant davantage par une place importante laissée aux pouvoirs publics, tandis que le Danemark se caractérise par un État un peu moins présent, mais une place plus importante laissée à l'enseignement dans son budget.

L'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas constituent la deuxième catégorie. Ils présentent un ratio «Budget public total/PIB» plus faible, avec un État relativement présent dans l'économie (près de 50 % du PIB sont constitués de dépenses publiques), et une part des dépenses publiques consacrées à l'enseignement relativement faible (de 10 à 11 %).

L'Irlande, le Portugal, le Royaume-Uni et l'Islande appartiennent à la troisième catégorie. La valeur du ratio «Budget de l'enseignement/dépenses publiques totales» y est relativement proche de celle des pays de la première catégorie, mais au contraire de ceux-ci, ils se caractérisent par une moindre importance de l'État dans l'économie (moins de 42 %), et par une part plus importante de l'enseignement dans le budget des pouvoirs publics (plus de 12,5 %).

L'Espagne occupe une position intermédiaire entre les pays de la deuxième et de la troisième catégorie, tandis que la France et l'Autriche présentent un profil participant des trois catégories.

FIGURE 19. RELATION ENTRE LA PART DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'ENSEIGNEMENT DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES ET LA PART DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DANS LE PIB. ANNÉE 1996.



BUDGET TOTAL DE L'ENSEIGNEMENT / DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES (%)

UE	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	IS	LI	NO
11,3	(:)	14,8	10,2	(:)	11,3	11,7	13,7	9,9	(:)	10,5	13,1	14,0	12,9	12,6	12,7	13,6	(:)	(:)

DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES / PIB (%)

UE	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	IS	LI	NO
47,2	(:)	57,4	47,2	(:)	43,7	51,3	36,5	48,7	(:)	48,7	50,0	40,8	56,2	62,7	39,7	39,0	(:)	(:)

BUDGET TOTAL DE L'ENSEIGNEMENT / PIB (%)

UE	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	IS	LI	NO
5,3	(:)	8,5	4,8	(:)	4,9	6,0	5,0	4,8	(:)	5,1	6,6	5,7	7,3	7,9	5,0	5,3	(:)	(:)

Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

UE concerne les douze pays suivants: Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni.

Italie: les établissements privés subventionnés ne sont pas inclus.

Islande: données relatives aux dépenses publiques totales communiquées directement par le pays.

Note technique

La position des points dans le graphique est déterminée par la valeur de deux ratios pour le pays concerné.

En abscisse (axe horizontal) se mesure, en pourcentage, la proportion des dépenses totales des pouvoirs publics qui sont faites en faveur de l'enseignement, tous niveaux confondus (figure 14). En ordonnée (axe vertical) se mesure, en pourcentage, la part du PIB que représente l'ensemble de toutes les dépenses des pouvoirs publics, tous niveaux administratifs confondus. Cette deuxième information a fait l'objet d'une présentation spécifique dans la figure 15.

Ces **deux composantes** sont tout à la fois substituables et complémentaires.

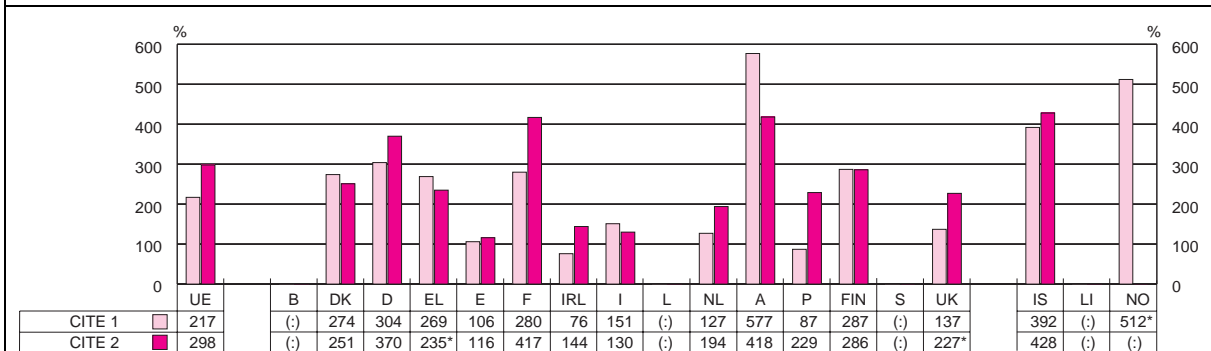
Elles sont **substituables** dans la mesure où une valeur élevée de l'une d'elles compense la faiblesse de l'autre, et inversement. On peut atteindre une même valeur du ratio «Budget de l'enseignement/PIB» (par exemple 6 %) par la combinaison d'une valeur très élevée de la part du budget de l'enseignement dans les dépenses publiques (par exemple 15%) et d'une valeur très faible de la part des dépenses publiques dans le PIB (40 % dans notre exemple). On peut aussi atteindre cette même valeur du ratio «Budget de l'enseignement/PIB» par une combinaison dans laquelle la part du budget de l'enseignement dans les dépenses publiques est très faible (par exemple 9 %) et les dépenses publiques représentent une part importante de l'économie (2/3 du PIB dans notre exemple). Plus une composante a une valeur élevée, plus l'autre peut être faible sans que cela ne change la valeur du ratio «Budget de l'enseignement/PIB». Dans un cas, l'enseignement occupe une place importante dans l'activité des pouvoirs publics, eux-mêmes relativement peu présents dans l'économie, et dans l'autre, l'enseignement représente une faible proportion des dépenses publiques, mais l'État est très présent.

Elles sont **complémentaires** dans le sens où la faiblesse d'une des deux composantes est très «handicapante» pour le ratio «Budget de l'enseignement/PIB». Plus un de ces deux éléments est faible, plus l'autre élément doit être important pour compenser la faiblesse du premier maillon de cette chaîne.

H. DÉPENSES EN CAPITAL PAR ÉLÈVE

La dépense en capital par élève permet de dégager des informations sur l'effort particulier fait dans les différents pays pour construire, restaurer, rénover les bâtiments scolaires. Une moyenne calculée sur trois années (de 1994 à 1996) permet d'éviter de présenter des différences purement conjoncturelles.

FIGURE 20. DÉPENSES EN CAPITAL PAR ÉLÈVE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR (CITE 1 ET 2) DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS – PPA. MOYENNE DES ANNÉES 1994, 1995 ET 1996.



* : base de calcul différente; voir notes ci-dessous

Source: Eurostat, UOE.

Notes complémentaires

Grèce, Royaume-Uni: les données relatives à l'enseignement secondaire inférieur incluent le niveau CITE 3.

Espagne: une partie importante des données du niveau CITE 2 sont, dans les faits, incluses dans celles du niveau CITE 3 et ne sont donc pas prises en compte dans le cadre de cette figure.

Portugal: pour le nombre d'élèves, la moyenne prise en considération est celle des années 1994 et 1996 et non de 1994 à 1996.

Norvège: les données financières ne sont pas ventilées entre CITE 1 et CITE 2.

Note technique

Les données présentées résultent d'un calcul en trois étapes:

1. Le montant total dépensé pour tous les établissements publics est converti en PPA/ECU au moyen de la table de conversion de 1995 pour les années 1994 et 1995, et de la table de conversion 1996 pour les données de 1996.
2. La moyenne arithmétique simple de ces montants est calculée pour obtenir un montant moyen pour une année, ainsi que la moyenne arithmétique simple, sur les trois années, du nombre d'élèves dans l'enseignement public du niveau CITE considéré pour obtenir un nombre moyen d'élèves pour une année.
3. La première moyenne est divisée par la deuxième.

Cette opération est menée de manière distincte pour les données de CITE 1 et de CITE 2.

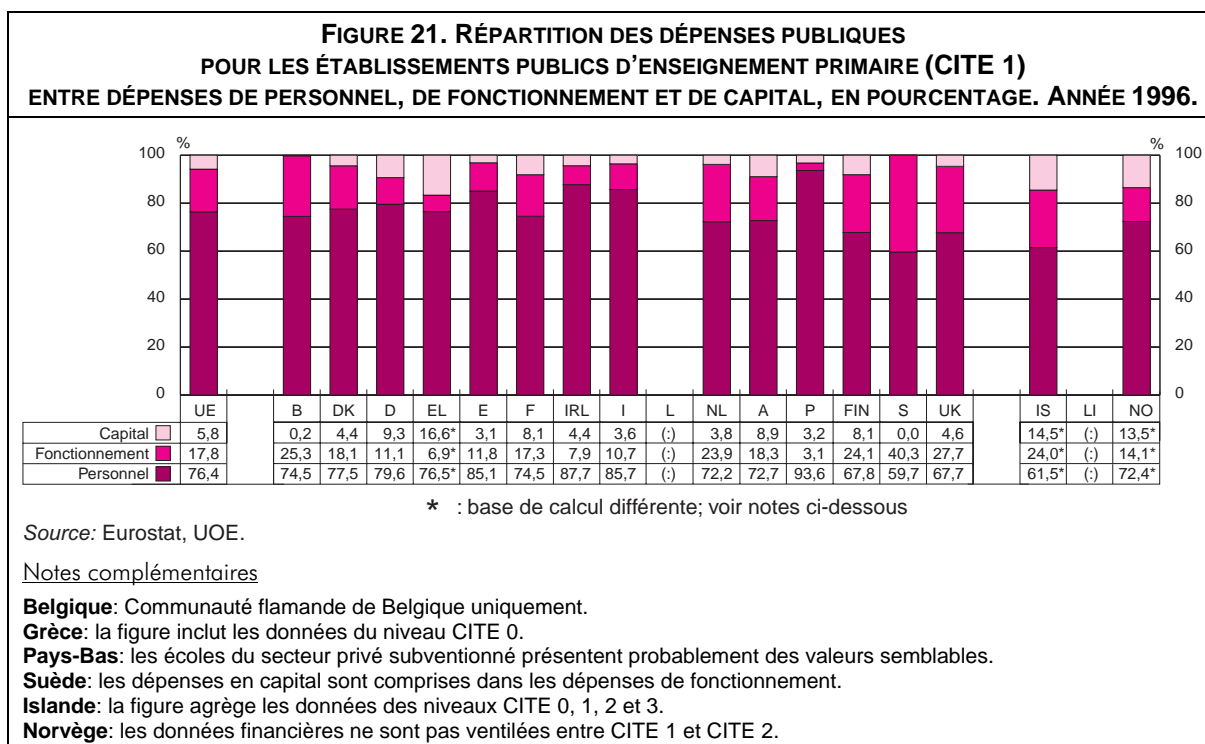
L'Autriche se démarque en investissant presque le double de la valeur européenne pour les dépenses par élève en capital scolaire. Inversement, l'Espagne et l'Irlande financent relativement moins l'acquisition de biens immobiliers et/ou mobiliers durables que les autres pays.

Au-delà de ces différences entre les pays, il existe aussi des différences entre niveaux d'enseignement au sein d'un même pays. En Allemagne, en Grèce, en France, en Irlande, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni, on investit nettement plus dans l'enseignement secondaire inférieur que dans l'enseignement primaire. En Italie et en Autriche, au contraire, c'est dans l'enseignement primaire que la dépense en capital par élève est la plus importante. Dans les autres pays (Danemark, Espagne, Finlande et Islande), la différence entre les dépenses en capital par élève dans les deux niveaux d'enseignement n'est pas très marquée. Cela s'explique peut-être, pour les pays nordiques, par la ventilation des données CITE 1 et CITE 2 au sein d'une structure unique.

I. DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, PAR GRANDES CATÉGORIES

Les ressources publiques dévolues aux établissements d'enseignement servent à financer essentiellement trois grandes catégories de dépenses: les frais de personnel, les autres biens et services de fonctionnement, et le capital. La répartition des fonds publics entre ces trois catégories apporte une information intéressante sur les priorités telles qu'elles s'expriment dans les différents pays.

La figure 21 présente cette ventilation des dépenses au niveau de l'enseignement primaire dans les établissements publics.



De manière générale, dans l'entité théorique constituée par 14 des États membres de l'Union européenne (hors Luxembourg pour lequel les données manquent), le personnel représente 76,4 % des dépenses au profit des établissements d'enseignement primaire, les autres frais de fonctionnement représentant 17,8 % et le capital 5,8 %.

Dans tous les pays, ce sont les dépenses en personnel qui représentent la plus grande part des dépenses des établissements publics d'enseignement primaire.

La majorité des pays consacrent aux rémunérations du personnel une part des dépenses totales des établissements scolaires proche de la «valeur européenne» (soit un peu plus des trois quarts). L'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal se distinguent néanmoins par des parts plus élevées, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni et l'Islande par des valeurs sensiblement plus faibles.

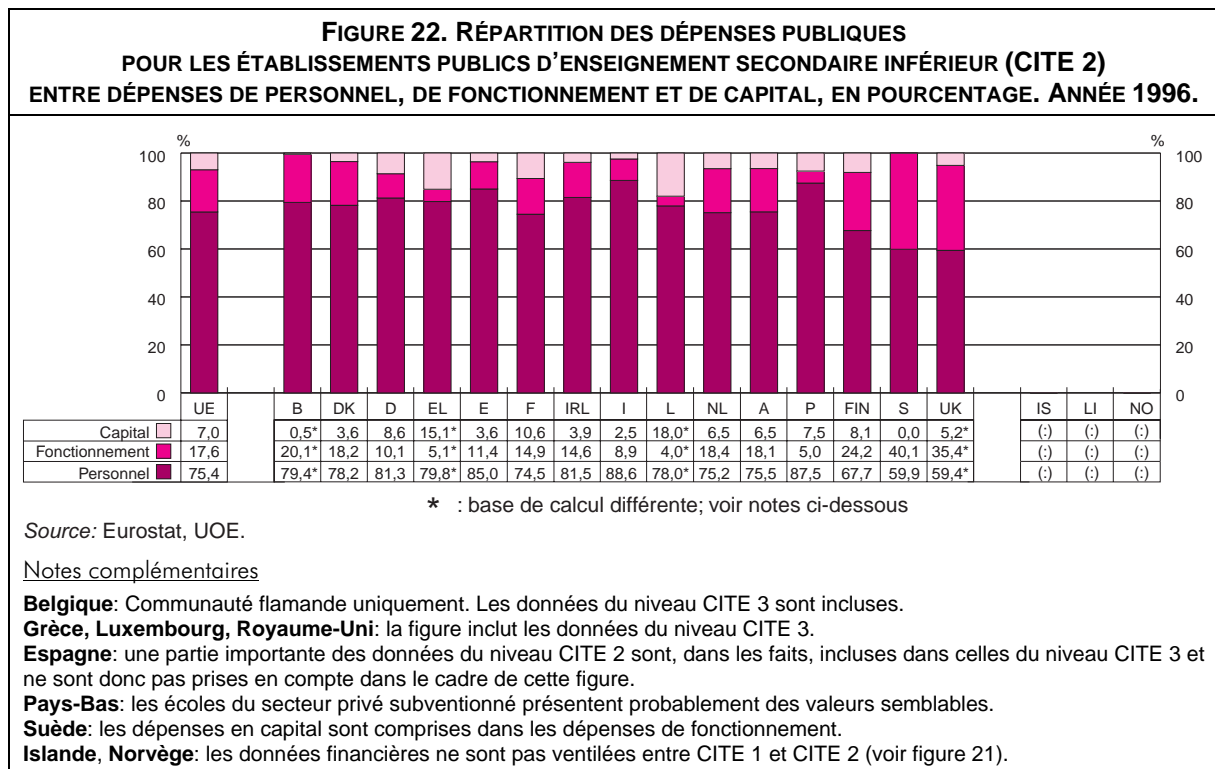
Que des pays soient proches du point de vue de l'importance relative des dépenses en matière de rémunération du personnel n'implique cependant pas que la situation des dépenses en biens et services de fonctionnement et en capital soient identiques. Dans l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses de biens et services couvrent la plus grande part des dépenses autres que les rémunérations, mais la diversité entre les pays est grande. La Communauté flamande de Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni accordent une part relativement plus importante des ressources hors rémunération aux autres frais de fonctionnement qu'aux dépenses en capital, tandis que l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Irlande, le Portugal et la Norvège mettent davantage l'accent sur les dépenses en capital. L'Italie et la Finlande répartissent leurs ressources hors rémunération du personnel d'une manière proche de celle de l'Union européenne considérée comme une entité.

Dans l'ensemble des ressources, rémunérations comprises, les dépenses en capital sont relativement plus importantes en Grèce, en Islande et en Norvège.

Les frais de fonctionnement au sens large (toutes les dépenses, à l'exclusion de celles consacrées au capital) sont aussi répartis entre rémunérations du personnel et autres frais de fonctionnement (acquisition de biens et services de fonctionnement) d'une manière très variable: comme c'est le cas pour l'Union européenne considérée comme une grande entité, le Danemark et la France répartissent ces ressources à raison d'un cinquième pour les autres frais de fonctionnement et quatre cinquièmes pour les rémunérations du personnel. L'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal consacrent aux rémunérations du personnel une part relativement plus importante de l'ensemble des frais de fonctionnement, tandis que les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et le Royaume-Uni accordent une importance relativement plus grande aux autres biens et services de fonctionnement par rapport aux rémunérations du personnel.

J. DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE INFÉRIEUR, PAR GRANDES CATÉGORIES

La situation de l'enseignement secondaire inférieur est grosso modo la même que celle des établissements d'enseignement primaire: aucune des tendances mises en lumière par la figure 21 n'est fondamentalement remise en question.



Quelques différences peuvent néanmoins être soulignées.

En France, la part des rémunérations du personnel dans le budget global de l'enseignement secondaire inférieur est la même que pour l'enseignement primaire, mais le poids des dépenses en capital y est accru au détriment des dépenses associées à l'acquisition de biens et services de fonctionnement. Cette différence n'est cependant pas suffisamment marquée pour qu'on puisse affirmer qu'elle résulte d'un mode d'octroi de ressources structurellement différent.

En Irlande et au Royaume-Uni, ce sont les dépenses en capital qui présentent un même pourcentage dans les dépenses de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire inférieur. La part relative des dépenses en personnel est nettement plus élevée dans l'enseignement primaire que dans l'enseignement secondaire inférieur et la part des dépenses associées à l'acquisition de biens et services de fonctionnement y est plus faible, dans la même mesure.

Le Luxembourg consacre une part très importante de ses ressources à l'acquisition de biens en capital.

Au Portugal, l'acquisition de biens et services de fonctionnement occupe presque la même part du budget total consacré à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire inférieur, mais l'enseignement primaire utilise proportionnellement plus de ressources pour la rémunération des enseignants, et l'enseignement secondaire inférieur pour les dépenses en capital.

Les différences mises en évidence par les figures 21 et 22 peuvent trouver leur origine dans des variations entre pays du point de vue des salaires des enseignants, de leur âge moyen, des taux d'encadrement, des normes relatives aux bâtiments, etc. L'identification précise de ces facteurs nécessiterait la présentation d'indicateurs supplémentaires pour lesquels l'information fait malheureusement défaut.

SECTION 3

DIAGRAMMES DES FLUX FINANCIERS







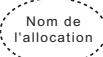

Chaque diagramme présente les transferts de ressources accordées aux établissements scolaires pour un pays ou pour une catégorie d'établissement scolaire d'un pays. L'année de référence est 1997/1998. Il est conseillé de lire l'information en partant du bas du diagramme. Les différents types de ressources utilisées par l'établissement y figurent, regroupés en grandes catégories. Les flèches qui aboutissent à une ressource (humaine ou matérielle) symbolisent l'arrivée de cette dernière dans l'établissement. En remontant chaque flèche, on identifie l'acteur qui acquiert la ressource. Il peut s'agir de l'établissement lui-même (plus précisément du chef d'établissement ou du conseil d'administration), d'un acteur médian ou d'une autorité supérieure. Si cet acteur reçoit à son tour des ressources afin de mener à bien sa mission, cet autre transfert est également représenté par une flèche dont l'aspect continu ou discontinu indique s'il s'agit d'un transfert de ressources en espèces ou en nature.

Le lecteur pourra être déconcerté en constatant que toutes les flèches qui arrivent aux catégories de ressources indiquées au bas du diagramme indiquent des transferts en nature. Il convient de rappeler que ces flèches se situent en aval de l'acquisition des ressources. L'établissement scolaire peut donc être représenté à deux niveaux. Il est toujours présent en bas du diagramme dans sa fonction de récepteur de ressources. Il peut également être représenté en tant qu'acteur impliqué dans le transfert financier lorsqu'il acquiert lui-même les ressources. Ainsi, un chef d'établissement qui procéderait lui-même au paiement de son personnel sur la base d'une dotation en espèces reçue d'une autorité médiane ou supérieure (flèche continue de l'autorité en question vers le budget de l'établissement), aurait pour tâche de convertir cette somme d'argent en personnes physiquement présentes dans l'établissement (flèche discontinu du budget de l'établissement vers la catégorie de ressources).

La représentation des budgets donne également une indication sur la marge de manœuvre de l'acteur dans la définition du volume de la dotation. Si un établissement reçoit des dotations à des fins spécifiques, son budget est représenté sous la forme de plusieurs traits épais discontinus, chacun étant l'aboutissement d'un transfert en provenance d'une autorité médiane ou supérieure. Si un établissement reçoit une dotation globale qu'il répartit à sa guise entre les différentes catégories de ressources ou des dotations spécifiques avec possibilités de transferts ente postes budgétaires, son budget est représenté sous la forme d'un trait épais continu.

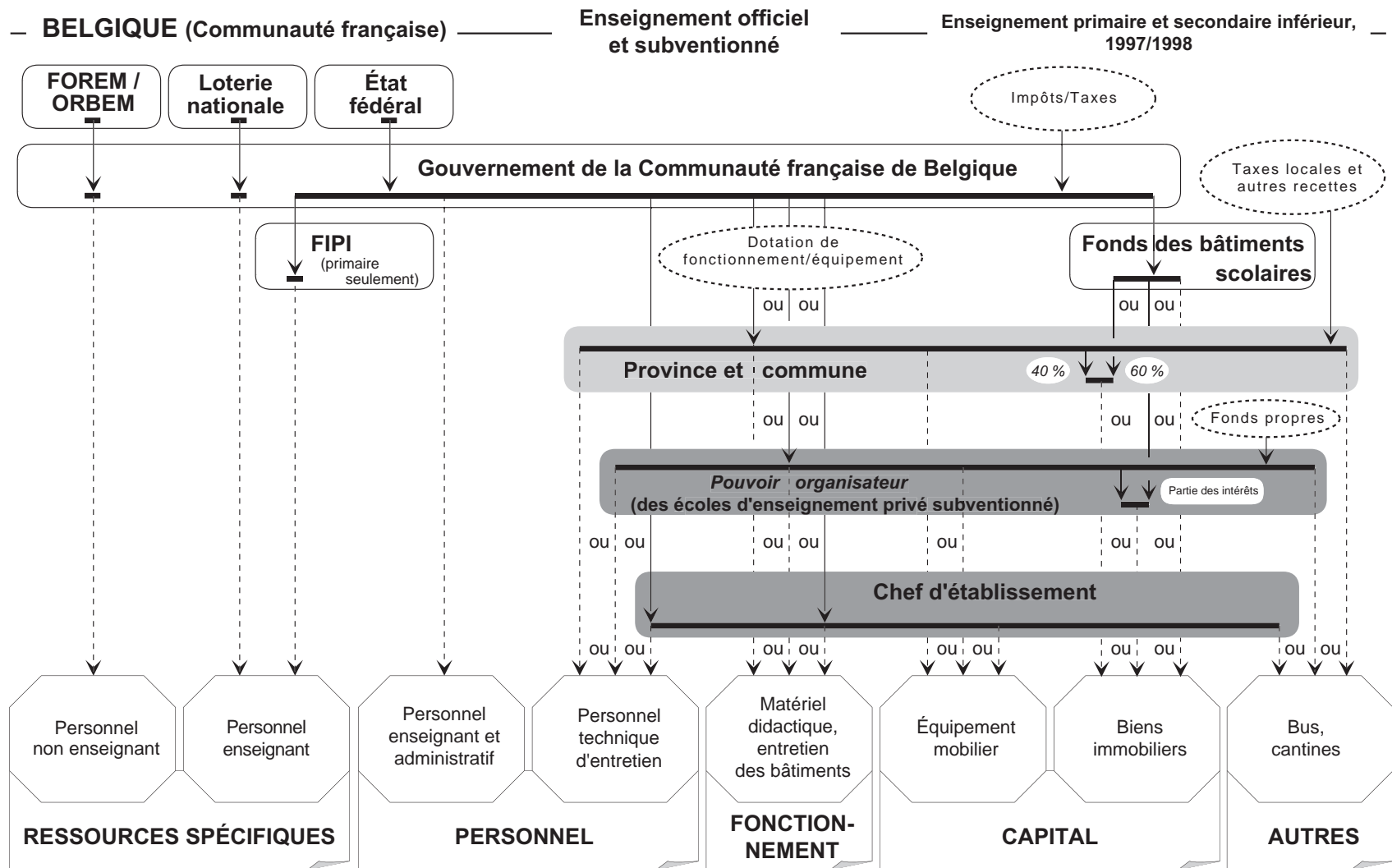
Les diagrammes présentent essentiellement les transferts de fonds publics. Les contributions des parents et les fonds de source privée ne sont pas représentés.

LÉGENDE

	Organe administratif de niveau central impliqué dans le transfert de ressources
	Organe administratif de niveau régional/local impliqué dans le transfert de ressources
	Organe relevant du niveau de l'établissement scolaire et impliqué dans le transfert de ressources
	Transfert de ressources effectué en espèces, allant de l'organe dispensateur de la ressource à l'organe utilisateur
	Transfert de ressources effectué en nature, allant de l'organe dispensateur de la ressource à l'organe utilisateur
	Budget, ensemble de ressources pouvant provenir de différentes sources et/ou être affectées à différentes fins par son gestionnaire
	Nom spécifique d'un transfert de ressources
	Affectations précises des ressources

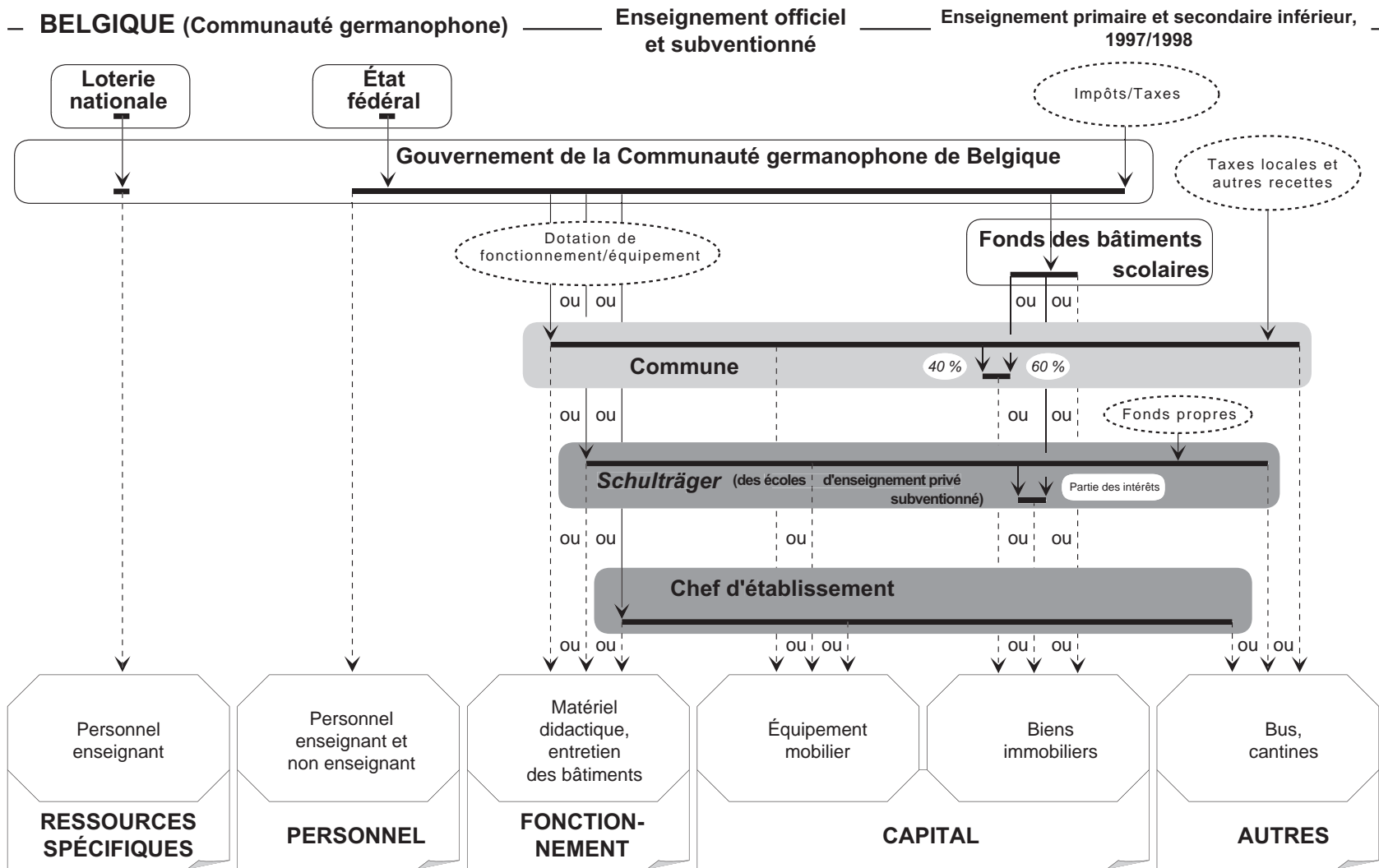
DIAGRAMMES (1997/1998)

		Enseignement primaire	Enseignement secondaire inférieur	Enseignement primaire et secondaire inférieur
UNION EUROPÉENNE				
B fr	Enseignement officiel et subventionné			✓
B de	Enseignement officiel et subventionné			✓
B nl	Enseignement de la Communauté			✓
	Enseignement subventionné			✓
DK	Degré maximal de délégation			✓
D				✓
EL		✓	✓	
E	Communautés autonomes exerçant leurs pouvoirs	✓	✓	
	Communautés autonomes n'exerçant pas leurs pouvoirs	✓	✓	
F		✓		
	<i>Collèges</i>		✓	
IRL		✓		
	<i>Vocational schools et community colleges</i>		✓	
	<i>Voluntary secondary schools (sans droits d'inscription), community et comprehensive schools</i>		✓	
I		✓	✓	
L		✓	✓	
NL		✓	✓	
A	<i>Hauptschulen et Polytechnische Schulen</i>			✓
	<i>Allgemeinbildende höhere Schulen</i>		✓	
P	1 ^{er} cycle de l' <i>ensino básico</i>	✓		
	2 ^o et 3 ^o cycles de l' <i>ensino básico</i>		✓	
FIN	Degré maximal de délégation			✓
S				✓
UK (E/W)	<i>LEA-maintained schools</i>			✓
	<i>Grant-maintained schools</i>			✓
UK (NI)	<i>Controlled et maintained schools</i>			✓
	<i>Voluntary grammar schools, Grant-maintained integrated schools</i>			✓
UK (SC)				✓
AELE/EEE				
IS				✓
LI		✓	✓	
NO				✓

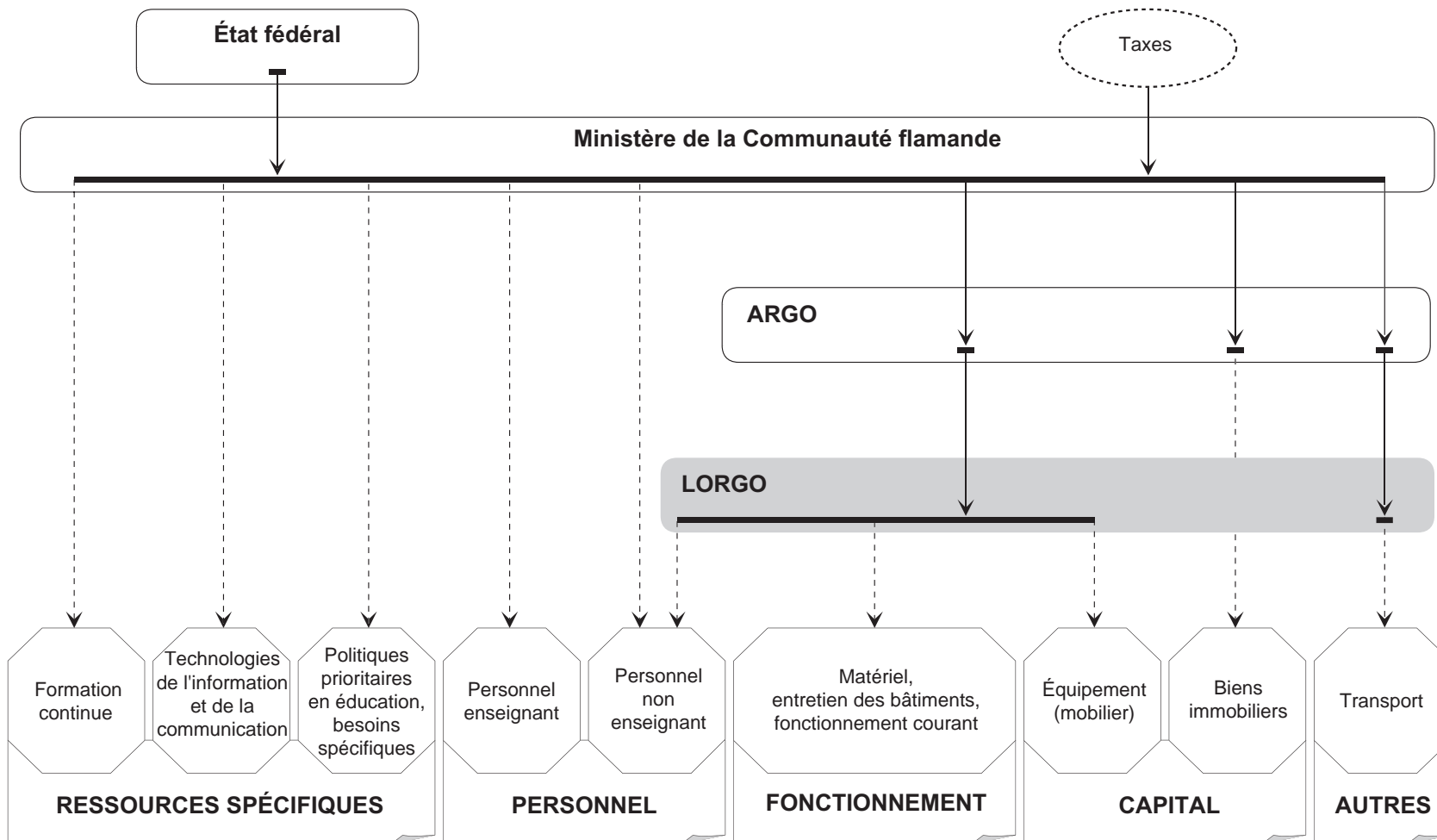


Source: Eurydice.

FOREM = *Formation Emploi* (organisme de service public en matière de formation professionnelle et d'emploi de la Région wallonne); ORBEM = *Office régional bruxellois de l'emploi*; FIPI = *Fonds d'impulsion à la politique des immigrés*. Le diagramme présente les flux financiers des écoles de la Communauté, des écoles organisées par les provinces et communes et des écoles privées subventionnées. Les communes et provinces n'interviennent que pour les écoles qu'elles organisent. Il en va de même pour les *pouvoirs organisateurs* des écoles privées subventionnées.

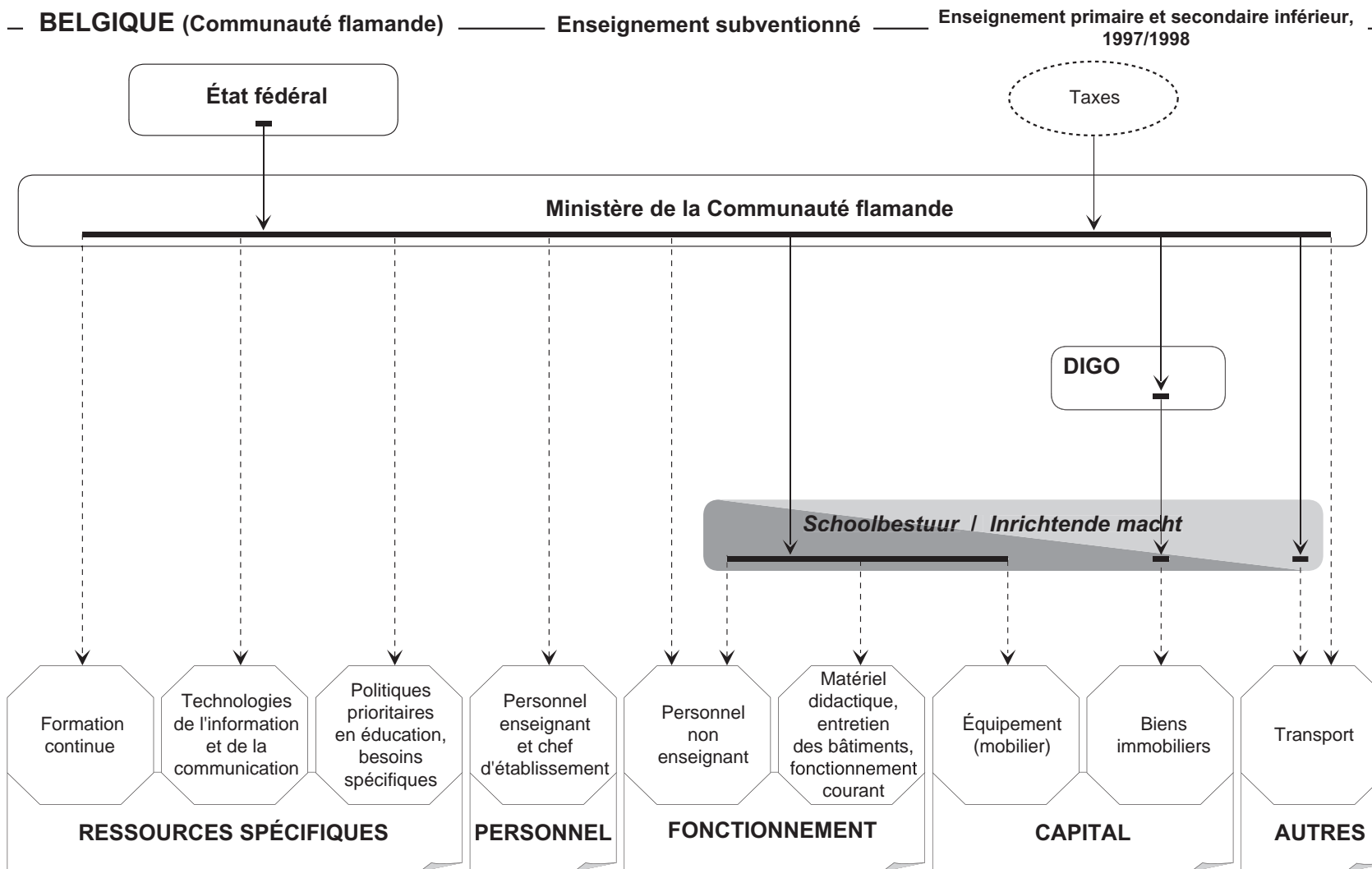


Source: Eurydice.



Source: Eurydice.

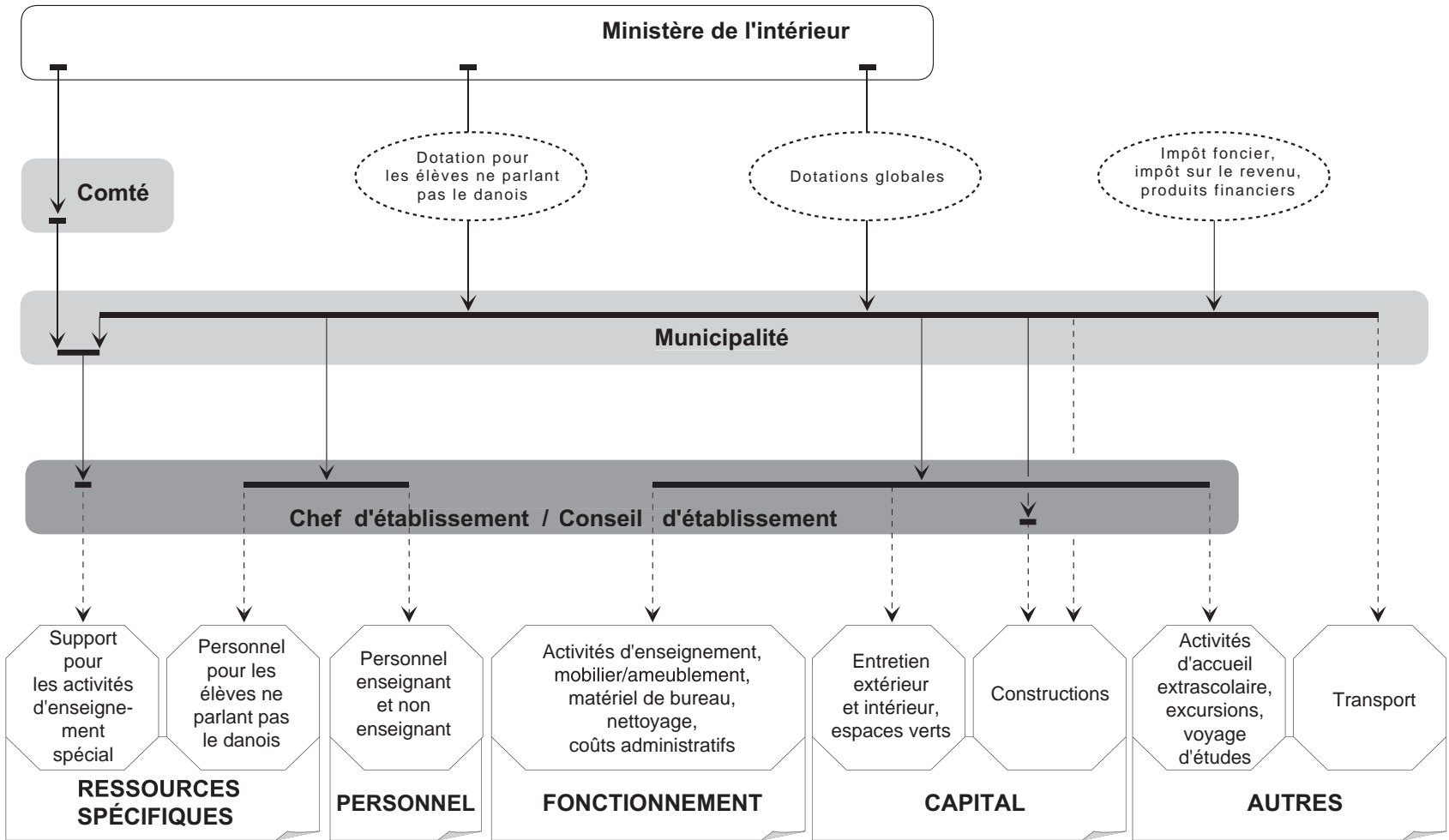
ARGO = *Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs* (conseil autonome qui exerce le rôle de pouvoir organisateur (*inrichtende macht*) pour toutes les écoles de la Communauté flamande);
LORGO = *Lokale Raad voor het Gemeenschapsonderwijs* (conseils locaux qui font partie de l'ARGO).



Source: Eurydice.

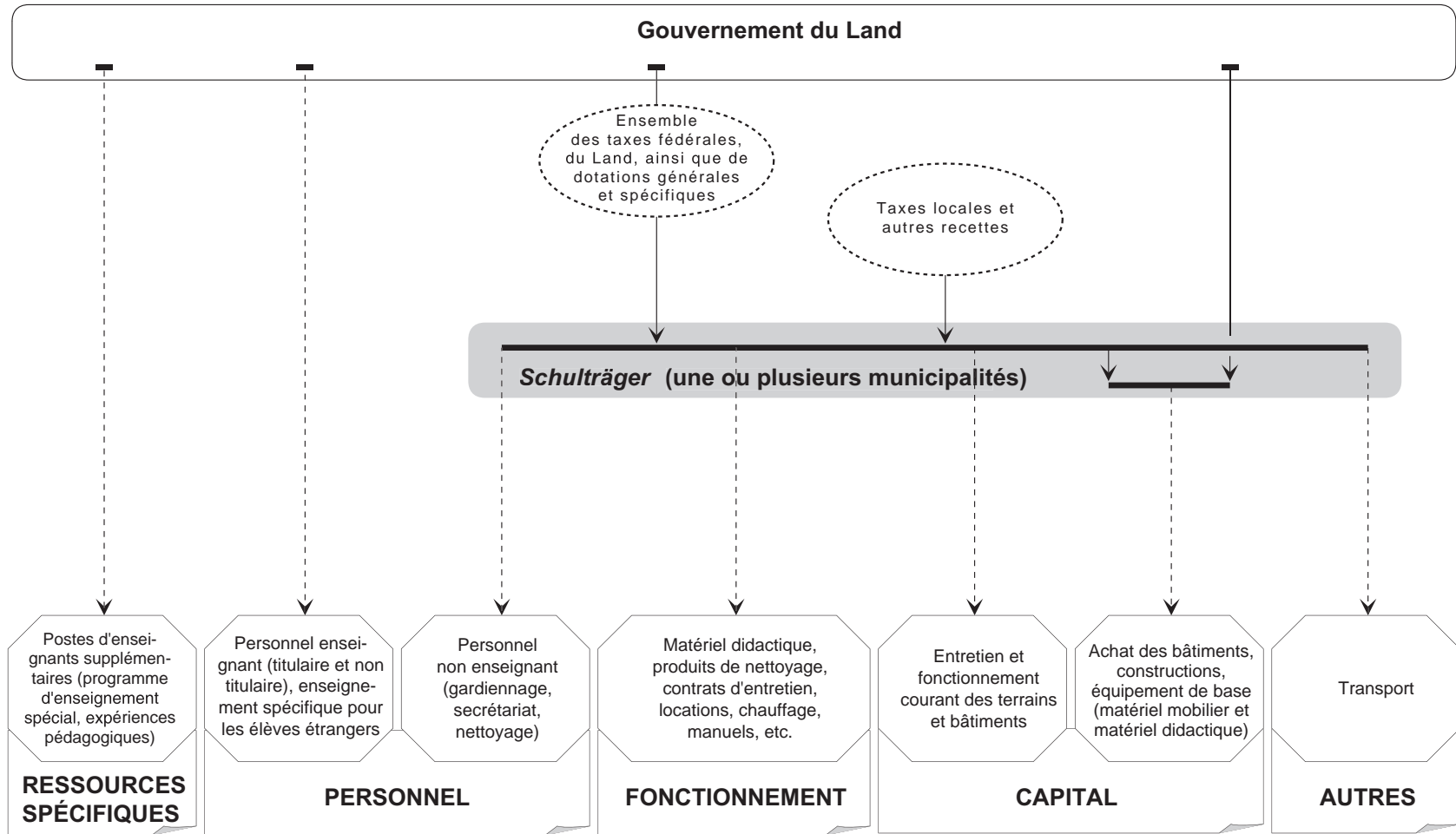
DIGO = *Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs* (organe chargé de la gestion des ressources pour les dépenses en infrastructure des écoles officielles subventionnées et privées subventionnées). Le pouvoir organisateur (*schoolbestuur* pour les écoles primaires/*inrichtende macht* pour les écoles secondaires) est une collectivité locale lorsqu'il s'agit des écoles officielles subventionnées (le pouvoir organisateur est la commune ou la province) et un organe situé au niveau local lorsqu'il s'agit des écoles privées subventionnées.

DANEMARK ————— Degré maximal de délégation ————— Enseignement primaire et secondaire inférieur, 1997/1998



Source: Eurydice.

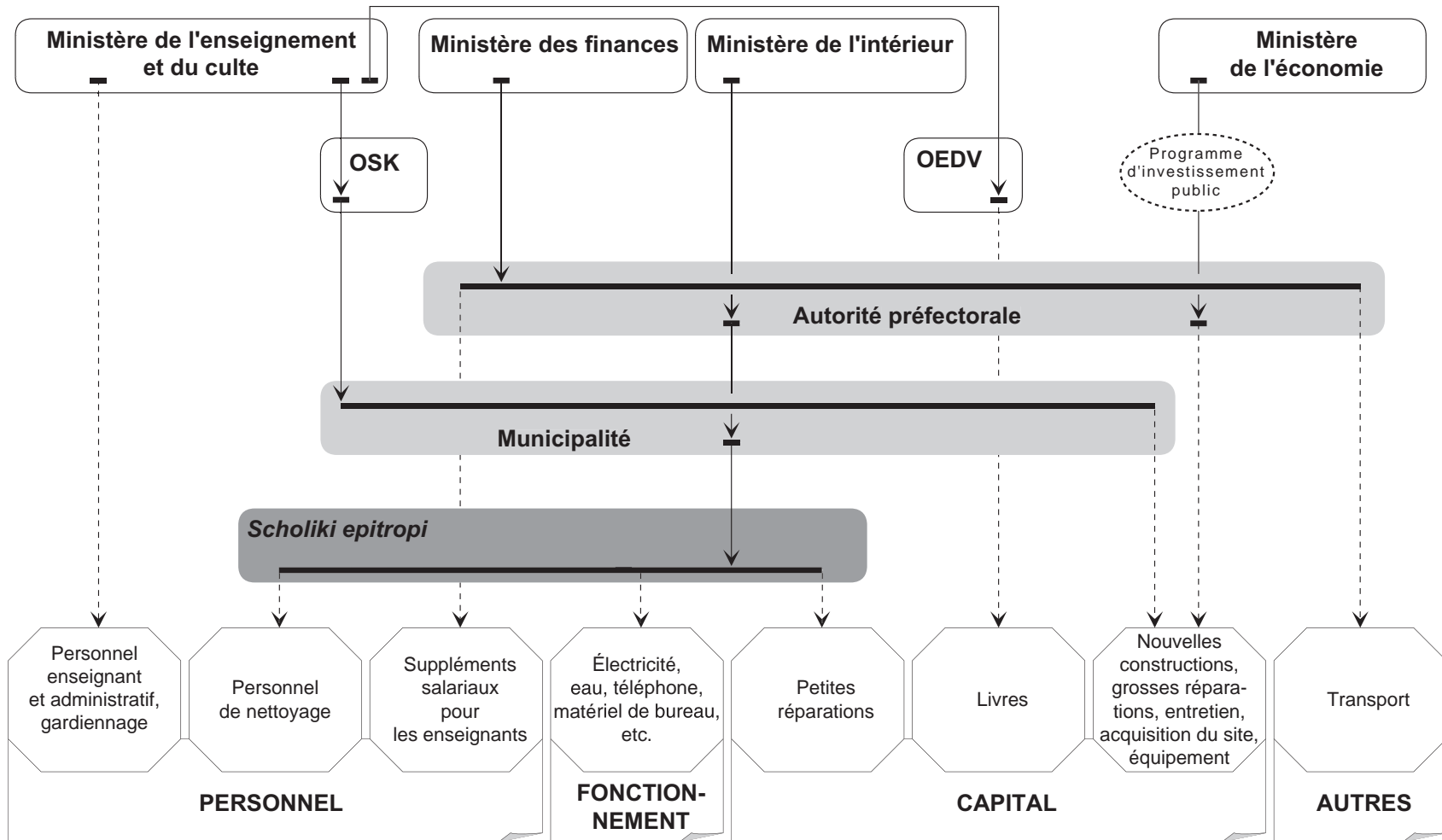
Le degré de délégation des budgets vers les écoles varie selon les municipalités. Le diagramme montre une situation de délégation maximale.



Source: Eurydice.

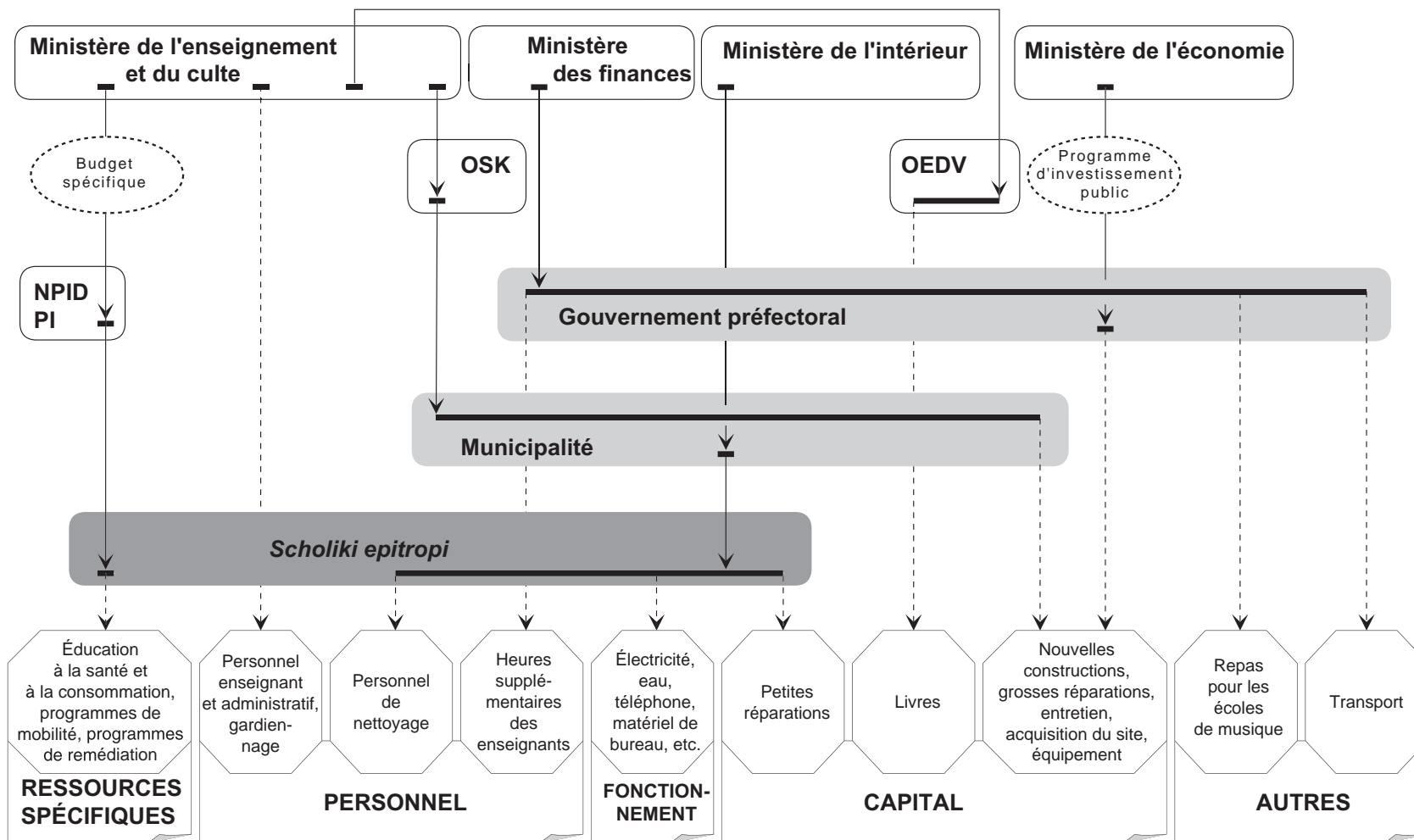
— GRÈCE —

Enseignement primaire,
1997/1998



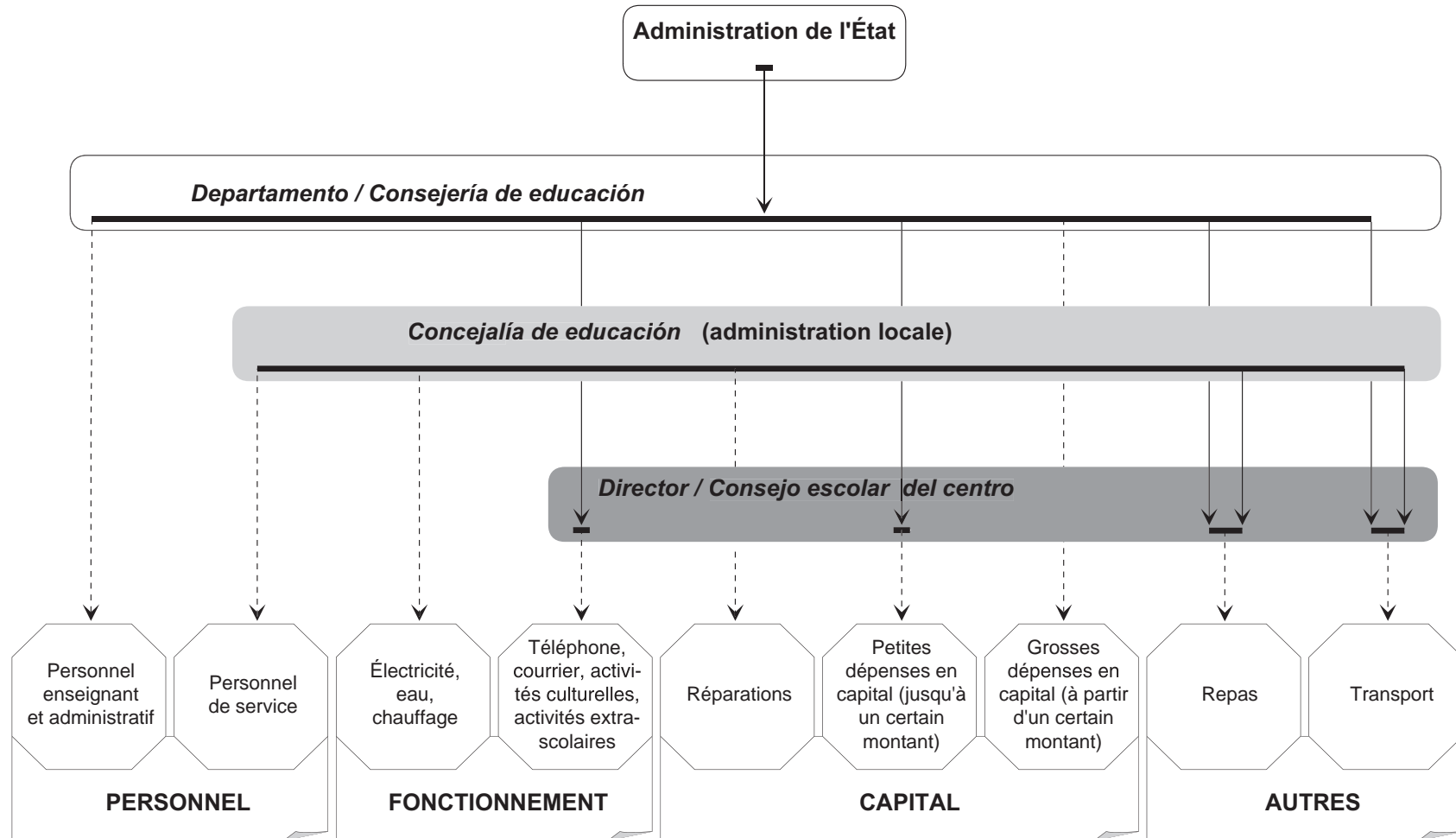
Source: Eurydice.

OEDV = *Organismos Ekdoseos Didaktikon Vivlion* (Organisation pour la publication des livres scolaires); OSK = *Organismos Skolikou Ktirion* (Organisme de construction d'établissements scolaires).



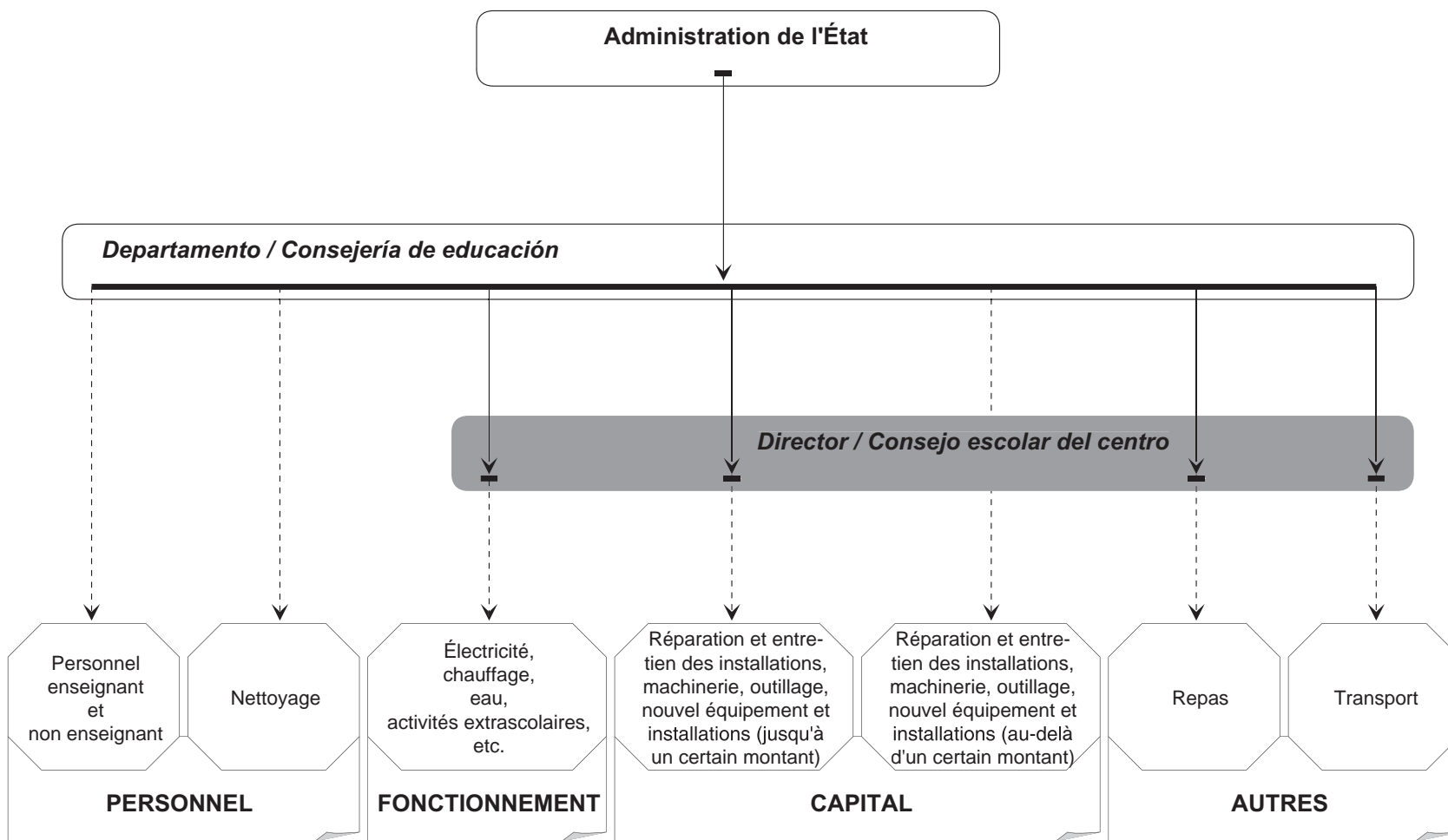
Source: Eurydice.

NPID = *Nomika Prosopa Idiotikou Dikaiou* (entités légales de droit privé); OEDV = *Organismos Ekdoseos Didaktikon Vivlion* (Organisation pour la publication des livres scolaires); OSK = *Organismos Skolikou Ktirion* (Organisme de construction d'établissements scolaires); PI = *Paidagogiko Instituto* (Institut pédagogique).



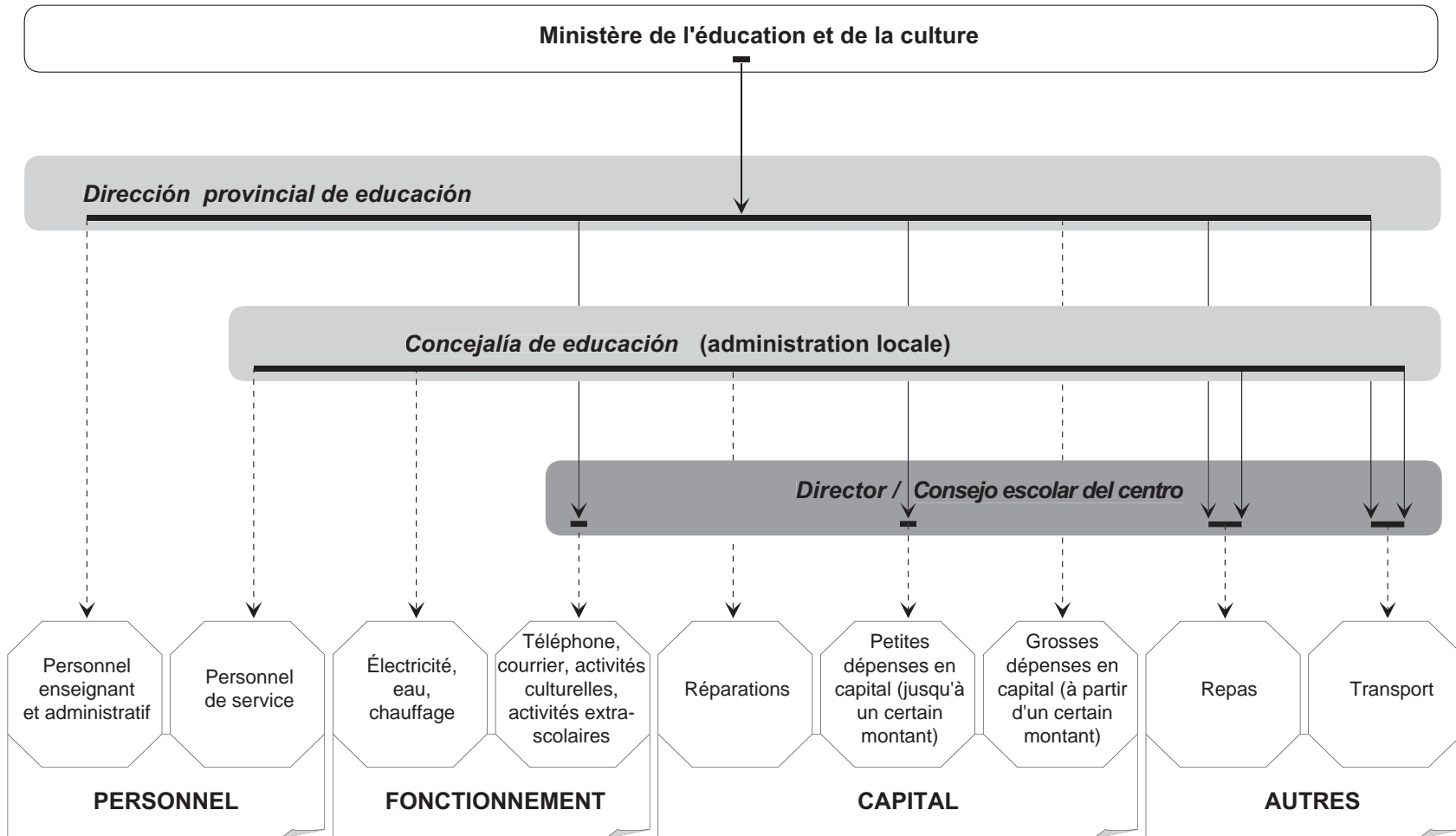
Source: Eurydice.

Les ressources des administrations locales proviennent de différentes sources qui peuvent varier selon les communautés autonomes. Il s'agit généralement d'allocations globales en provenance de l'administration centrale, de l'administration de la Communauté autonome et de taxes locales.



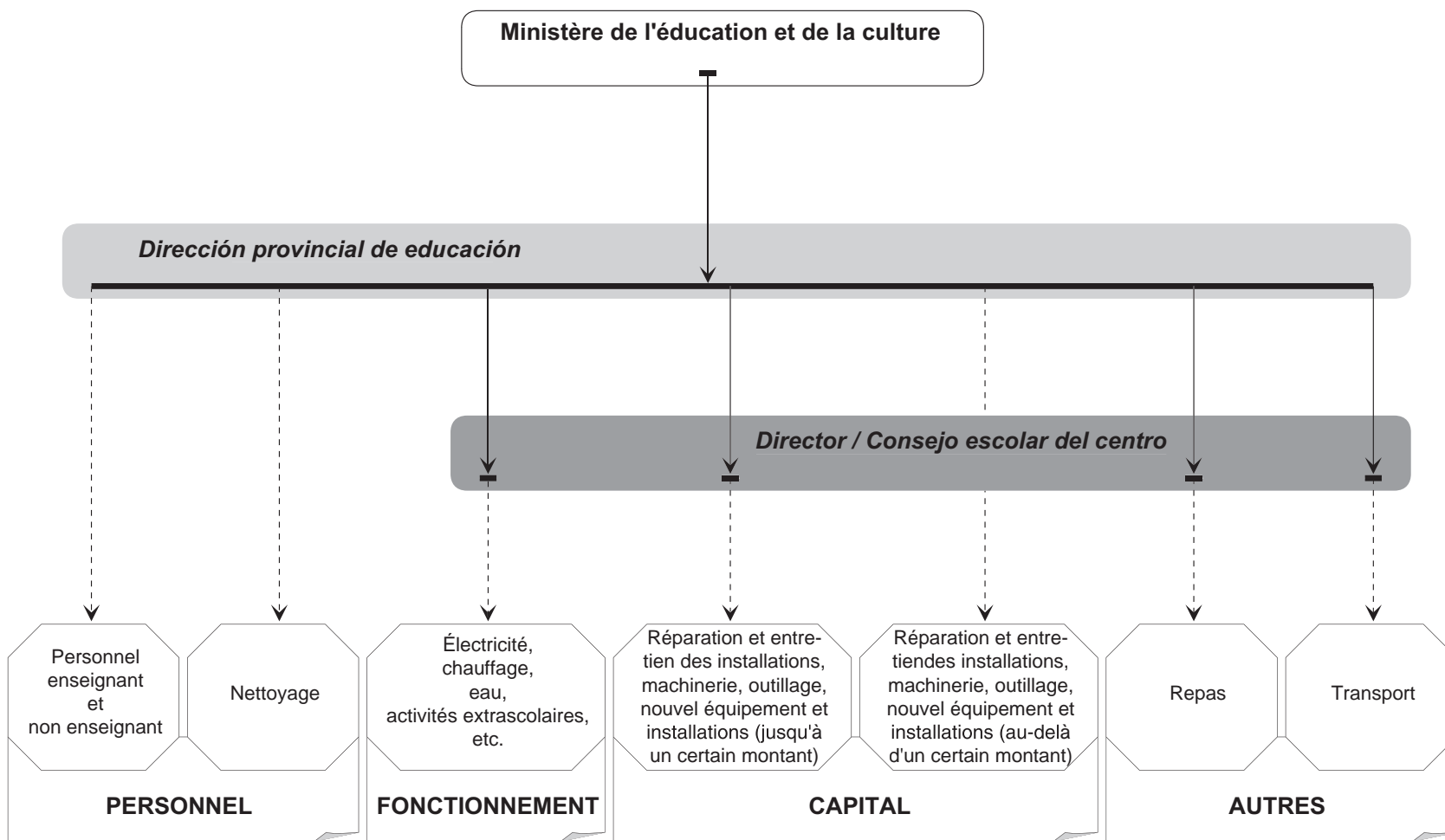
Source: Eurydice.

— **ESPAGNE** — Communautés autonomes n'exerçant pas leurs pouvoirs — Enseignement primaire, 1997/1998 —

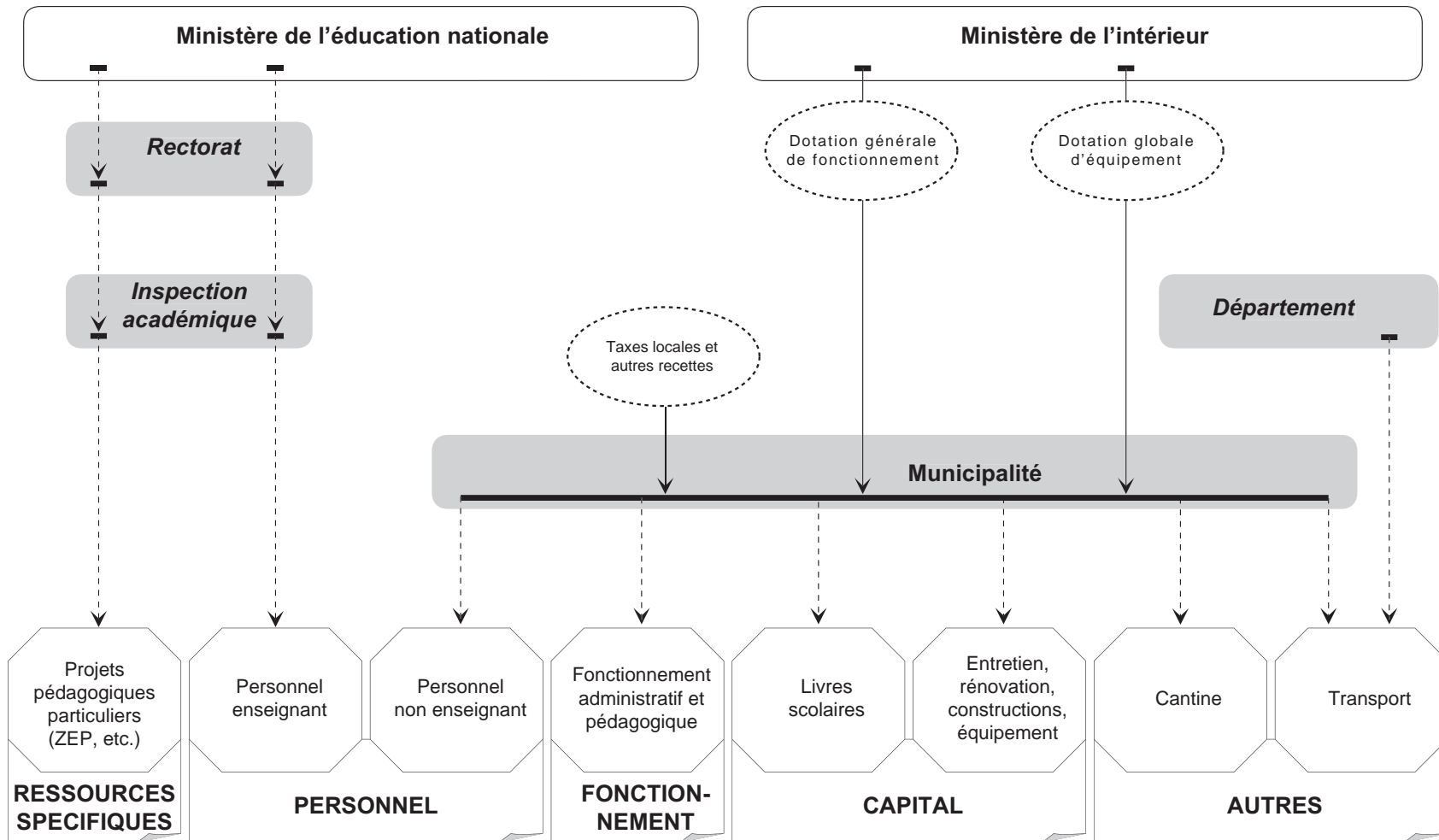


Source: Eurydice.

Les ressources des administrations locales proviennent de différentes sources qui peuvent varier selon les communautés autonomes. Il s'agit généralement d'allocations globales en provenance de l'administration centrale, de l'administration de la Communauté autonome et de taxes locales.

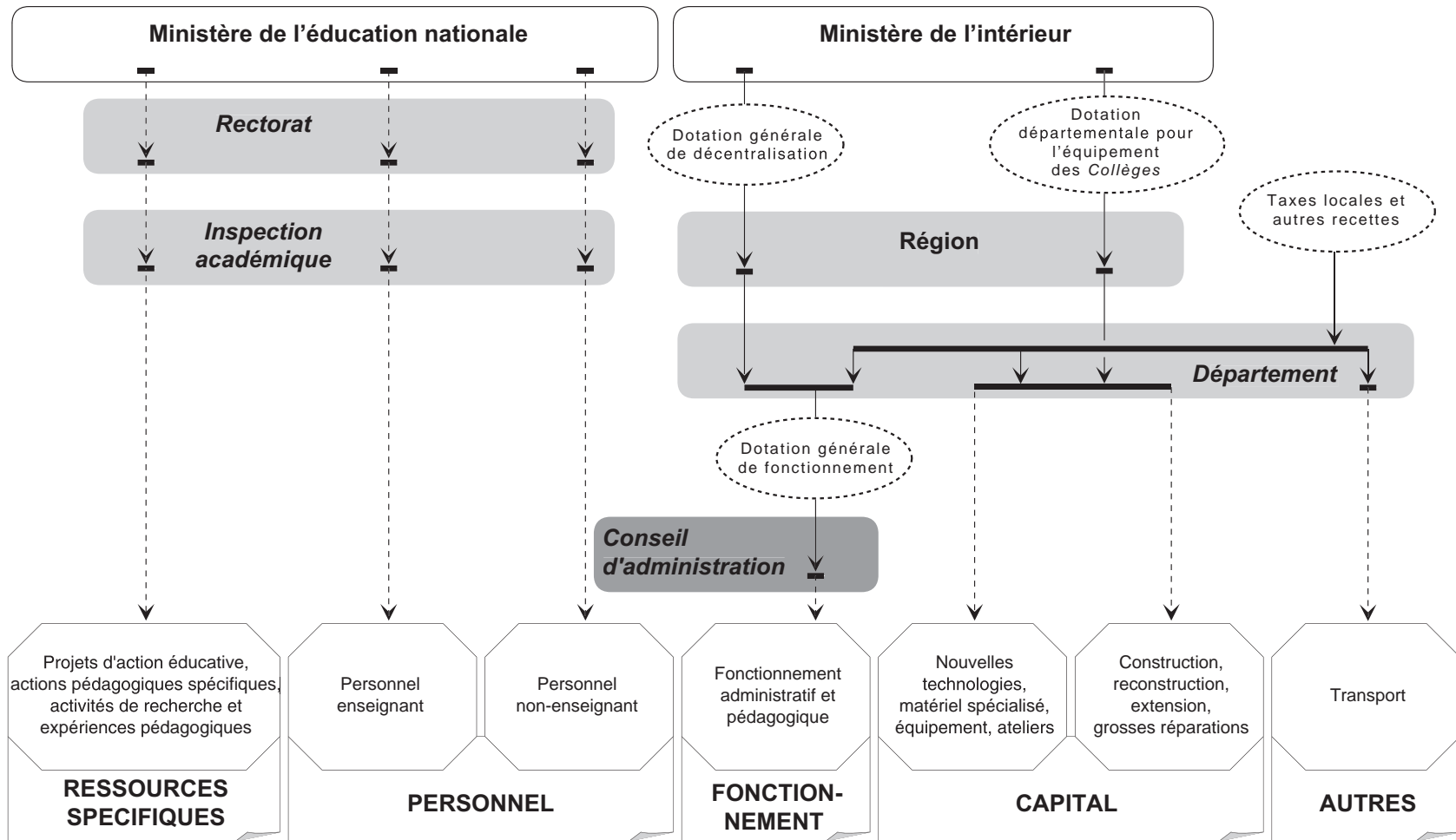


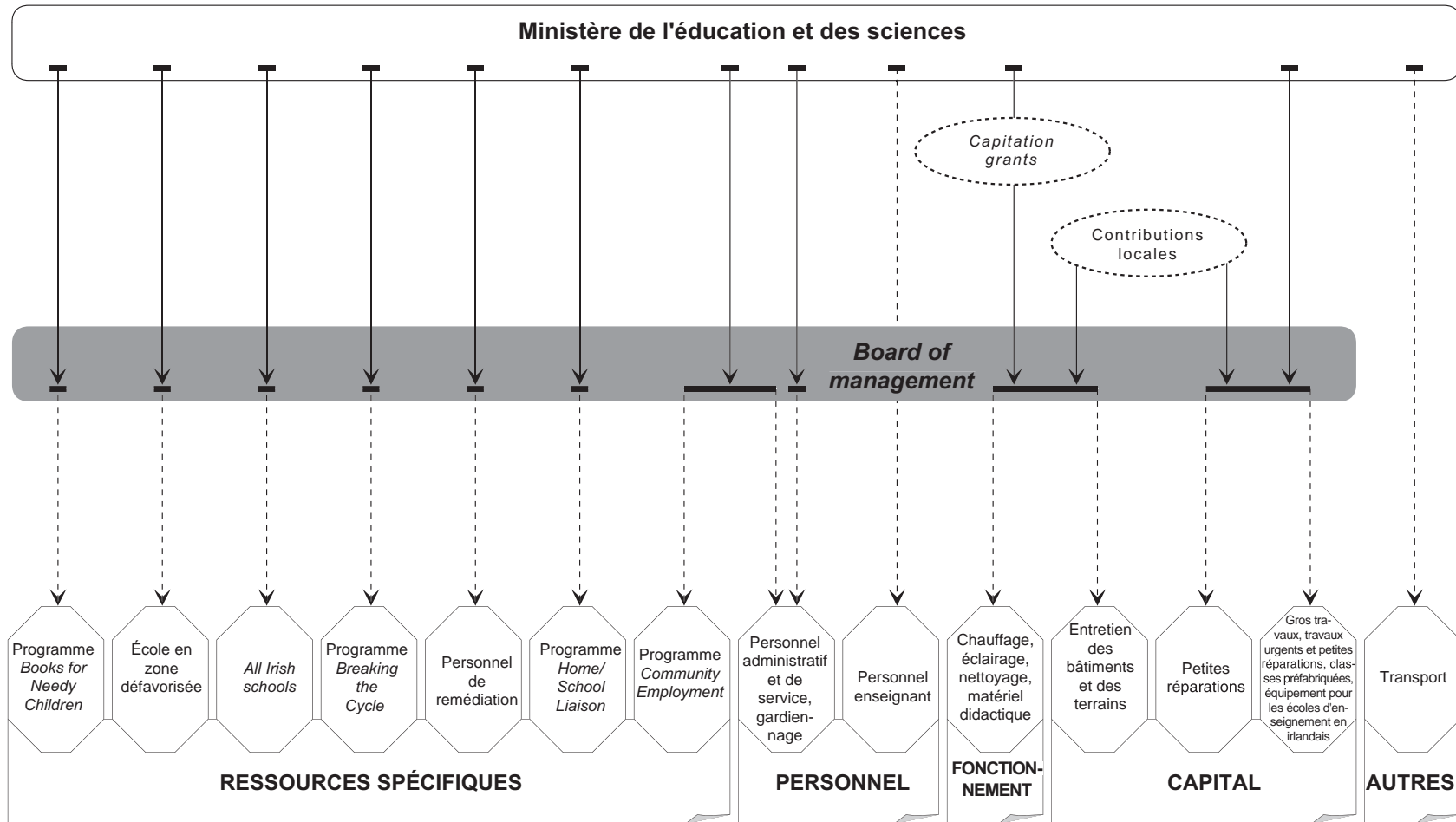
Source: Eurydice.



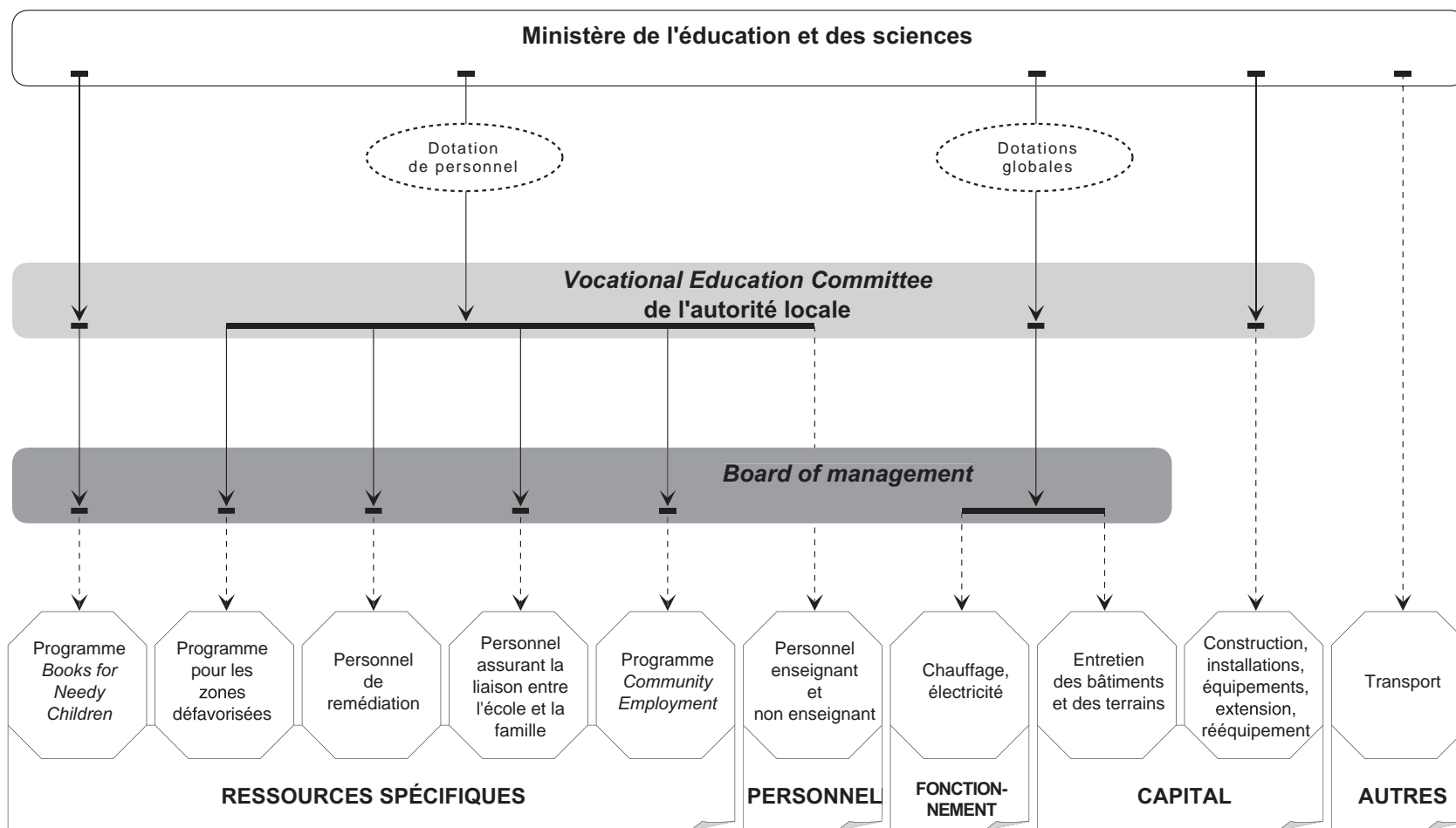
Source: Eurydice.

ZEP = Zones d'éducation prioritaires.

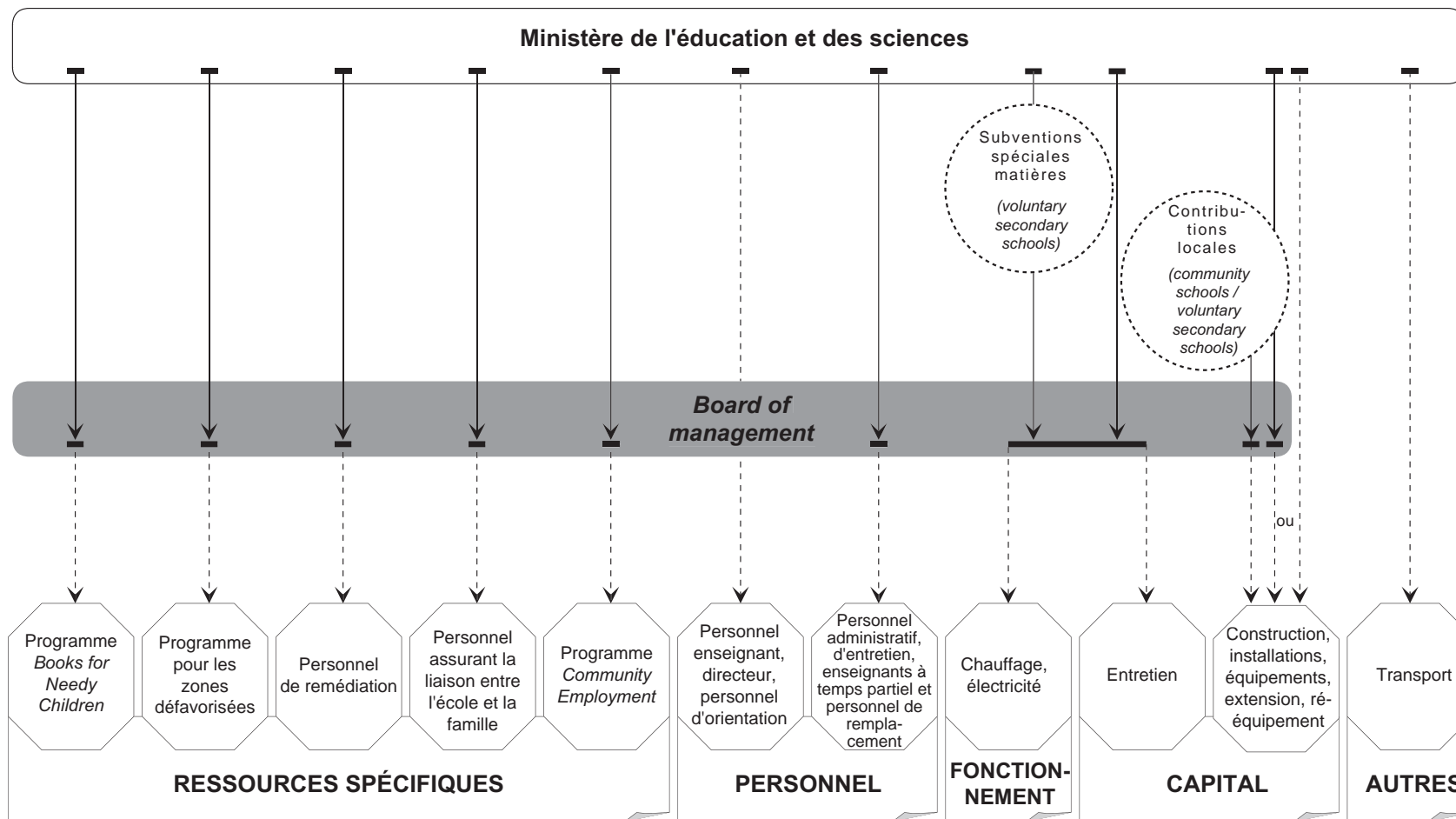




Source: Eurydice.

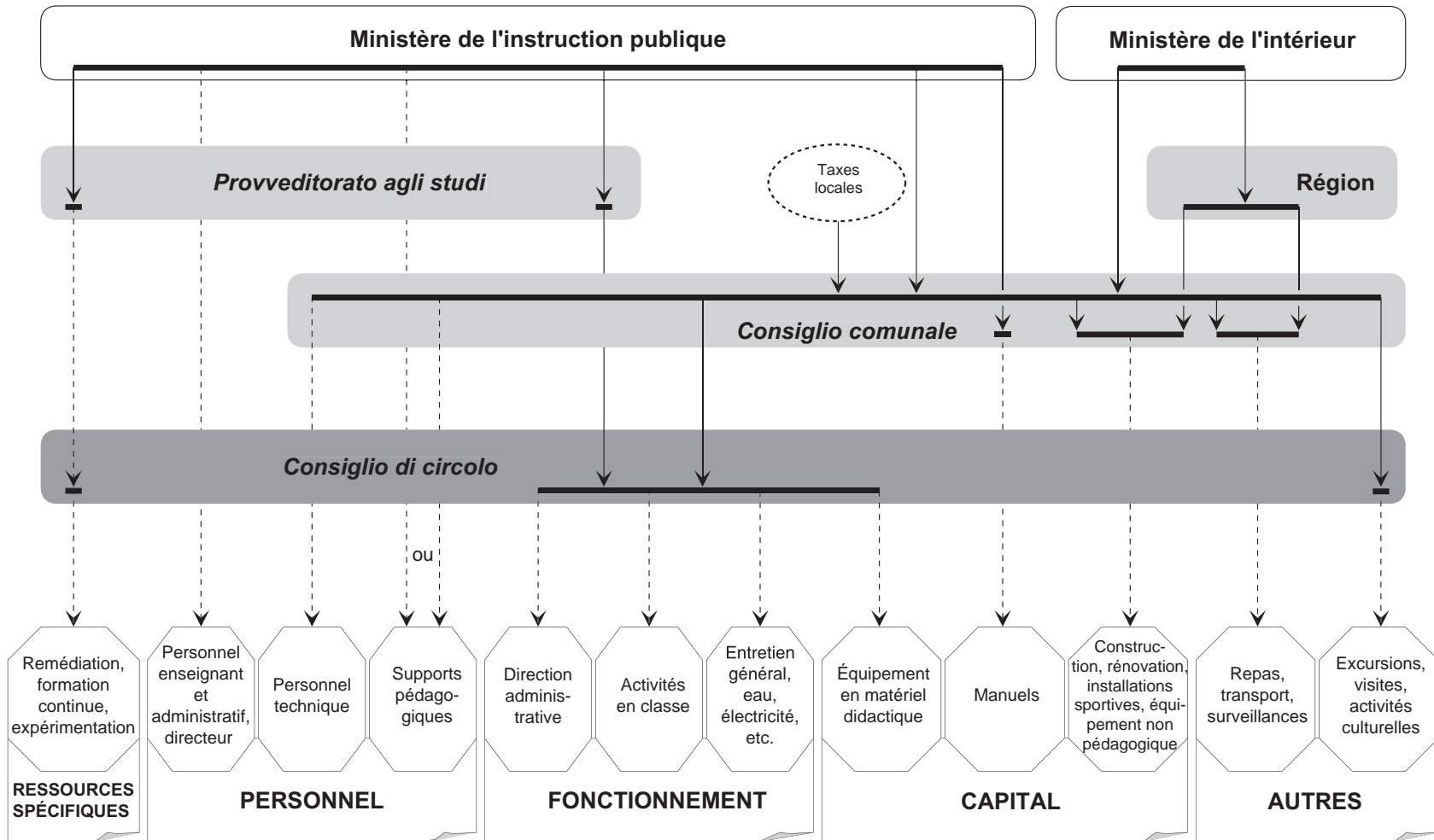


Source: Eurydice.



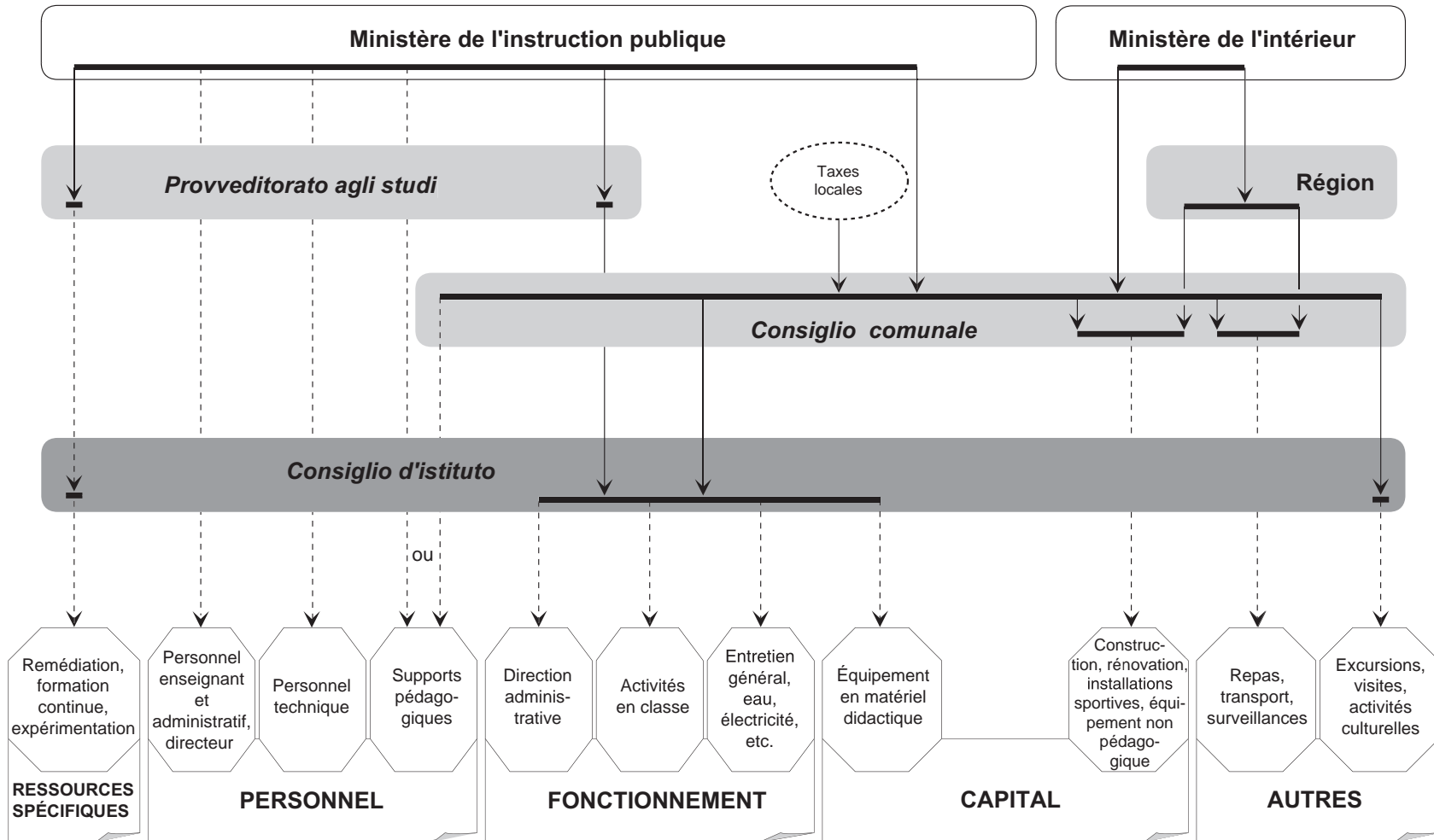
Source: Eurydice.

Les *voluntary secondary schools* et les *community schools* reçoivent leurs dotations pour le capital en espèces, tandis que les *comprehensive schools* les reçoivent en nature. Les *voluntary secondary schools* reçoivent des subventions spéciales pour certaines matières nécessitant un équipement particulier (cours technologiques, artistiques, etc.). Les *voluntary secondary schools* qui prélèvent des droits d'inscription ne reçoivent pas de dotations pour le personnel non enseignant.



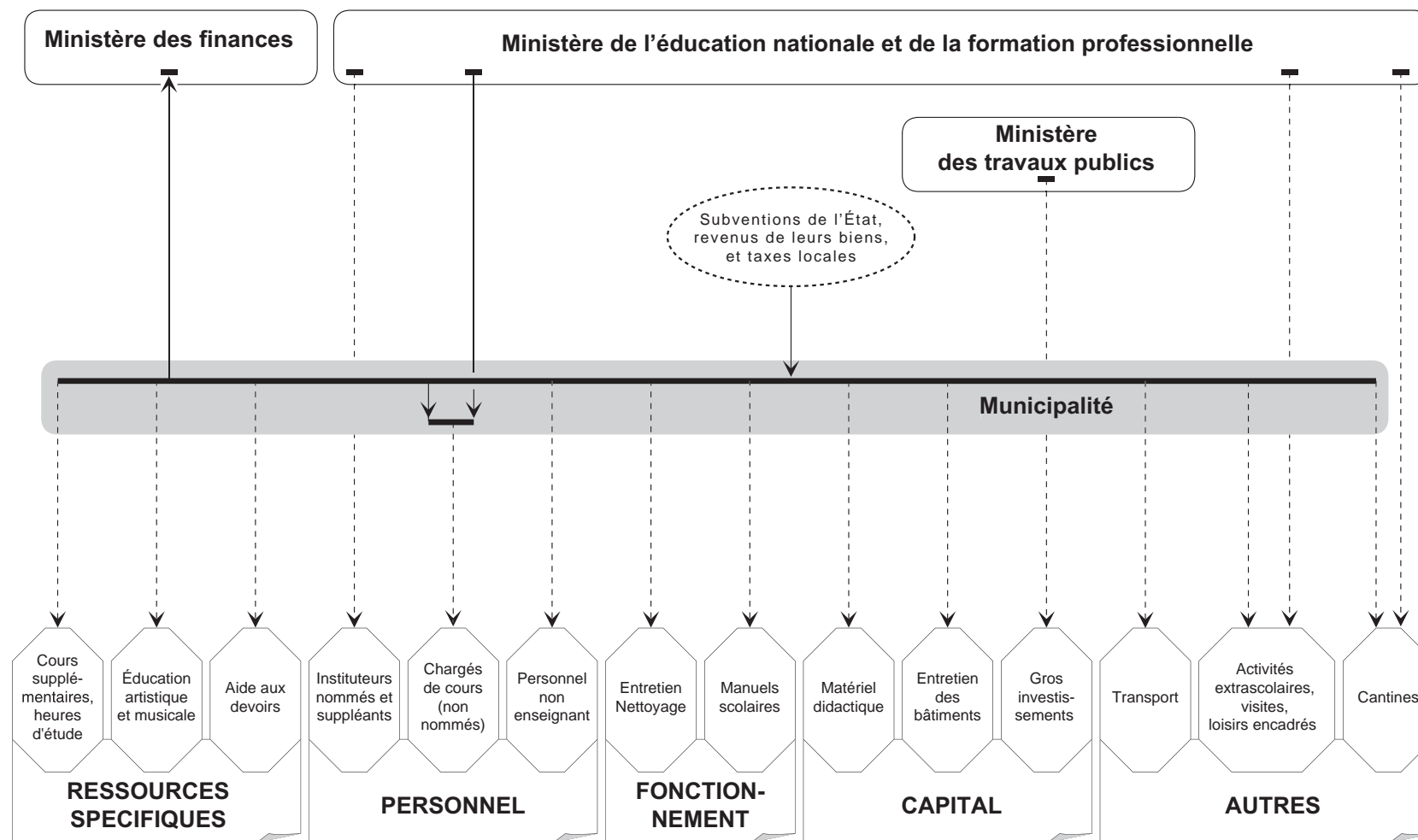
Source: Eurydice.

En ce qui concerne les ressources en capital, les régions ont la possibilité d'intervenir pour les installations sportives.



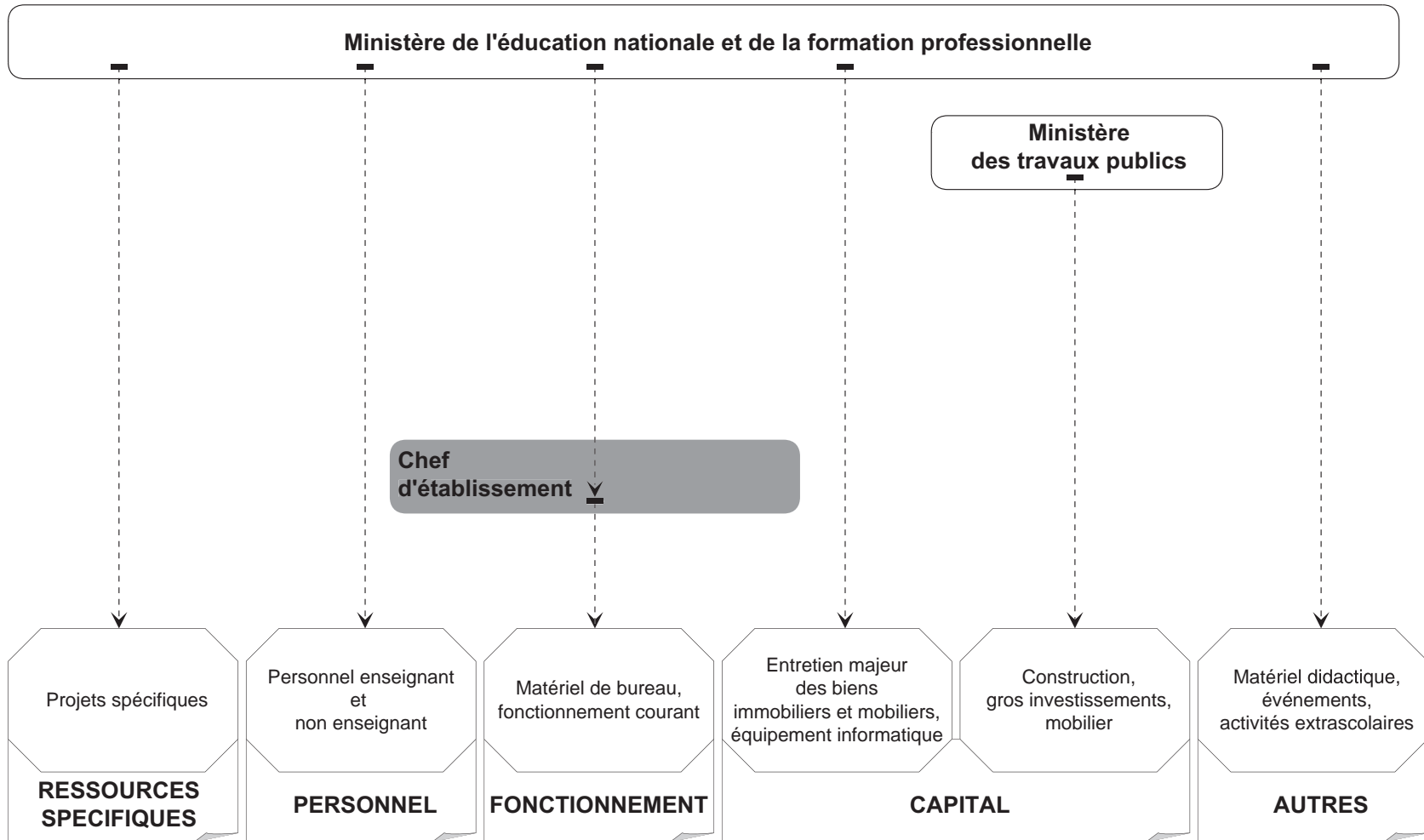
Source: Eurydice.

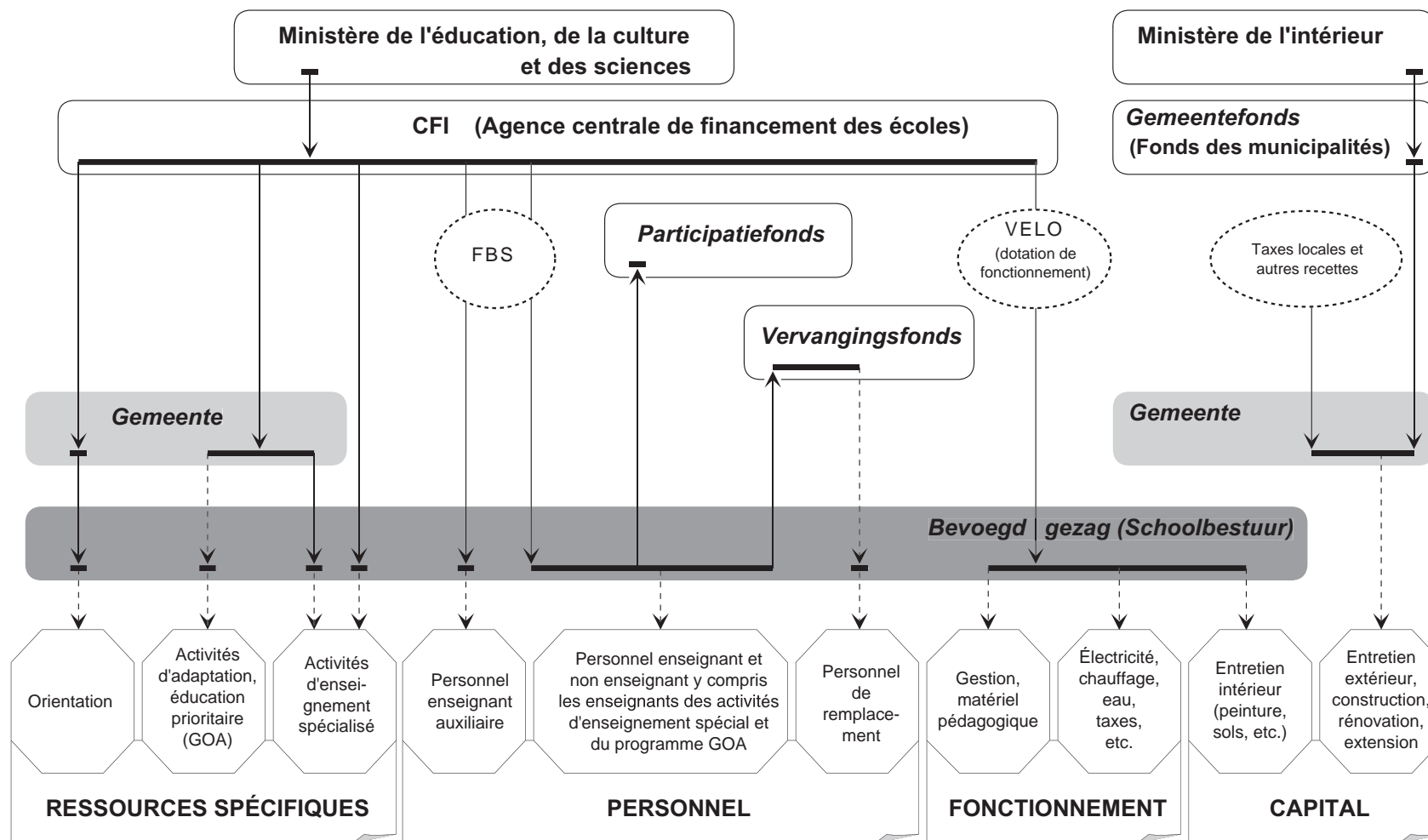
En ce qui concerne les ressources en capital, les régions ont la possibilité d'intervenir pour les installations sportives.



Source: Eurydice.

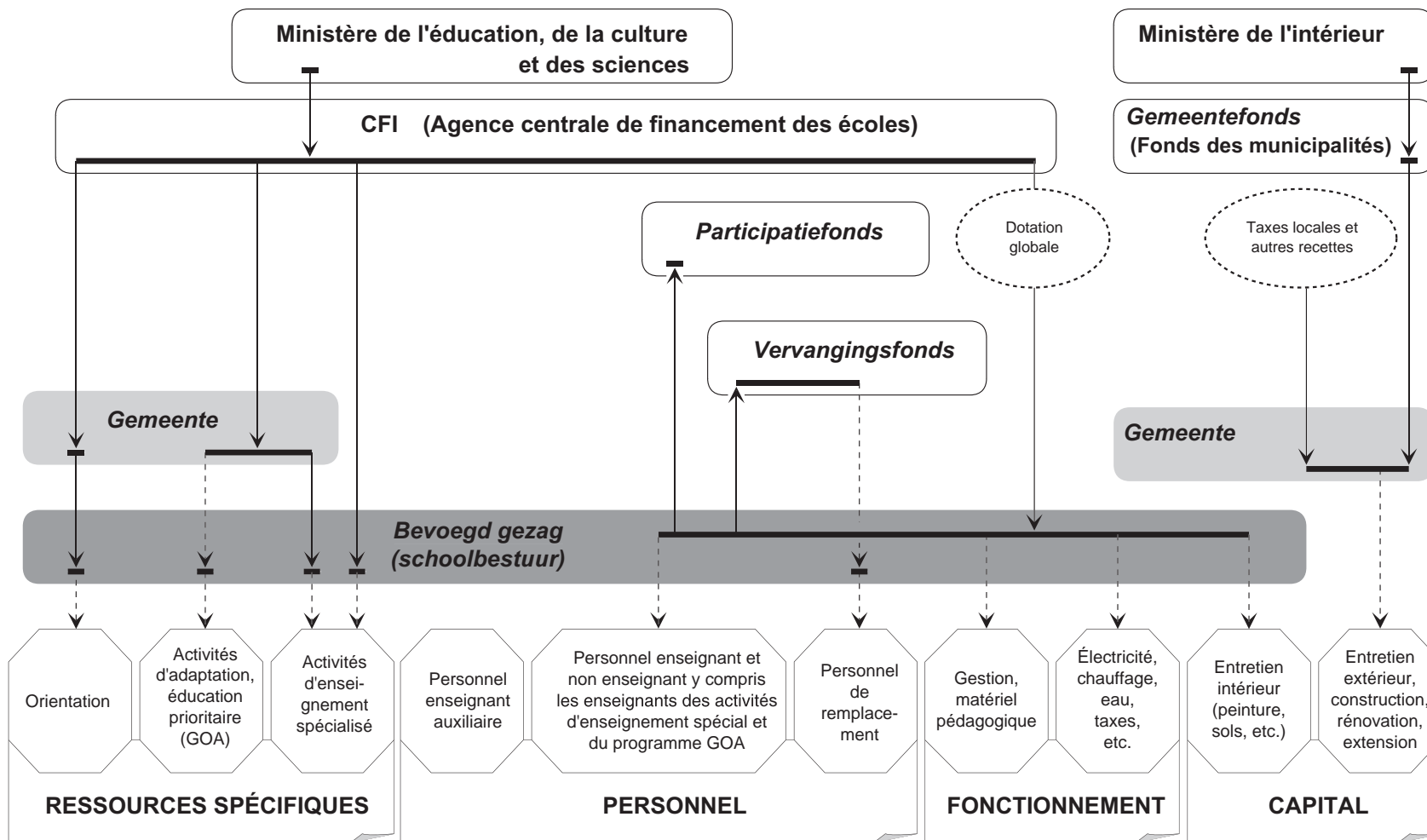
La commune rembourse au ministère des finances un tiers du montant des salaires du personnel enseignant payé par l'État.





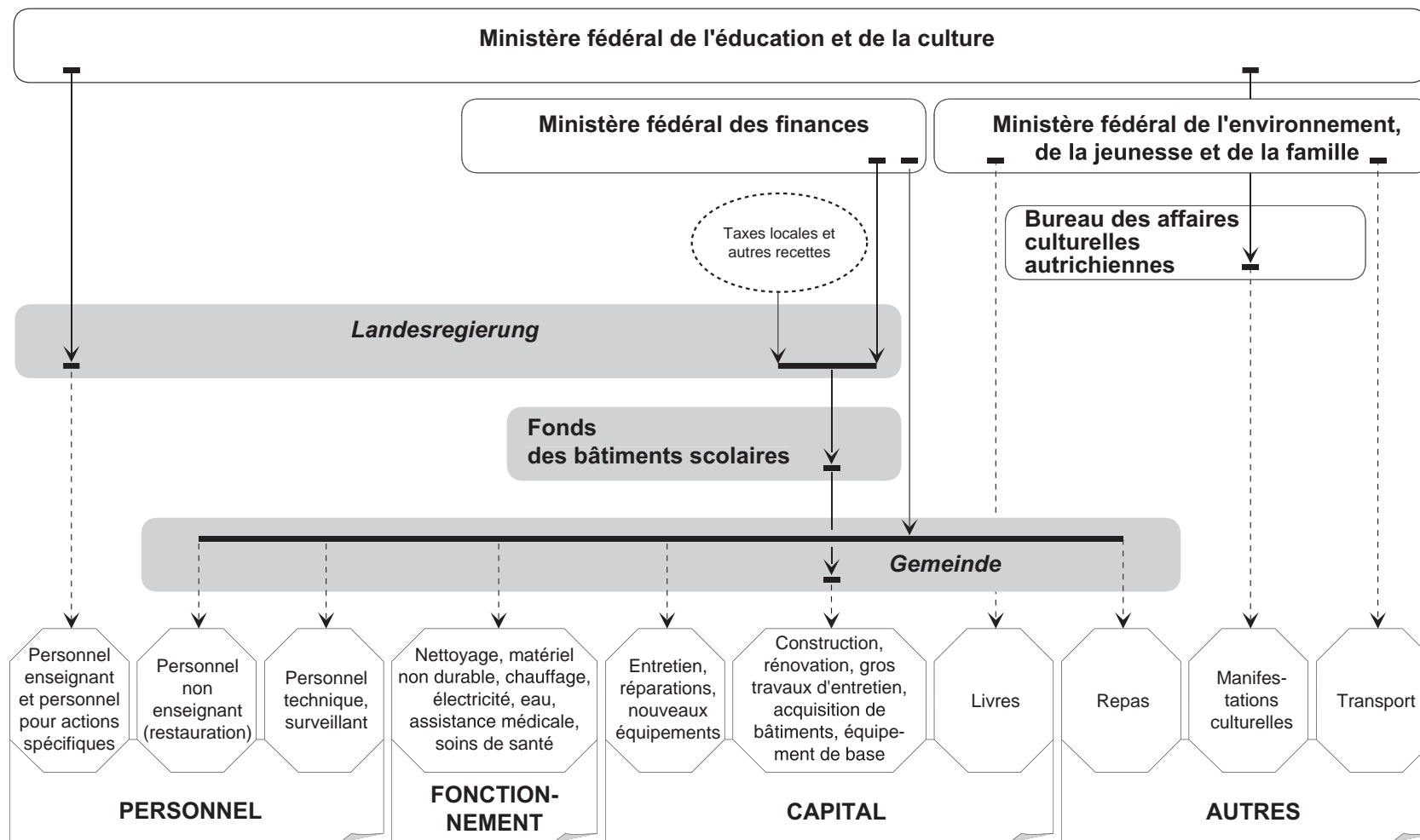
Source: Eurydice.

GOA = *Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid* (politique communale de lutte contre les retards scolaires); FBS = *Formatiebudgetsysteem* (système d'attribution des ressources de personnel); VELO = *Vereenvoudigd Londo* (système d'attribution des ressources pour le fonctionnement).



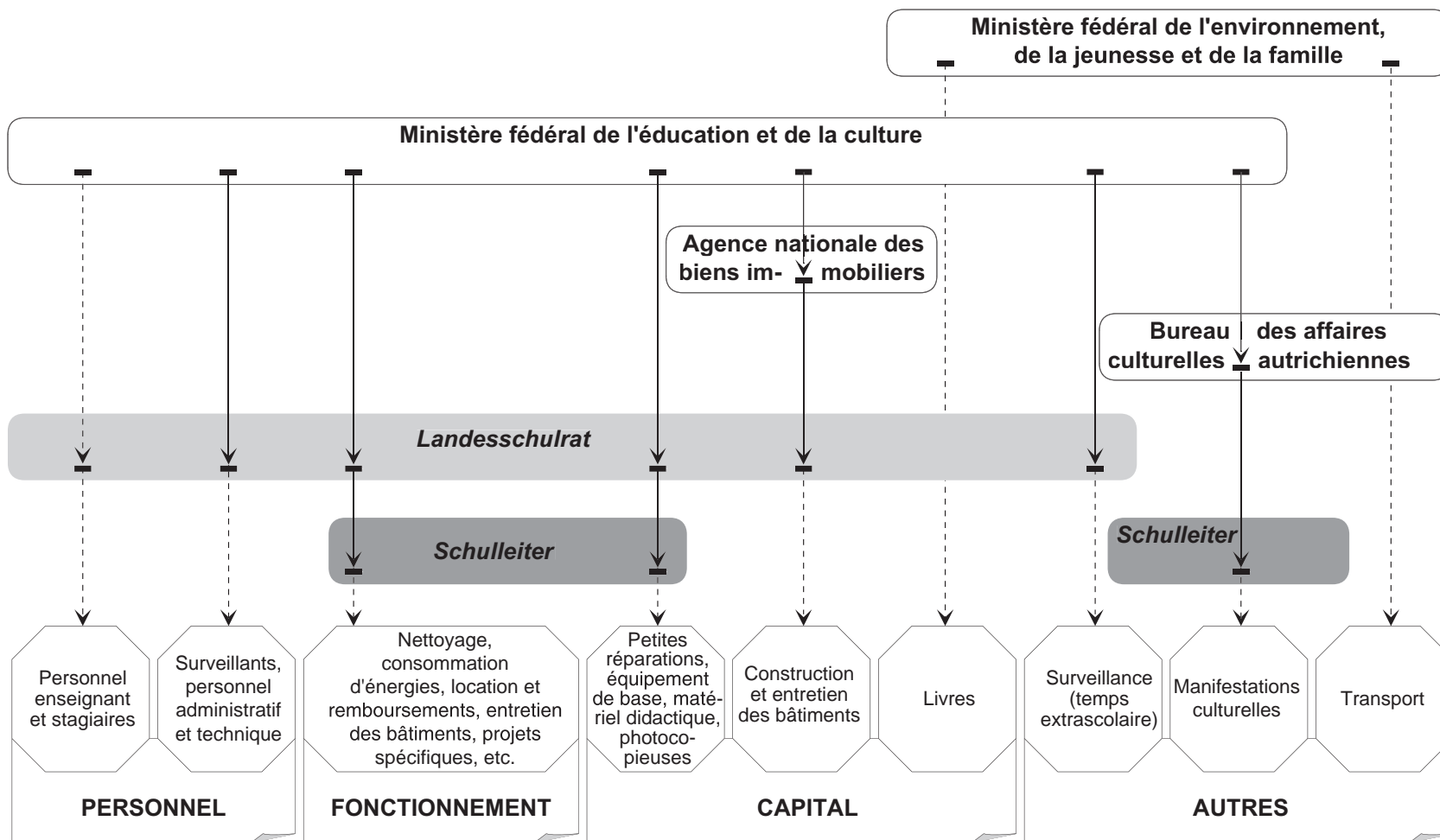
Source: Eurydice.

GOA = Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (politique communale de lutte contre les retards scolaires).



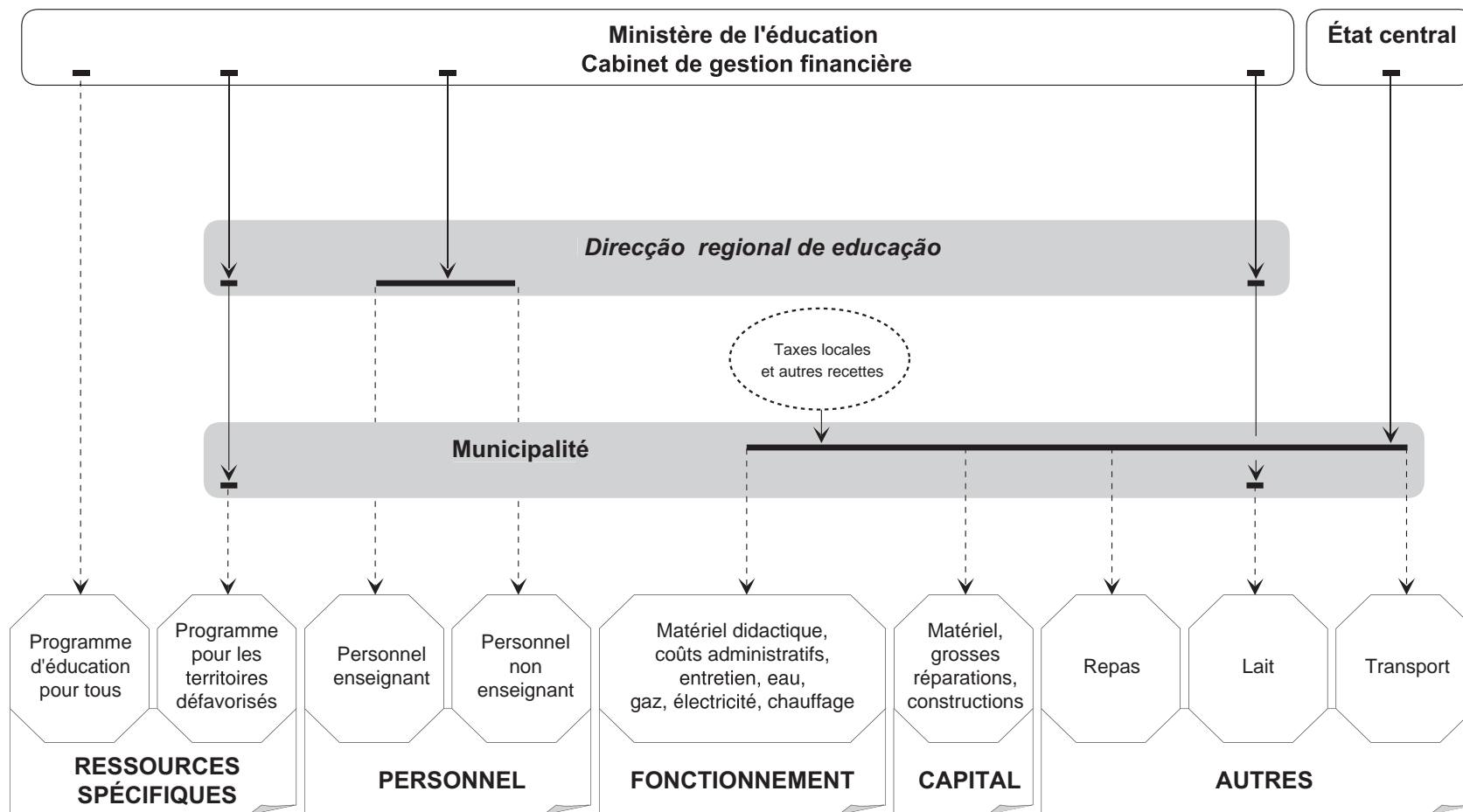
Source: Eurydice.

Depuis mars 2000, certains ministères ont été renommés. Il s'agit du ministère fédéral de l'éducation, de la science et de la culture, ainsi que du ministère fédéral de la sécurité sociale et des générations.



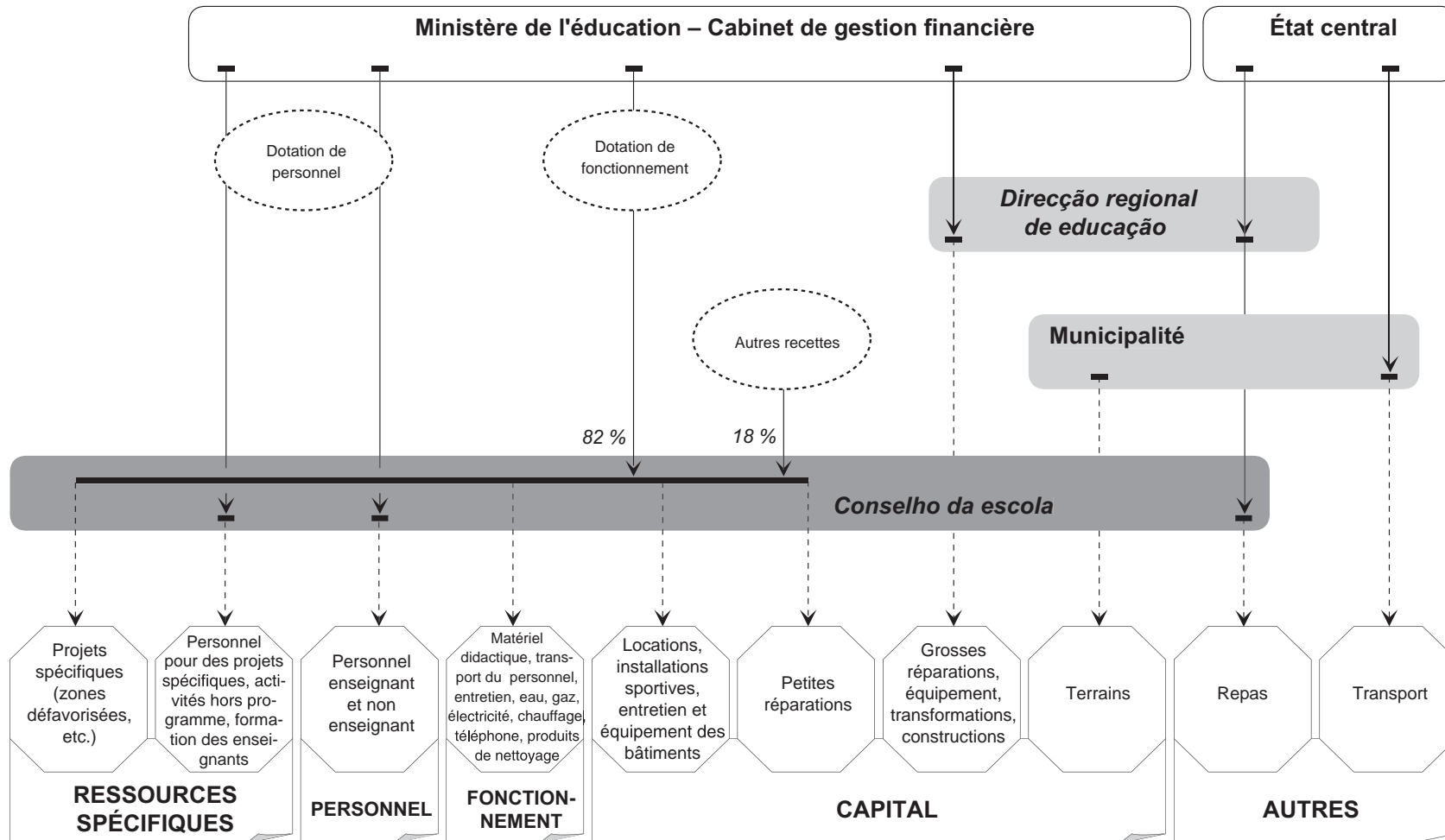
Source: Eurydice.

Depuis mars 2000, certains ministères ont été renommés. Il s'agit du ministère fédéral de l'éducation, de la science et de la culture, ainsi que du ministère fédéral de la sécurité sociale et des générations.

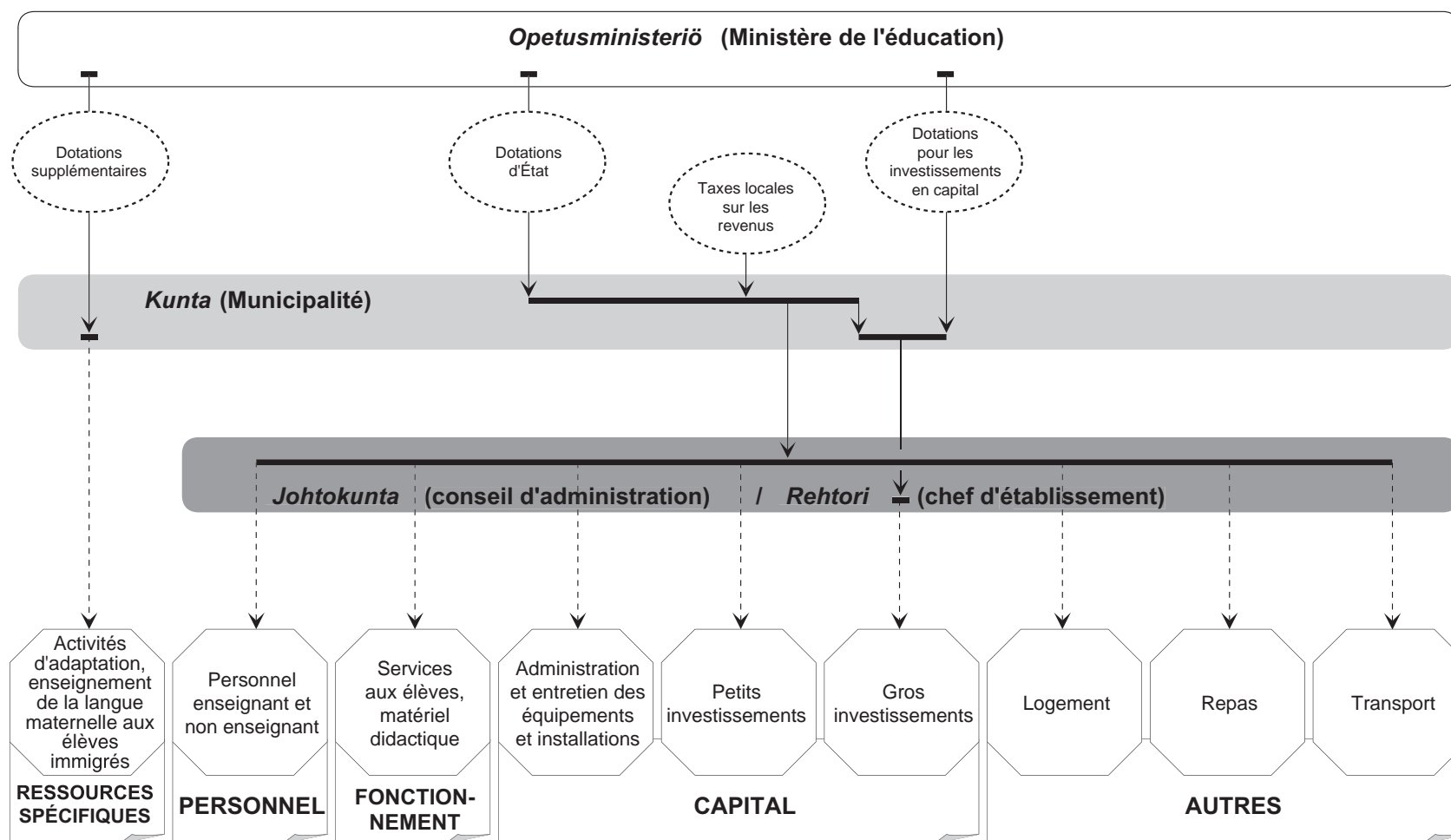


Source: Eurydice.

Tous les élèves du 1^{er} cycle de l'ensino básico reçoivent deux décilitres de lait dont le financement est assuré par le ministère de l'éducation et par une subvention communautaire du fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

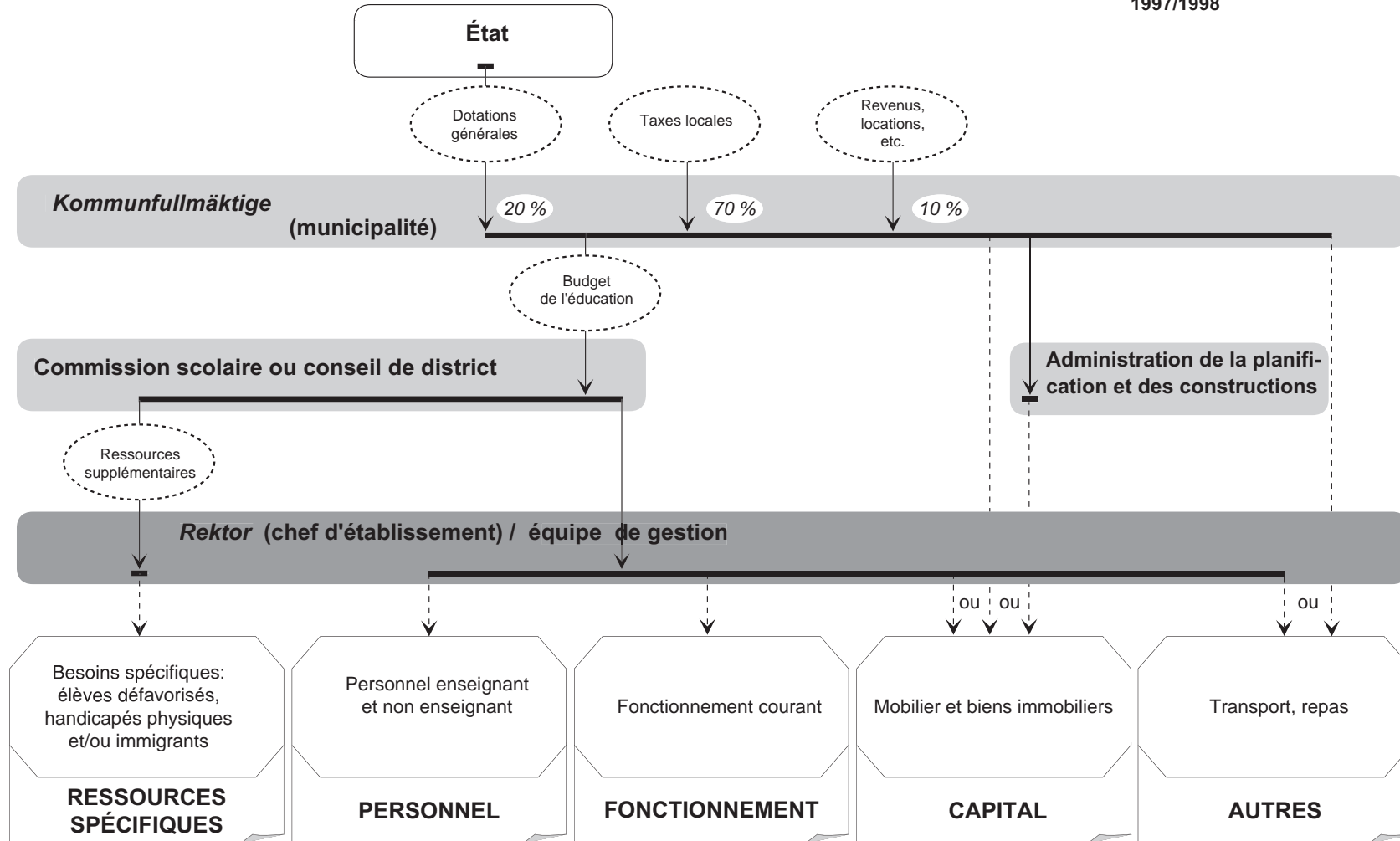


Source: Eurydice.



Source: Eurydice.

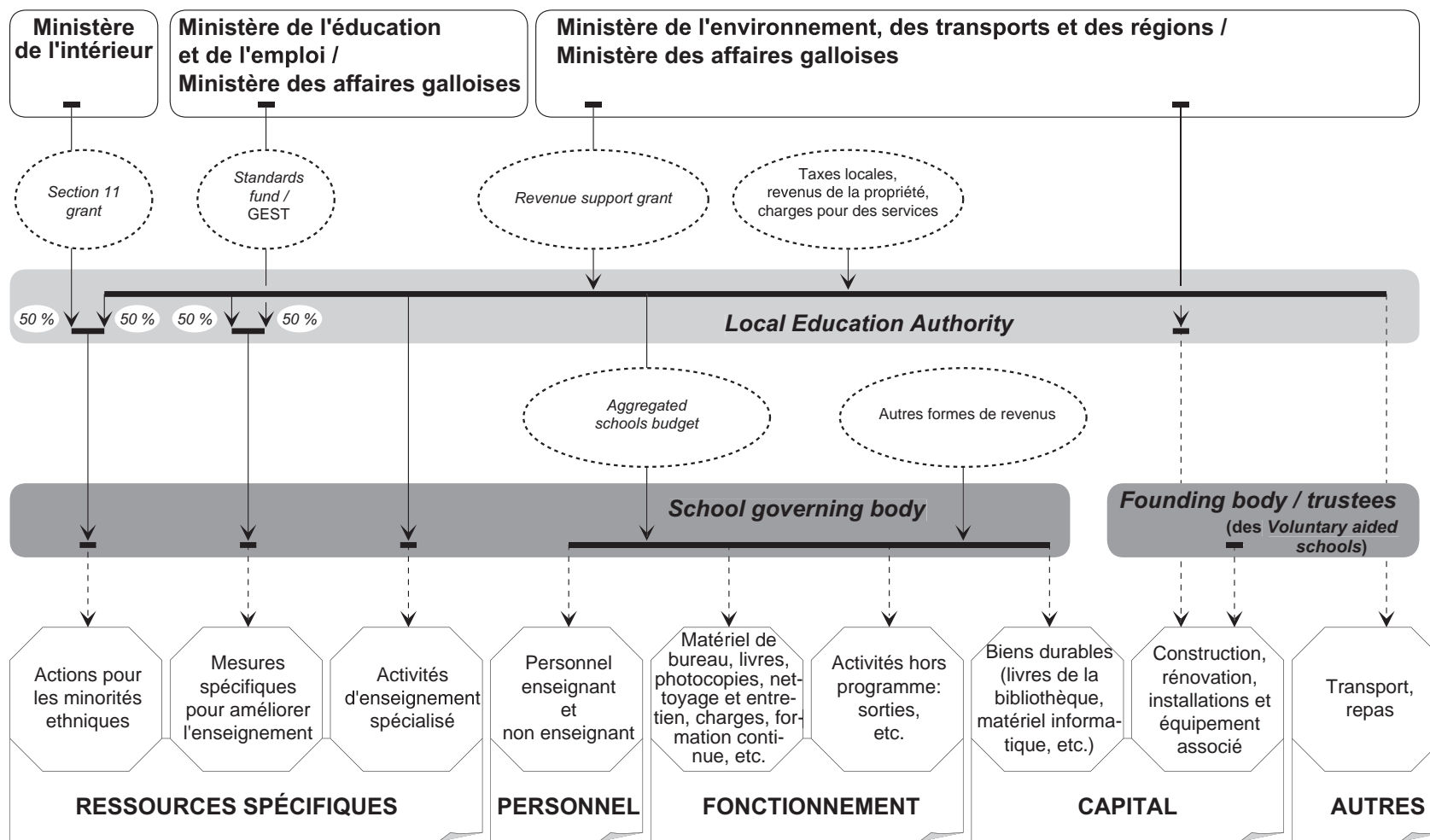
Le degré de délégation des budgets vers les écoles varie selon les municipalités: le diagramme montre une situation de délégation maximale. Il est très courant que les constructions immobilières, le transport et le logement soient pris en charge au niveau municipal.



Source: Eurydice.

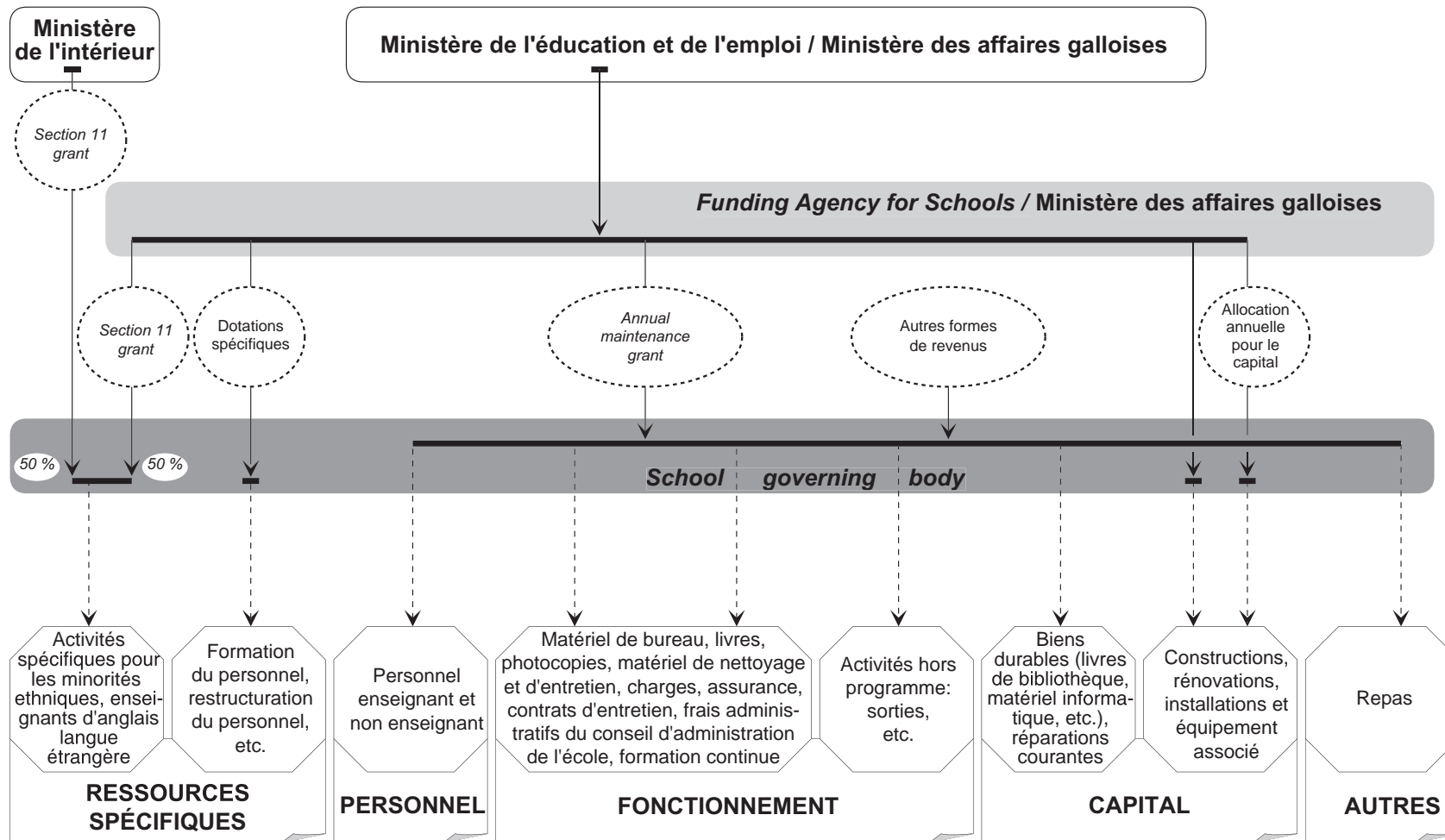
Le degré de délégation des budgets vers les écoles varie selon les municipalités. En général, les budgets de personnel et fonctionnement sont transférés aux écoles tandis que les transferts pour les dépenses en capital varient davantage. Dans certains cas, les budgets sont délégués aux écoles, dans d'autres, ils sont gérés par la municipalité soit au niveau du conseil municipal, soit au niveau de son administration de la planification et des constructions.

— ROYAUME-UNI (Angleterre et pays de Galles) — LEA-maintained schools — Enseignement primaire et secondaire, 1997/1998



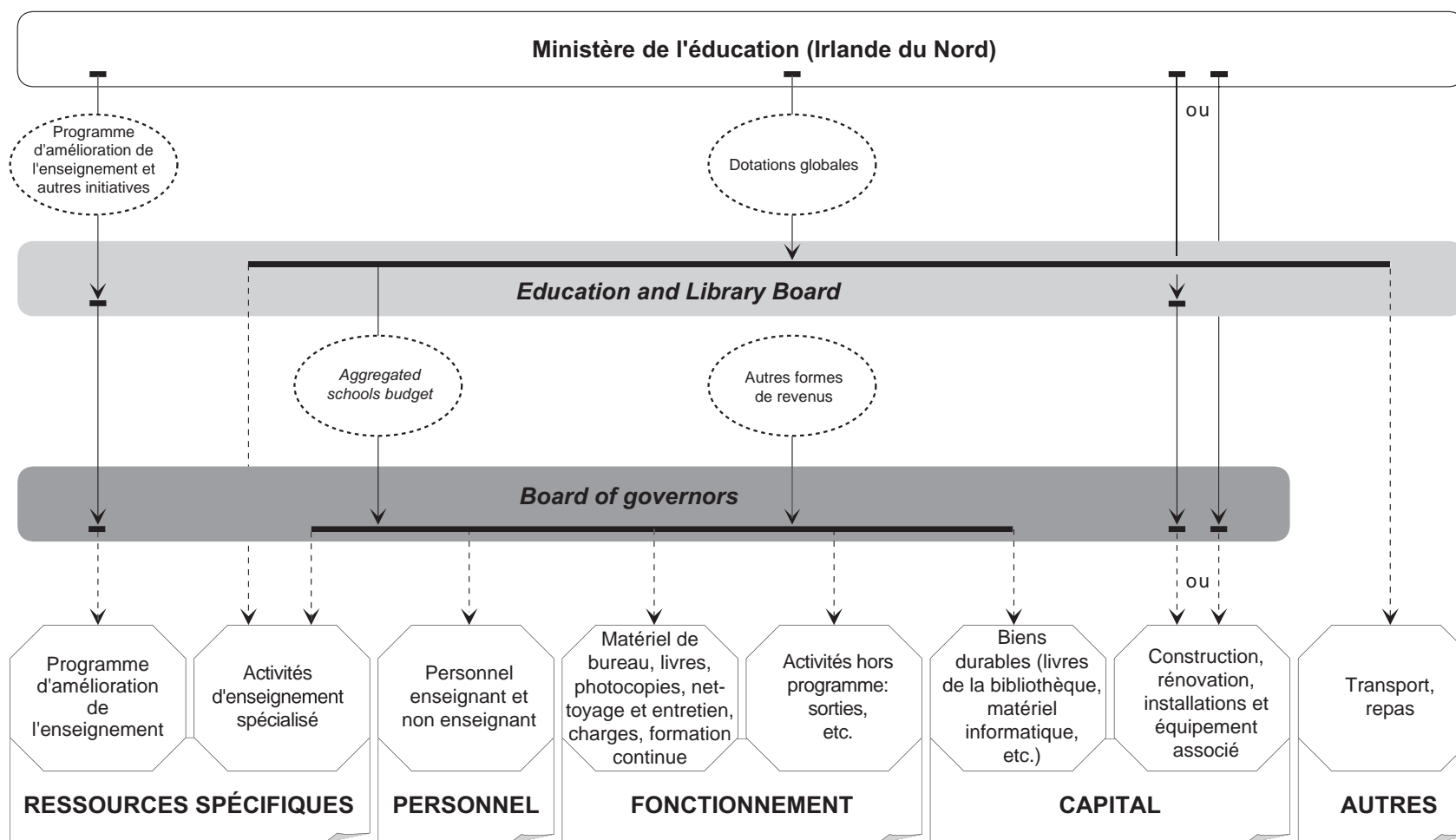
Source: Eurydice.

Les dépenses relatives à des biens durables tels que livres, mobilier et équipement informatique sont généralement considérées comme des frais de fonctionnement récurrents et non des dépenses en capital. Elles sont dès lors financées à partir du budget propre des écoles. Le mobilier et les équipements associés aux nouvelles constructions et bâtiments rénovés font généralement partie des dépenses en capital dans le plan financier. Les dépenses en capital pour les biens immobiliers des *voluntary aided schools* sont couvertes par des dotations provenant directement du DfEE en Angleterre et du ministère des affaires galloises (de l'Assemblée nationale du pays de Galles depuis 1999). GEST = *Grants for Education Support and Training* (subvention pour la formation des enseignants) au pays de Galles.



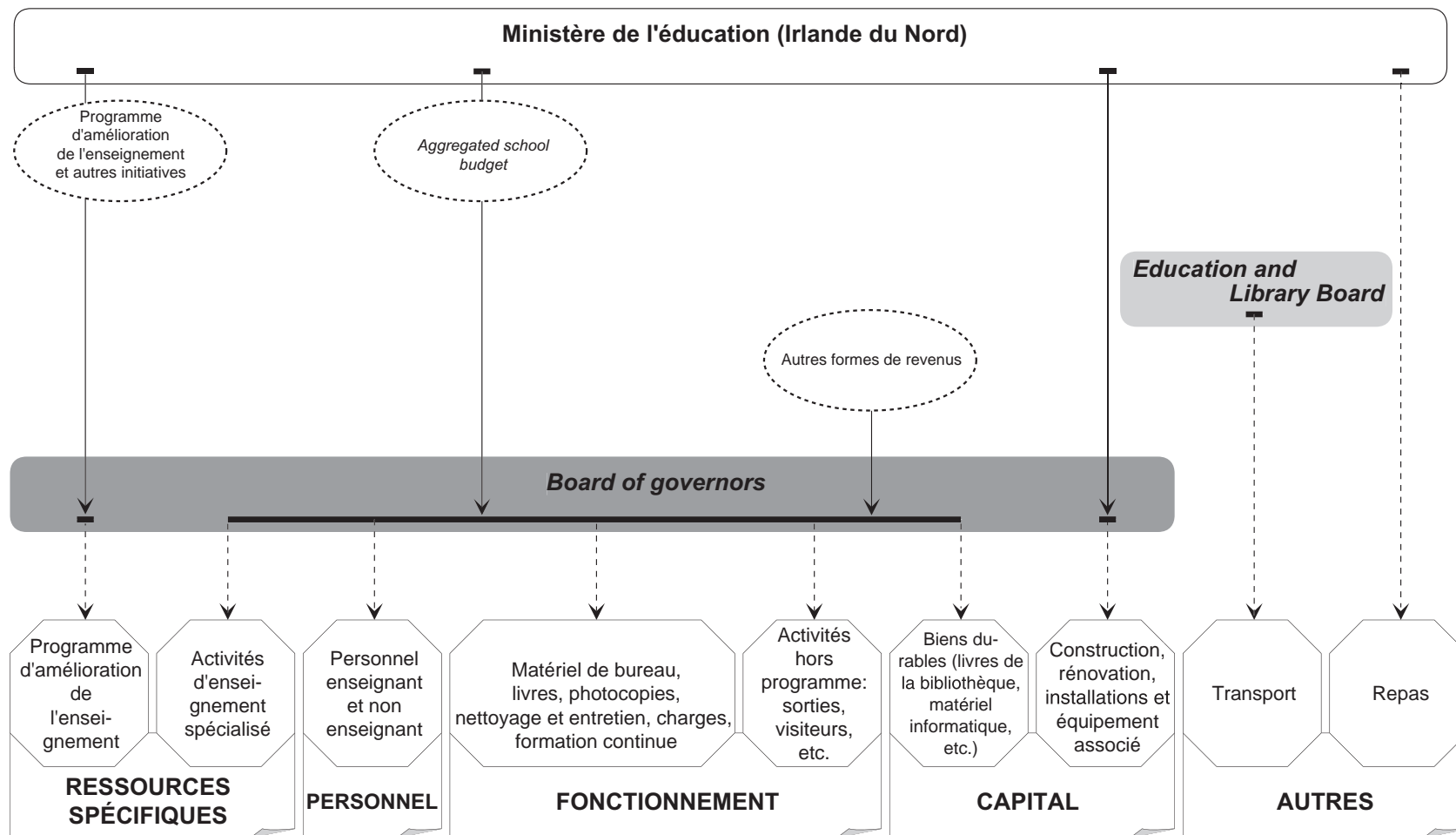
Source: Eurydice.

Le statut légal des *maintained schools* est modifié depuis 1^{er} septembre 1999. Les *grant-maintained schools* ont cessé d'exister.



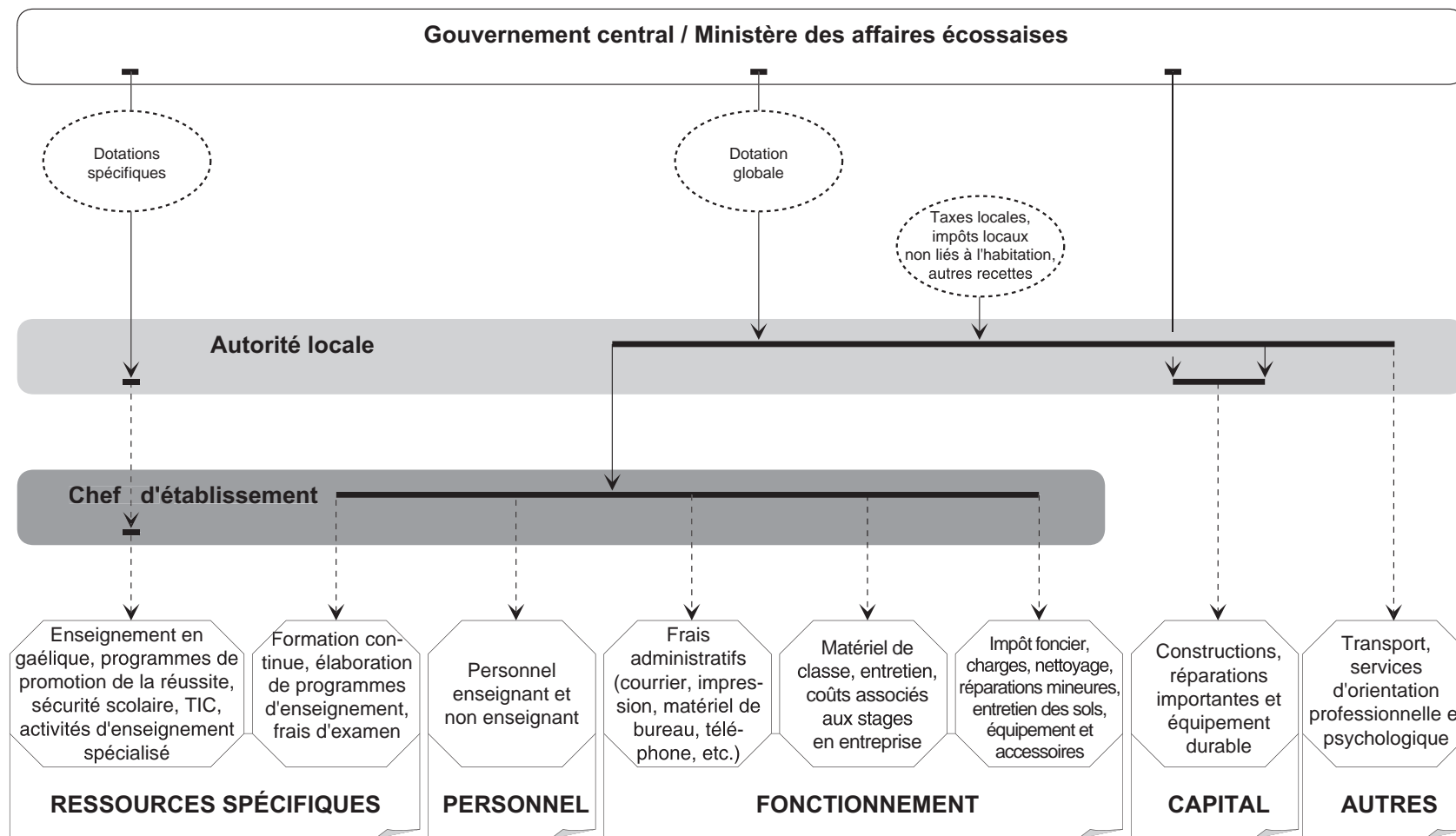
Source: Eurydice.

Les dépenses relatives à des biens durables tels que livres, mobilier et équipement informatique sont généralement considérées comme des frais de fonctionnement récurrents et non des dépenses en capital. Elles sont dès lors financées à partir du budget propre des écoles (jusqu'à une limite de 3 000 GBP soit environ 4 890 EUR). Le mobilier et les équipements associés aux nouvelles constructions et bâtiments rénovés font généralement partie des dépenses en capital dans le plan financier. Les dépenses en capital pour les *controlled schools* sont assumées par les *Education and Library Boards* qui sont également responsable de fournir les équipements et les infrastructures pour les repas scolaires des *controlled* et des *maintained schools*.

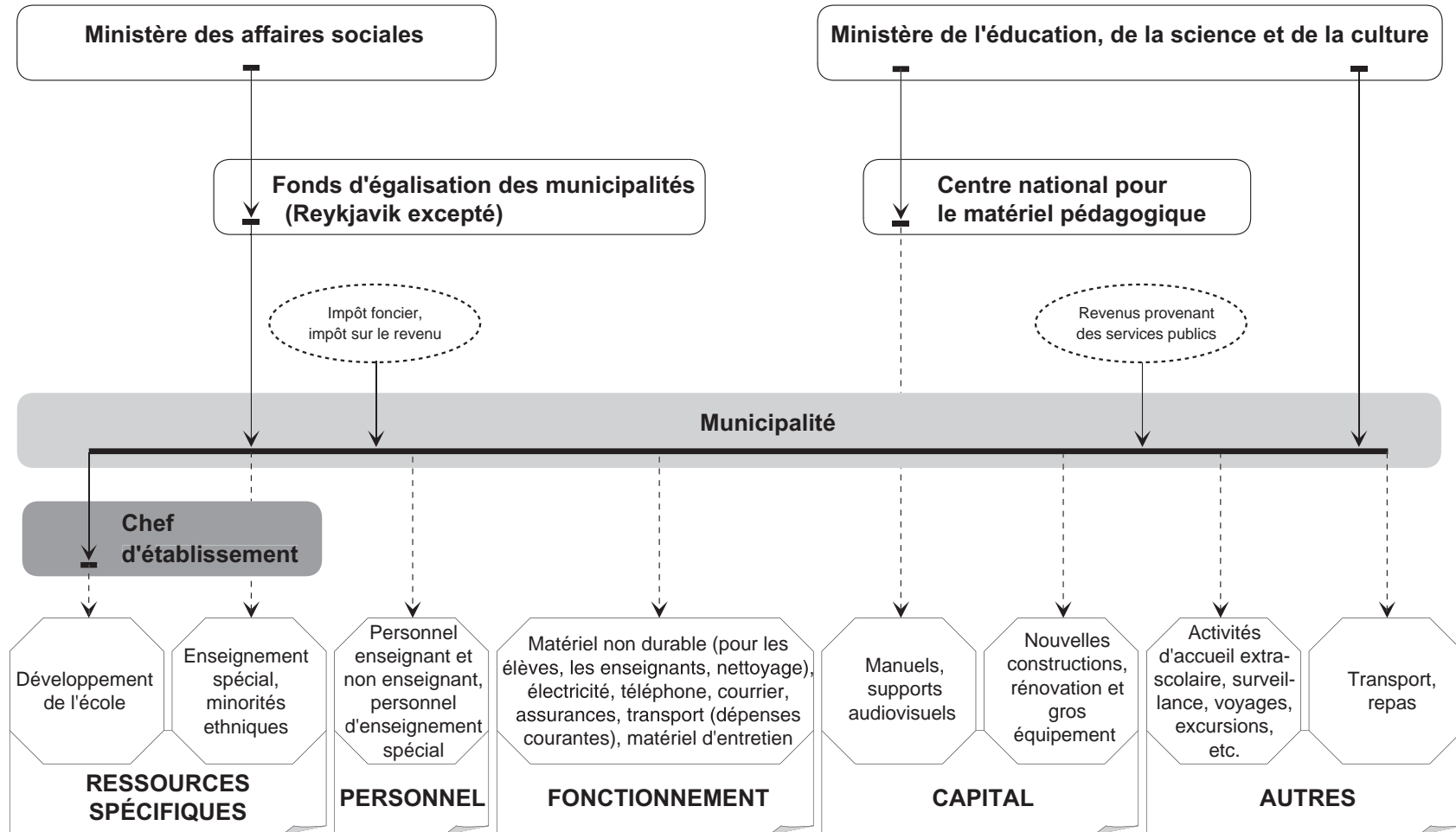


Source: Eurydice.

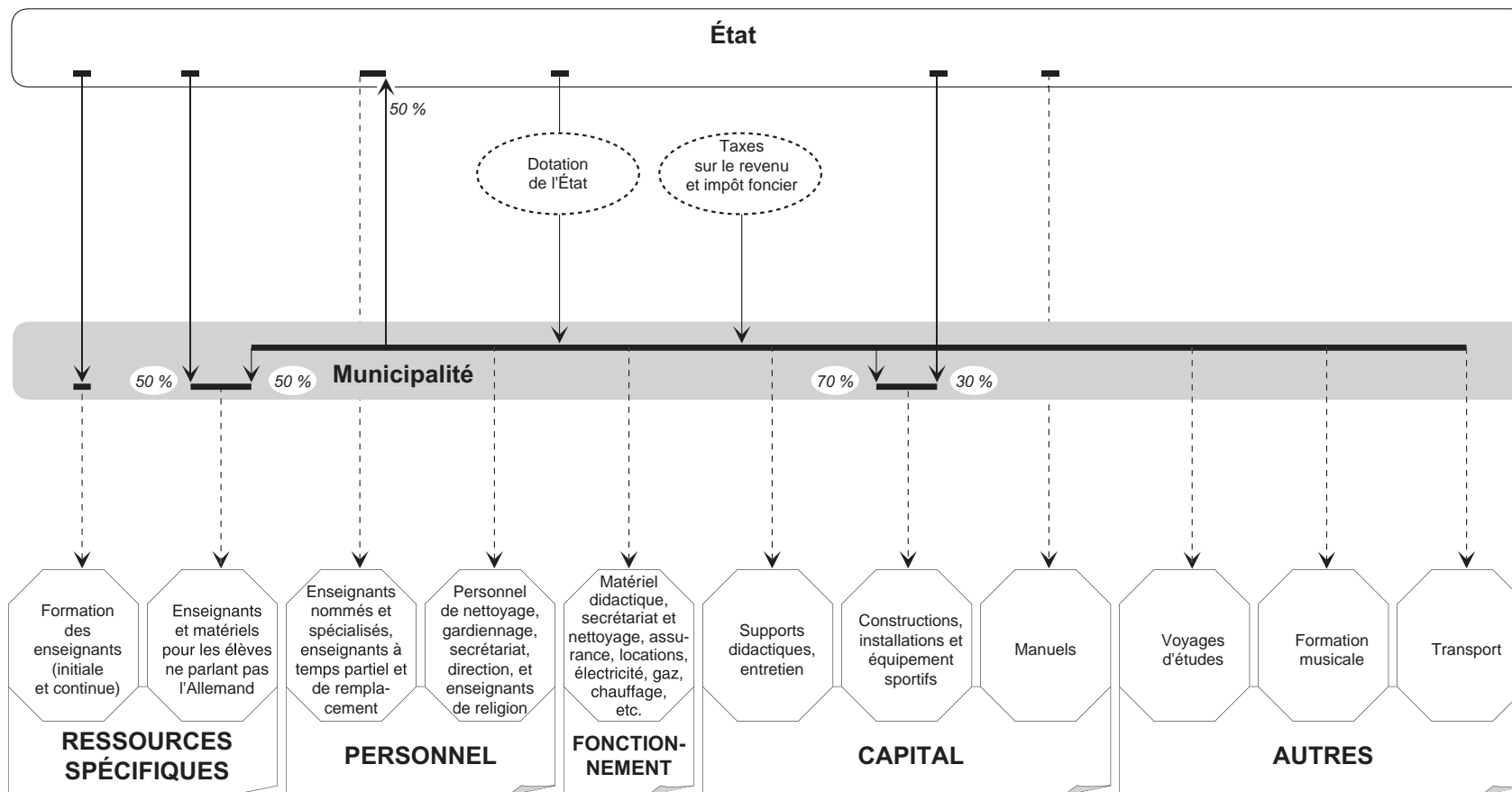
Les dépenses en capital approuvées par le ministère de l'éducation sont directement subventionnées par ce dernier pour les *maintained schools*, les *grant-maintained integrated schools*, et les *voluntary grammar schools*. Cependant, les administrateurs de certaines *voluntary grammar schools* contribuent jusqu'à 15 % des coûts du capital.



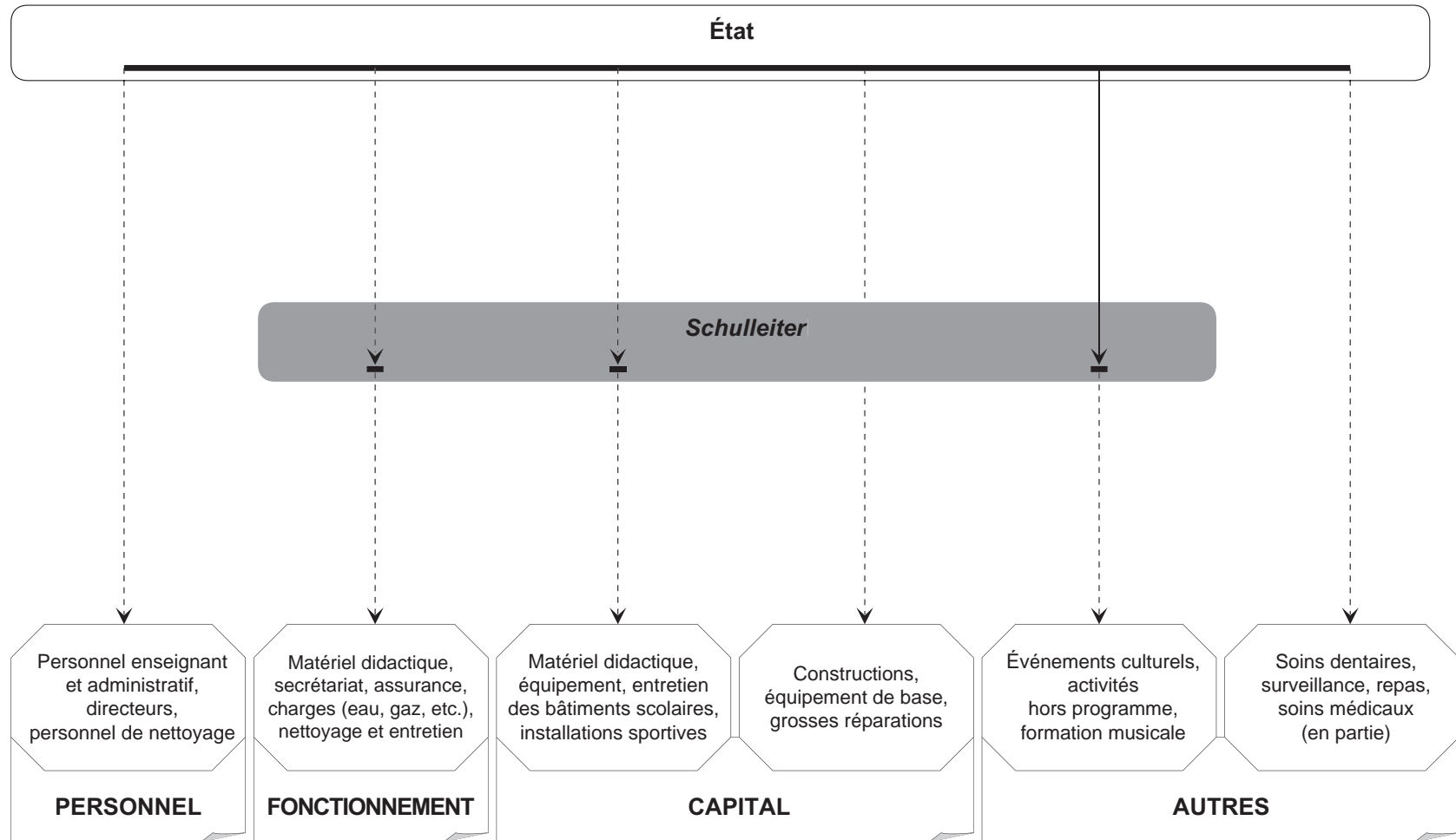
Source: Eurydice.



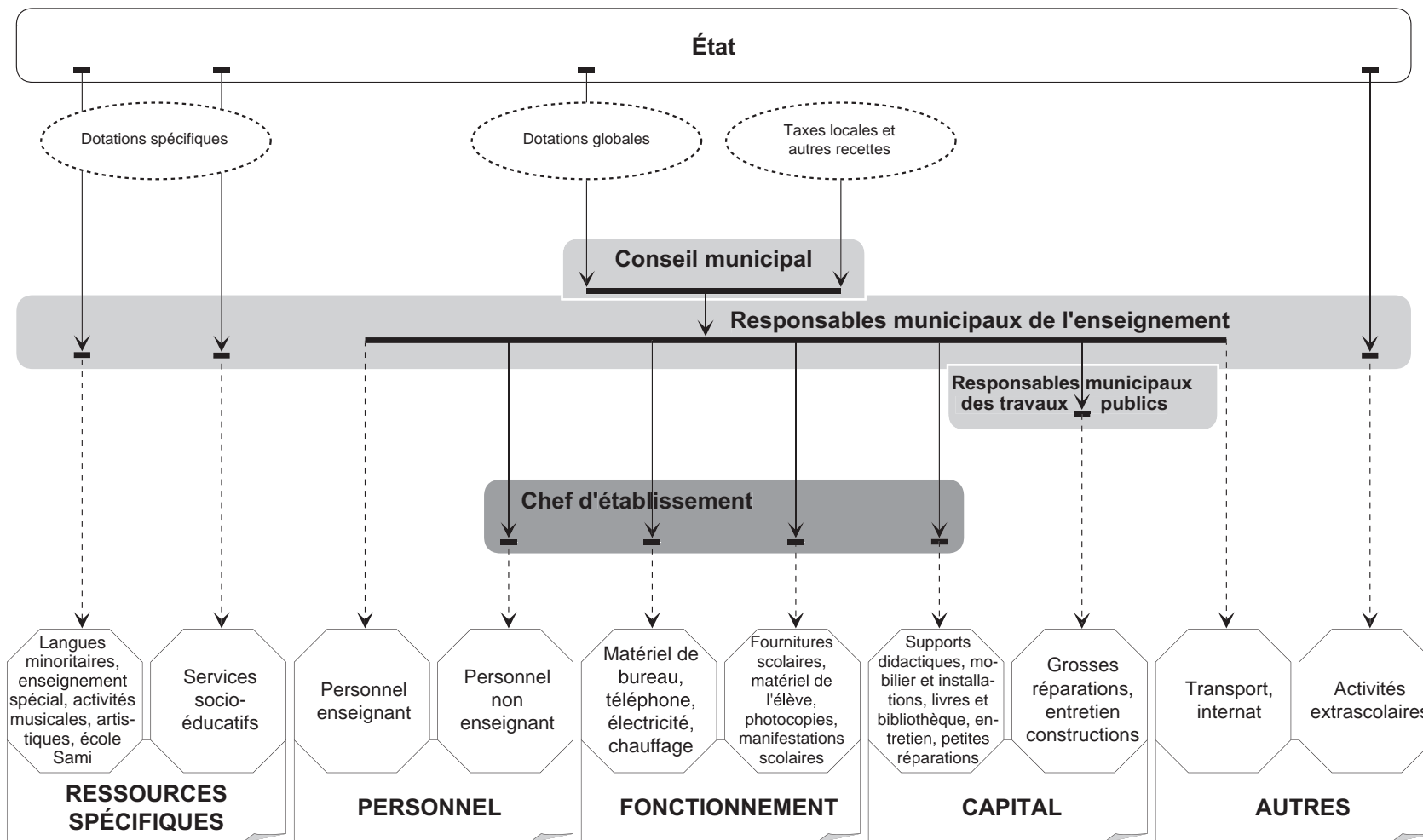
Source: Eurydice.



Source: Eurydice.



Source: Eurydice.



Source: Eurydice.

Dans quelques municipalités, les budgets pour les salaires du personnel sont également transférés aux écoles.

Dossier

CHAPITRE 1

DROIT À L'ÉDUCATION ET LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

I. INTRODUCTION

A. PROBLÉMATIQUE

Bien que l'étude porte principalement sur les mécanismes d'octroi et de gestion des ressources aux établissements scolaires, d'autres aspects directement liés à leur financement méritent l'attention. Ils sont présentés dans ce premier chapitre car ils constituent en quelque sorte la toile de fond des mécanismes de financement des établissements scolaires et de leur évolution. Ces aspects sont les suivants:

La gratuité scolaire dans l'enseignement public

Dans tous les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE, la scolarité est gratuite aux deux niveaux d'éducation concernés par cette étude (primaire et secondaire inférieur) qui correspondent à la période d'enseignement obligatoire à temps plein. Cependant, la gratuité de l'offre éducative des écoles publiques, qui se traduit concrètement par l'absence de droits de scolarité, ne garantit pas l'absence de coûts pour les familles. Les livres scolaires, le transport et, dans certains cas, les repas sont autant de biens et services qui permettent aux élèves de fréquenter une école et de profiter du service éducatif. Si ces coûts apparaissent marginaux dans le budget général de l'éducation lorsqu'ils sont pris en charge par les pouvoirs publics, ils peuvent peser beaucoup plus lourd dans le budget du ménage, lorsqu'ils sont assumés par les parents. Il convient donc d'examiner dans quelle mesure les pays étendent la gratuité scolaire à ces différents coûts en les subventionnant de manière partielle ou totale.

La durée de l'instruction obligatoire

Tout au long de la période considérée, la durée de l'instruction obligatoire a été prolongée dans la plupart des pays européens. Si dans de nombreux cas, il ne s'agissait que de confirmer par une loi une pratique déjà largement répandue, la prolongation de l'instruction obligatoire a imposé un important effort financier pour les pouvoirs publics de quelques pays.

Le choix d'un établissement scolaire public

Deux modèles caractérisent la distribution des élèves entre les établissements publics. Dans le premier, les pouvoirs publics procèdent à cette répartition en définissant des secteurs ou districts scolaires plus ou moins étendus. Dans le second, les parents ont la liberté de choisir leur école. Dans les faits, la plupart des pays se situent entre ces deux pôles avec un équilibre entre intervention publique et choix parental qu'il convient de bien appréhender. La question du choix d'une école entretient deux types de liens avec la question du financement des établissements scolaires. Du point de vue du volume général des dépenses, on peut penser que, dans le cas où le modèle de la liberté de choix s'applique, les mouvements de population d'élèves entre les écoles peuvent engendrer des surcoûts (liés notamment aux difficultés de planifier à long terme les besoins en locaux) qui pèsent sur les finances publiques. Du point de vue des mécanismes de financement, la liberté de choix, associée à une formule de calcul qui définit le volume des ressources des écoles en fonction du nombre d'élèves, permet de développer la concurrence entre écoles et selon la théorie économique, de gagner en efficacité (voir chapitre 6 pour une analyse de cette question).

Les critères de création et le niveau de financement public des écoles privées subventionnées

Dans tous les pays, il est possible de créer/établir une école privée. Cependant, c'est surtout la possibilité d'obtention d'une subvention publique qui doit être ici analysée. L'importance du secteur privé subventionné varie largement selon les pays. Dans certains cas, il est majoritaire, dans d'autres, il est marginal (voir l'introduction générale, section 1). Il est intéressant d'examiner si les critères d'obtention d'une subvention pour une école privée, ainsi que les variations dans les volumes de financement public accordés à ces écoles, expliquent ces différentes positions. Enfin, on s'intéressera à la législation relative au prélèvement ou non de droits de scolarité par l'établissement scolaire, à la position complémentaire ou concurrentielle du secteur privé par rapport au secteur public, et aux raisons qui motivent les autorités publiques à subventionner l'enseignement privé.

Ces différents aspects concrétisent deux principes: celui du droit à l'éducation et celui de la liberté d'enseignement.

Parmi les mesures qui concrétisent le droit à l'éducation, on retiendra:

- la suppression de tous les obstacles financiers à la fréquentation d'une école: gratuité des livres, des transports, voire des repas (aides qui peuvent être accordées à tous ou en fonction du revenu des parents);
- l'égalité des chances d'émancipation sociale avec la prolongation de la durée de l'instruction obligatoire. Cette dernière permet en principe d'éviter les sorties prématurées du système scolaire et de doter tous les jeunes d'une qualification de base indispensable pour poursuivre des études supérieures ou s'intégrer dans la vie active.

Les mesures qui offrent plus de liberté dans le choix éducatif portent sur deux autres aspects:

- la possibilité de choisir librement une école au sein du secteur public;
- la liberté de créer des écoles privées subventionnées et le niveau de financement public de ces écoles.

Après une présentation des législations européennes et internationales en matière de droit à l'éducation et de liberté d'enseignement, ce chapitre examine la position des pays par rapport à ces différents aspects. La section II traite des mesures qui concrétisent le droit à l'éducation. La section III porte sur les mesures offrant davantage de liberté. Pour chaque aspect, une description de la situation actuelle précède une analyse historique et contextuelle.

B. CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

Les fondements juridiques internationaux et européens relatifs au droit à l'éducation et à la liberté de l'enseignement sont inscrits dans plusieurs textes: la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration des droits de l'enfant, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir figure 1.1). Ces textes s'appliquent à tous les pays concernés par cette étude et s'ajoutent à leurs mesures constitutionnelles ou législatives.

Dans l'ensemble, les textes internationaux énoncent les principes suivants:

- droit à l'éducation pour tous,
- gratuité de l'enseignement élémentaire,
- obligation de l'enseignement élémentaire,
- égalité des chances d'accès dans l'enseignement supérieur,
- droit des parents de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants,
- droit des parents de choisir des établissements autres que ceux des pouvoirs publics,
- droit pour toute personne de créer et diriger des établissements d'enseignement.

Les textes internationaux mentionnés ont une valeur déclaratoire et ne contraignent pas les États signataires. Seule, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (et sa jurisprudence) prévoit un droit de recours pour les personnes contre les États qui ne la respectent pas.

Les sections suivantes de ce chapitre examinent comment les États membres de l'Union européenne et de l'AELE/EEE concrétisent les principes du droit à l'éducation et à la liberté d'enseignement. On verra que si tous les pays ont atteint des standards quasi identiques en ce qui concerne le droit à l'éducation, la mise en œuvre de la liberté d'enseignement varie largement selon les pays.

La convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales semble davantage insister sur la liberté d'enseignement et sur le respect des convictions religieuses dans l'enseignement public. Sans doute faut-il y voir le signe que le principe égalitaire du droit à l'éducation pour tous, concrétisé par la gratuité et l'obligation scolaire, est depuis longtemps considéré comme acquis dans les pays européens.

La liberté d'assurer et/ou de suivre un enseignement, qui soit conforme à ses convictions religieuses et philosophiques ou qui offre une alternative pédagogique, pose notamment la question du financement public d'un enseignement privé. La Convention européenne ne s'étend pas sur cet aspect du problème. Par contre, deux textes apportent des précisions. Le plus récent est une convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe du 10 novembre 1994 (article 13).

1. Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.
2. L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties.

Cette absence de contrainte financière pour les États contraste avec les recommandations d'un texte plus ancien qui n'a cependant pas de caractère juridique obligatoire. Une résolution du Parlement européen du 14 mars 1984 établissait en effet l'importance du financement de l'enseignement privé.

Le droit à la liberté de l'enseignement implique l'obligation pour les États membres de rendre possible, également sur le plan financier, l'exercice pratique de ce droit et d'accorder aux écoles (privées) les subventions publiques nécessaires à l'exercice de leur mission et à l'accomplissement de leurs obligations dans des conditions égales à celles dont bénéficient les établissements publics correspondants, sans discrimination à l'égard des organisateurs, des parents, des élèves ou du personnel; cela ne fait cependant pas obstacle à ce qu'un certain apport personnel soit réclamé aux écoles créées par l'initiative privée, cet apport traduisant leur responsabilité propre et visant à conforter leur indépendance.

FIGURE 1.1. TEXTES JURIDIQUES INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS.

A. Textes internationaux (à valeur déclaratoire)**Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948)**

Article 26

1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé: l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.
2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations unies pour le maintien de la paix.
3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

Déclaration des droits de l'enfant (20 novembre 1959)

Principe 7

2. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être le guide de ceux qui ont la responsabilité de son éducation et de son orientation. Cette responsabilité incombe en priorité à ses parents.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (16 décembre 1966)

Article 13

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants, des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

Convention relative aux droits de l'enfant (20 novembre 1989)

Article 28

[...] L'enseignement primaire doit être obligatoire et gratuit pour tous. Dans son article 29, la convention souligne l'importance de la liberté pour les personnes physiques et morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement.

B. Textes juridiques européens (à valeur contraignante)**Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950)**

Article 9

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

Protocole du 20 mars 1952, article 2

Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

Arrêt n°23 du 7 décembre 1976 de la Cour européenne des droits de l'homme. Affaire Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen.

[...] L'État, en s'acquittant des fonctions assumées par lui en matière d'éducation et d'enseignement, veille à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Elle [la convention] lui interdit de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents.

II. MESURES RELATIVES AU DROIT À L'ÉDUCATION

Comme indiqué dans l'introduction de ce chapitre, l'analyse des mesures tendant à assurer le droit à l'éducation implique principalement deux aspects de l'évolution des systèmes éducatifs: la gratuité scolaire et l'obligation d'instruction. Si le principe du droit à l'éducation est concrétisé depuis longtemps dans les pays concernés par cette étude, il reste à l'heure actuelle quelques divergences qui méritent d'être mentionnées et expliquées.

A. GRATUITÉ DE L'INSTRUCTION DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC

A.1. SITUATION EN 1997/1998

L'instruction est gratuite dans tous les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE, dans le secteur public. Cela n'est plus seulement un principe mais une réalité dont l'élément concret est la suppression des droits de scolarité.

Toutefois, le service éducatif entraîne des coûts qui, lorsqu'ils sont pris en charge par les ménages, peuvent se révéler considérables par rapport au budget familial. Ces coûts sont engendrés par le besoin de matériel didactique (livres, photocopies, etc.), le besoin d'effectuer le déplacement entre le domicile et l'école, le besoin de s'alimenter.

Pour établir une comparaison de ces coûts, le degré de subvention des services offerts dans les écoles publiques des différents pays doit être pris en considération. La comparaison n'est toutefois pas optimale dans la mesure où certains besoins (notamment ceux relatifs aux repas ou aux transports) peuvent varier d'un pays à l'autre, étant donné des distances plus ou moins importantes entre le domicile et l'école ou des organisations variables du temps scolaire. L'analyse contextuelle (voir chapitre 1, point II.A.2) tente d'expliquer certaines de ces variations.

A.1.1. Les livres

Les livres sont complètement financés par les pouvoirs publics dans la plupart des États. En général, les décisions relatives à leur achat sont prises au niveau des municipalités ou au niveau de l'école, conformément au degré de décentralisation de l'acquisition des biens et services de fonctionnement. C'est le cas au Danemark, en France, en Finlande, en Suède, au Royaume-Uni et en Norvège, ainsi que pour l'enseignement primaire seulement, en Italie et aux Pays-Bas. En Grèce et en Islande, les livres sont publiés par l'office national de publication des manuels qui dépend de l'État.

Dans quelques pays, une contribution des parents est demandée. C'est notamment le cas en Communauté française de Belgique, en Allemagne, en Autriche (10 %) et au Liechtenstein. En Communauté française de Belgique, les élèves paient une contribution forfaitaire pour tous les livres utilisés qui restent la propriété de l'école. En Allemagne, les livres sont généralement prêtés aux élèves fréquentant les écoles du secteur public pour la durée de leur utilisation. Certains Länder attendent des parents qu'ils paient une partie du coût des livres et supports didactiques, soit sous la forme d'une somme forfaitaire, soit en procédant directement à leur achat.

En Irlande, les livres sont totalement pris en charge par les parents. Cependant, un programme spécifique appelé *Books for Needy Children* en assure l'achat pour les enfants en difficulté financière. En Italie, dans l'enseignement secondaire, les livres sont subventionnés en fonction de critères de revenus des parents, variables selon la municipalité. Au Portugal, les livres sont fournis aux élèves de familles disposant d'un faible revenu. En Espagne, les livres sont payés par les parents mais des bourses et d'autres aides sont accordées aux parents qui disposent de faibles revenus.

En Communauté flamande de Belgique, les élèves achètent leurs livres ou les louent à l'école. Au Luxembourg ainsi qu'aux Pays-Bas dans l'enseignement secondaire, les élèves doivent payer leurs livres.

A.1.2. Les transports

Les pouvoirs publics paient le coût des transports entre le domicile et l'école qu'ils organisent dans la plupart des États, généralement lorsque la distance est supérieure à quelques kilomètres. Pour les distances plus courtes, les transports peuvent être organisés mais sont payants. Les coûts sont généralement pris en charge par les autorités locales (Danemark, Grèce, France, Luxembourg, Portugal pour le 1^{er} et le 2^e cycle de l'*ensino básico*, Finlande, Suède, Islande, Liechtenstein dans le primaire, et Norvège). En Autriche, ils sont assumés par un fonds constitué sur la base des cotisations sociales obligatoires payées par les employés et les employeurs. Ce fonds est géré par le ministère fédéral de l'environnement, de la jeunesse et de la famille (*Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie*) (1). Au Portugal, les coûts sont assumés par le ministère pour les élèves du 3^e cycle de l'*ensino básico*.

Dans quelques pays, la subvention est partielle. En Belgique, le prix des abonnements scolaires est calculé sur la base d'un tarif spécial. Toutefois, les enfants de moins de 6 ans ou ceux qui fréquentent l'enseignement spécial bénéficient de la gratuité. Une réduction de 50 % est prévue pour les familles qui comptent au moins trois enfants. Aux Pays-Bas, dans l'enseignement primaire, l'autorité locale peut rembourser les parents pour les coûts de transports qui sont considérés comme nécessaires, tant dans le secteur public que privé subventionné.

En Allemagne, le transport n'est pas entièrement gratuit. Dans certains Länder, le degré de nécessité dans laquelle se trouvent les parents est le critère principal pour bénéficier d'une aide. Dans d'autres Länder, les contributions sont déterminées selon une échelle graduée en fonction des revenus. En Espagne, des aides financières pour les frais de transports sont accordées aux parents d'élèves en fonction des revenus. En Irlande, les dépenses sont gérées par les autorités locales à partir d'un financement central. Les parents participent en fonction de leurs revenus. En Italie, le degré de subvention varie selon les communes. Les parents contribuent en fonction de leurs revenus avec exemption pour les plus démunis.

Il faut cependant noter que de nombreux pays organisent le ramassage des élèves en secteurs, y compris des pays où les parents ont la liberté de choix d'une école. Dans le cas où les parents décident d'inscrire leur enfant dans une école hors secteur, les coûts de transports peuvent ne plus être pris en charge par les pouvoirs publics (voir chapitre 1, point III.A.1).

A.1.3. Les repas

Les frais de repas sont nettement moins souvent subventionnés que les transports et, en général, il s'agit d'une subvention partielle. Seules la Finlande et la Suède offrent des repas gratuits à tous les élèves, ainsi que certaines municipalités en Italie.

Dans d'autres pays, les revenus des parents sont pris en compte. En Espagne, des aides sont accordées aux parents d'élèves du niveau primaire en fonction de leurs revenus pour la prise en charge des frais de repas. En France, un fonds social pour les cantines permet aux enfants issus de milieux particulièrement défavorisés de fréquenter gratuitement la cantine de leur établissement. En Italie, le degré de subvention des repas varie selon les municipalités et selon les revenus, avec exemption pour les plus démunis. Au Royaume-Uni, des repas gratuits doivent obligatoirement être offerts aux enfants dont les parents perçoivent certaines allocations sociales. La subvention des repas pour les autres élèves est à la discrétion des autorités locales.

Au Portugal, les repas sont partiellement subventionnés pour les élèves des 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*, ainsi que pour les élèves du 1^{er} cycle dans certaines municipalités. Dans les autres pays, il n'y a pas de prise en charge des repas.

(1) Depuis mars 2000, le ministère fédéral de l'environnement, de la jeunesse et de la famille n'existe plus. Ses responsabilités sont reprises par le ministère fédéral de la sécurité sociale et des générations.

FIGURE 1.2. DEGRÉ DE PRISE EN CHARGE PAR LES POUVOIRS PUBLICS DES FRAIS RELATIFS AUX LIVRES, AU TRANSPORT ET AUX REPAS DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

	LIVRES	TRANSPORTS	REPAS
PRISE EN CHARGE COMPLÈTE POUR TOUS (AU-DELÀ D'UNE CERTAINE DISTANCE POUR LES TRANSPORTS)	DK, EL, F, I (p), NL (p), FIN, S, UK, IS, NO	DK, EL, F, I (certaines municipalités), L, A, P, FIN, S, IS, LI (p), NO	I (certaines municipalités), FIN, S
PRISE EN CHARGE PARTIELLE POUR TOUS	B fr, A, LI	B fr	A, P (par certaines municipalités dans le cas du 1^{er} cycle de l'<i>ensino básico</i>)
PRISE EN CHARGE EN FONCTION DES REVENUS DES PARENTS OU D'AUTRES CRITÈRES	D, E, IRL, I (s), P	B nl, D, E, IRL, I (certaines municipalités), NL (p), UK	E, F, I (certaines municipalités), UK
PAS DE PRISE EN CHARGE	B nl, L, NL (s)	NL (s), LI (s)	B, DK, D, EL, IRL, L, NL, IS, LI, NO

p = primaire s = secondaire inférieur

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Grèce: dans les écoles de musique, les repas sont subventionnés.

France: les communes prennent en charge les dépenses des fournitures scolaires à usage individuel, livres compris dans la quasi-totalité des cas. Lorsqu'elles ne le font pas, ces coûts sont assumés par les parents.

Portugal: tous les élèves du 1^{er} cycle de l'*ensino básico* reçoivent deux décilitres de lait dont le financement est assuré par le ministère de l'éducation et par une subvention communautaire du fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

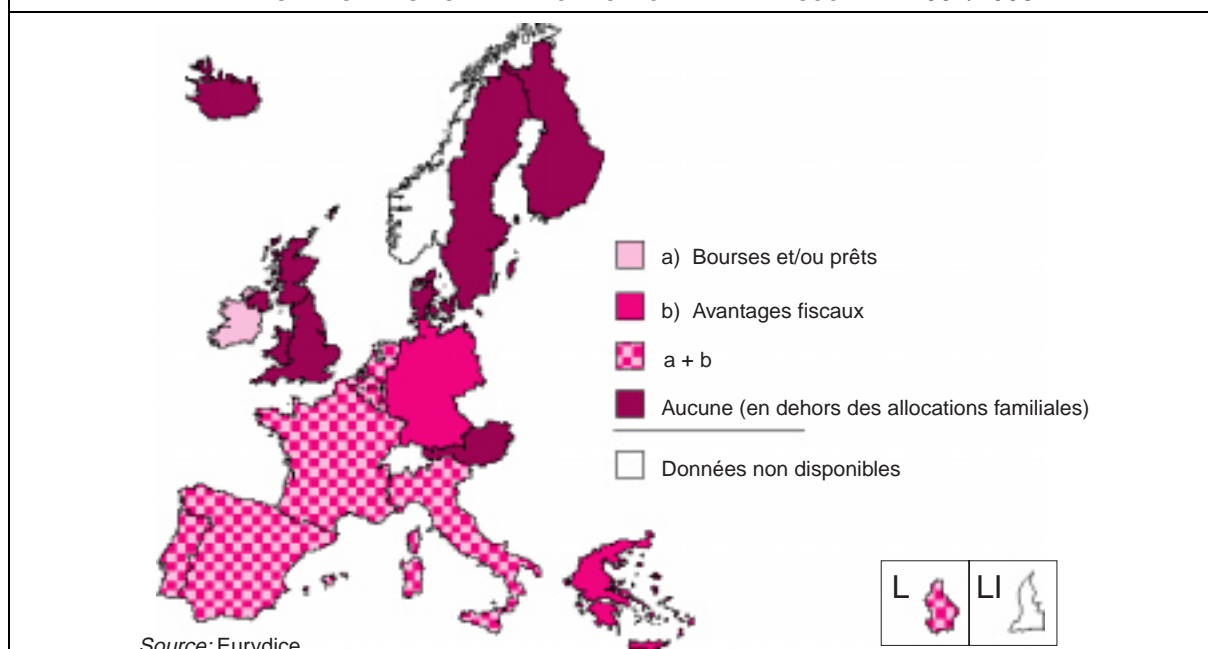
Note technique

L'absence de prise en charge des repas par les pouvoirs publics n'exclut pas qu'une offre de repas soit proposée aux élèves à des coûts modérés.

A.1.4. Les aides en espèces aux familles

Des aides financières directes (en espèces) sont accordées aux parents d'élèves en âge d'instruction obligatoire qui fréquentent une école publique, privée subventionnée, ou même privée non subventionnée. Ces aides prennent des formes différentes.

FIGURE 1.3. AIDES FINANCIÈRES (EN PLUS DES ALLOCATIONS FAMILIALES) ACCORDÉES AUX FAMILLES D'ÉLÈVES DANS L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.



Notes complémentaires

Belgique, France, Italie, Luxembourg: les bourses sont accordées aux élèves de l'enseignement secondaire inférieur.

Italie: une loi de mars 2000 modifie le système des bourses de façon à aider les familles à financer les coûts relatifs à l'éducation de leurs enfants, que ceux-ci fréquentent une école de l'État ou une école officiellement reconnue (voir chapitre 1, point III.B.2).

Royaume-Uni: les *Local Education Authorities* – LEA (Angleterre et pays de Galles) –, les *Education and Library Boards* (Irlande du Nord), et les autorités éducatives écossaises peuvent offrir des bourses et/ou des aides pour l'habillement afin de permettre aux élèves en difficulté financière de tirer parti des activités éducatives qui leur sont proposées.

Dans tous les pays, les parents reçoivent des allocations familiales durant toute la période d'instruction obligatoire. Leur montant est indépendant du revenu des parents sauf en Espagne, en Italie et au Portugal. Les parents reçoivent en plus une allocation de rentrée scolaire en France, au Luxembourg et en Autriche. Son montant est indépendant du revenu familial sauf en Autriche où il est inversement proportionnel.

Les parents bénéficient également d'avantages fiscaux établis sur une base forfaitaire dans neuf pays (Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal). Quatre de ces pays proposent en outre des avantages fiscaux calculés sur la base de frais réels tels que les coûts d'inscription, de livres ou matériel, ou de transport (Allemagne, Grèce, Luxembourg et Portugal).

La majorité des pays prévoient des bourses pour les élèves de l'enseignement obligatoire, généralement accordées en fonction du revenu familial. Ces bourses sont limitées aux élèves de l'enseignement secondaire inférieur en Belgique, en France, en Italie et au Luxembourg, et aux élèves de l'enseignement primaire en Irlande. Des possibilités de prêts existent enfin aux Pays-Bas, ainsi qu'en Belgique pour les élèves de l'enseignement secondaire inférieur.

A.1.5. Les contributions volontaires

Très souvent, les écoles sont autorisées à recevoir des contributions des parents sur une base volontaire. Il convient cependant de distinguer ici les contributions tout à fait volontaires, des contributions demandées systématiquement aux parents pour couvrir des frais spécifiques. Quelques pays ont introduit une réglementation visant à limiter ces dernières afin qu'elles ne constituent pas un obstacle financier à l'inscription des enfants dans une école ou qu'elles ne deviennent pas un outil de différenciation des activités proposées par les écoles. Dans quelques pays, cette réglementation concerne les écoles publiques et privées subventionnées. Il s'agit de la Belgique (Communauté française), de l'Espagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

En Belgique, les contributions qui ne sont pas considérées comme un droit d'inscription peuvent être demandées aux parents. Ces contributions sont spécifiées par décret en Communauté française. Il s'agit des droits d'accès pour des activités culturelles et sportives s'inscrivant dans le projet de l'école. Le décret stipule que le non-paiement de ces contributions ne peut en aucun cas constituer un motif de refus d'inscription ni d'exclusion. Des contributions pour des abonnements à des revues peuvent également être demandées pour autant que ces abonnements soient facultatifs.

En Espagne, la LODE (1985) stipule que l'éducation est gratuite et précise que les élèves ne peuvent être exclus d'une activité complémentaire au programme ou hors programme dans le cas où leurs parents ne participent pas financièrement au coût de celle-ci.

Aux Pays-Bas, les écoles demandent très souvent une contribution aux parents pour des activités extrascolaires. Ces contributions peuvent couvrir des activités diverses, les plus fréquentes étant des festivités, des voyages scolaires, des excursions ou des camps scolaires. Les différences entre les contributions que les écoles demandent aux parents sont importantes, mais il est essentiel que ces écarts n'entraînent pas de différence majeure entre les activités extrascolaires proposées par les écoles. En outre, le montant des cotisations parentales, même s'il est élevé, ne doit pas décourager les parents aux revenus plus faibles d'inscrire leur enfant dans une école.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), la loi sur l'éducation de 1996 indique que la contribution financière des parents ne peut être sollicitée que pour des activités ne faisant pas partie du curriculum obligatoire. Ces contributions ne peuvent cependant pas être réclamées aux parents par une quelconque autorité. Des contributions sur une base volontaire peuvent en outre être demandées aux parents pour autant qu'ils soient avertis que leur enfant ne sera pas pénalisé s'ils ne les paient pas. Des réglementations similaires existent en Irlande du Nord. En Écosse, depuis des années, la situation est similaire à celle décrite pour l'Angleterre. Les contributions ne peuvent être demandées que pour des activités extrascolaires ou considérées comme non essentielles dans le programme d'enseignement.

Dans d'autres pays, il existe des réglementations spécifiques pour l'enseignement public. Au Danemark, les parents paient une partie des coûts des activités d'accueil extrascolaire et certains types de voyages scolaires. En Allemagne, les coûts des activités extrascolaires (excursions scolaires, voyages d'étude) sont supportés par les parents. Les montants doivent être raisonnables pour tous les participants et certains Länder limitent les contributions parentales en établissant un montant maximal ou en accordant des bourses spécifiques. En France, deux circulaires ministérielles

de 1983 et 1991 précisent les limites des contributions qui peuvent être demandées aux parents et rappellent qu'elles ne peuvent jamais être obligatoires.

Enfin, dans certains pays (Italie, Luxembourg, Autriche, Finlande, Suède, Islande), des contributions volontaires sont demandées pour des activités extrascolaires ou hors programme. Il n'existe pas de réglementation spécifique limitant ces contributions.

A.2. ANALYSE HISTORIQUE ET CONTEXTUELLE

L'analyse des mesures prises ces trente dernières années ne révèle pas de changements majeurs dans l'orientation des pays concernant la prise en charge de ces différents coûts. Quelques pays font état de mesures relatives aux livres scolaires (Irlande, Italie, Autriche).

En Irlande, le programme *Books for Needy Children* fut introduit en 1967 pour aider les enfants de familles en difficultés financières en raison du chômage, de maladie prolongée ou d'autres circonstances. En Autriche où les livres scolaires étaient gratuits depuis 1972, les parents paient une contribution (10 % des coûts) depuis 1995/1996. En Italie, un décret très récent (1999) étend dans le secondaire inférieur la fourniture gratuite des livres scolaires à tous les élèves. Cette mesure était déjà en application dans le primaire, tandis que dans le secondaire, l'aide pour les livres était limitée et à la discrétion des municipalités. Cette mesure est bénéfique pour les élèves dont la situation économique est précaire. La gratuité de ce service est considérée dans ce pays comme un pas supplémentaire par rapport à l'objectif de rendre effectif le droit des citoyens à recevoir une instruction appropriée.

La prise en charge des transports et des repas a également fait l'objet de quelques réformes.

Au Portugal, la responsabilité financière relative au transport des élèves de l'*ensino básico* et aux réfectoires scolaires de l'enseignement primaire a été transférée aux communes en 1984. Cependant, un grand nombre d'administrations locales considèrent que la répartition des moyens financiers ne leur permet pas de faire face à ces obligations et ferment progressivement les cantines scolaires. En 1996, un protocole, destiné à rouvrir les cantines et signé par le ministère de l'éducation et par l'association nationale des municipalités, rend au ministère la responsabilité de leur financement. Les municipalités ne doivent intervenir qu'à titre complémentaire (voir chapitre 2, point III.A).

L'analyse des contextes et des variations de besoins est fondamentale. Ainsi, dans des pays à forte densité de population, les élèves trouvent facilement une école à proximité de leur domicile. Le coût des déplacements est donc relativement réduit, ce qui peut expliquer l'absence d'un service de transport gratuit.

Les besoins en transport peuvent également évoluer du fait des migrations de populations. Dans les pays où l'habitat est devenu dispersé, la fermeture de très petites écoles, réalisée dans le cadre de la rationalisation de l'offre éducative, a entraîné une augmentation des coûts de transports. Ainsi, en Irlande, des mesures prises dans les années 60 pour fusionner les écoles primaires ont conduit à une utilisation accrue des transports scolaires. En conséquence, de plus en plus d'élèves ont eu droit au transport gratuit. Le même phénomène s'est observé en Grèce lorsque, du fait de l'urbanisation, de plus en plus d'écoles de villages ont été fermées. En France, la désertification des campagnes a entraîné la fermeture des écoles ou des classes rurales et le développement des transports scolaires pour l'enseignement primaire. La solution choisie (fermeture d'école avec répartition des élèves dans d'autres écoles ou répartition des classes de différents niveaux entre différentes communes avec transport d'élèves) a des conséquences sur les coûts et surtout sur leur répartition entre l'État, les communes et les départements qui financent le transport scolaire.

D'autres éléments contextuels peuvent expliquer une prise en charge limitée des coûts de repas par les pouvoirs publics. Ainsi, l'organisation du temps scolaire en demi-journée, une longue pause de midi ou une distance très faible entre le domicile et l'école, permettant à l'élève de rentrer chez lui durant la pause de midi, peuvent déterminer une absence de besoin. A contrario, dans certains pays à faible densité de population où les trajets pour se rendre à l'école sont longs pour beaucoup d'élèves (comme en Finlande), la possibilité de prendre le repas de midi à l'école devient un élément très important. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de familles où les deux parents travaillent accroît la demande de repas scolaires.

La prise en charge des repas scolaires par les pouvoirs publics s'inscrit également dans des plans nationaux de lutte contre la malnutrition qui touche les élèves en difficulté financière. En France, le fonds social pour les cantines mis en place en 1997 répond à ce souci.

B. DURÉE DE L'INSTRUCTION OBLIGATOIRE

Comme la gratuité des services éducatifs, l'instruction obligatoire concrétise le droit à l'éducation. A priori, ce rapprochement entre un droit et une obligation peut étonner. On rappellera cependant que les élèves sont des enfants ou des jeunes placés sous la responsabilité de leurs parents et que l'instruction obligatoire est en fait le devoir pour les parents de faire en sorte que leur enfant reçoive une éducation. L'instruction obligatoire n'est pas synonyme d'obligation scolaire (obligation de fréquenter une école) dans tous les pays: les parents peuvent en effet dans certains pays assumer cette obligation en dehors du système scolaire. Cependant, la fréquentation d'une école est le moyen le plus répandu de recevoir une éducation.

Par ailleurs, le prolongement de la durée obligatoire peut être considéré comme une mesure égalitaire qui donne aux jeunes les mêmes possibilités éducatives en termes de nombre d'années d'études ainsi que, en principe, les mêmes chances d'émancipation sociale au moment de poursuivre leur formation ou d'entrer sur le marché du travail. En conséquence, il s'agit bien d'une mesure qui concrétise le droit à l'enseignement.

L'instruction obligatoire entretient des rapports de plusieurs ordres avec le financement des écoles. Sur le plan des principes, on peut avancer que l'aspect universel de l'offre éducative déterminé par l'instruction obligatoire garantit en quelque sorte sa gratuité. En effet, l'expérience de l'enseignement supérieur tend à montrer que le financement public d'un service qui n'est utilisé que par une partie de la population est plus facilement remis en question.

D'un point de vue plus pragmatique, la prolongation de la durée de l'instruction obligatoire a une incidence évidente sur les volumes des dépenses nationales consacrées à l'éducation. Étant donné que l'instruction obligatoire se concrétise généralement par la fréquentation d'une école et que celle-ci se doit d'être gratuite, tout prolongement d'une ou plusieurs années peut avoir des conséquences budgétaires importantes.

Par ailleurs, le report de l'âge de fin d'instruction obligatoire maintient dans le système éducatif des jeunes qui, autrement, l'aurait quitté. Ce type de mesure accentue donc la nécessité de prendre en considération dans l'offre éducative des différences encore plus marquées dans les aptitudes, mais également dans les motivations des élèves. Cette prise en compte des différences individuelles a des conséquences sur l'organisation de l'enseignement (en termes d'options à proposer à ce public nouveau), et donc sur son financement.

Enfin, le maintien des jeunes dans l'enseignement signifie le report de leur entrée sur le marché du travail. Les effets de cette mesure sont positifs en cas de chômage, mais peuvent se révéler négatifs lorsque des pénuries de main d'œuvre se font sentir.

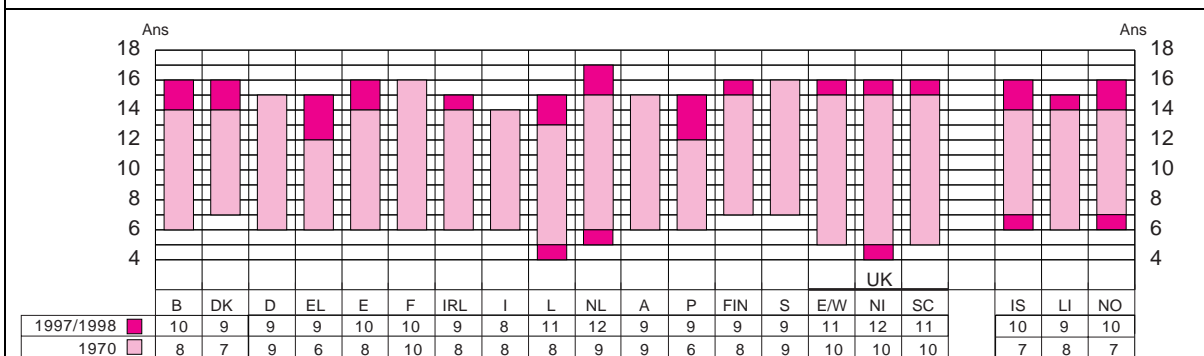
B.1. SITUATION EN 1997/1998

En 1997/1998, la durée de l'instruction obligatoire à temps plein est d'au moins neuf ans dans tous les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE, à l'exception de l'Italie où elle passe de huit à neuf ans en 1999. Cette durée correspond, selon les pays, à l'enseignement primaire et secondaire inférieur, ou à la structure unique d'enseignement de base (voir l'introduction générale, section 1). En France, l'instruction obligatoire va jusqu'à 16 ans, quel que soit le niveau atteint: 64 % des élèves de 15 ans sont au lycée (secondaire supérieur) et 36 % fréquentent un *collège*. Au Luxembourg, elle inclut deux années d'enseignement préprimaire.

B.2. ANALYSE HISTORIQUE ET CONTEXTUELLE

Globalement, les mesures modifiant la durée de l'instruction obligatoire dénotent une certaine convergence entre les pays. Durant les années 70, la plupart des mesures ont porté la durée de l'instruction obligatoire à neuf ans, tandis que les mesures prises à partir des années 80 tendent à l'amener à dix ans. Certains pays ont précédé les autres en la matière. Aux Pays-Bas, dès 1975, la durée de l'instruction obligatoire à temps plein est fixée à dix ans et a été prolongée en 1985 à douze ans. Au Royaume-Uni, dès 1972, la durée de l'instruction obligatoire est de onze ans (douze en Irlande du Nord depuis 1989). Cinq pays ont accru la durée de l'instruction en abaissant l'âge de scolarisation à 4 ans (Irlande du Nord et Luxembourg), 5 ans (Pays-Bas) ou à 6 ans (Islande et Norvège).

FIGURE 1.4. DURÉE DE L'INSTRUCTION OBLIGATOIRE À TEMPS PLEIN, ENTRE 1970 ET 1998.



Source: Eurydice.

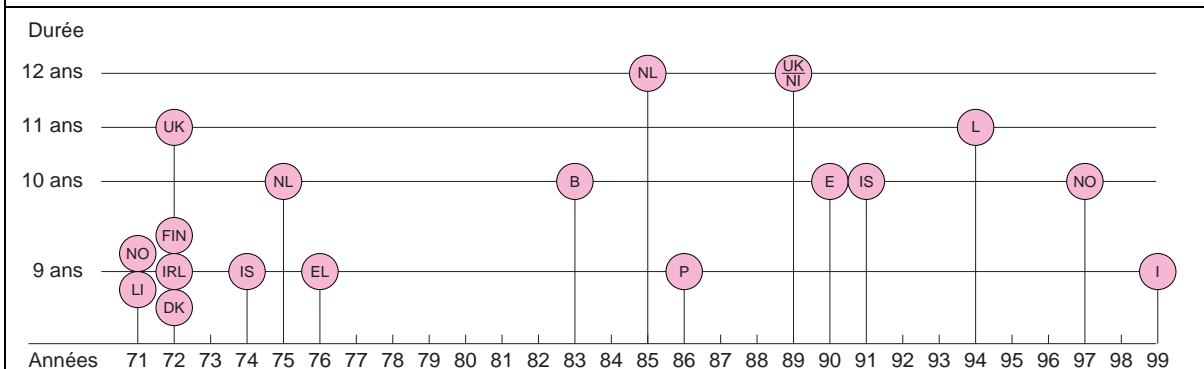
Notes complémentaires

Belgique: l'obligation scolaire va jusqu'à 18 ans, mais peut être à temps partiel à partir de 16 ans.

Allemagne: la durée de la scolarité obligatoire à temps plein est de neuf ans dans douze Länder (et de dix ans dans quatre Länder).

Pays-Bas: l'instruction obligatoire se termine au cours de l'année où l'élève atteint ses 16 ans.

FIGURE 1.5. DATES DES RÉFORMES RELATIVES À LA DURÉE DE L'INSTRUCTION OBLIGATOIRE À TEMPS PLEIN, ENTRE 1970 ET 1999.



Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Allemagne: entre 1970 et 1999, quatre Länder ont étendu la scolarité obligatoire de neuf à dix ans.

France: la durée de la scolarité obligatoire a été prolongée à dix ans en 1959.

Irlande: en 1998, le ministère de l'éducation a annoncé la prolongation de la fréquentation obligatoire d'une école jusqu'à l'âge de 16 ans, mais cette mesure n'est pas encore passée.

Italie: en 1999, des dispositions sont prises pour prolonger la durée de l'instruction obligatoire de huit à neuf ans.

Autriche: la scolarité obligatoire a été prolongée à neuf ans en 1962.

Islande: la loi sur l'instruction obligatoire qui date de 1974 est entrée en vigueur en 1984.

Les motivations des pays à prendre de telles mesures sont diverses. Dans de nombreux cas, cependant, le but est de créer des possibilités éducatives égales pour tous les élèves et souvent, la mesure s'accompagne d'une prolongation du tronc commun (report de l'orientation dans différentes filières d'enseignement) jusqu'à la fin de l'instruction obligatoire. C'est le cas au Danemark en 1972, en Grèce en 1976, en Espagne en 1990, au Portugal en 1986, en Finlande en 1972 et en Islande en 1974. C'est aussi le cas en Italie où la réforme de 1999 sera suivie en 2001 de l'adaptation de la loi qui restructure les cycles scolaires. Au terme de neuf années d'enseignement obligatoire, les élèves devront choisir de poursuivre leurs études pour l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification professionnelle (par la formation régionale) ou de suivre une formation en alternance avec un travail (apprentissage).

La réforme espagnole (1990) a, en outre, poursuivi l'objectif de faire coïncider l'âge de fin de l'instruction obligatoire avec l'âge minimum d'accès au marché du travail.

Dans d'autres pays, la mesure a pour objectif d'éviter que des jeunes quittent l'école prématurément, sans qualification, en les dotant d'un diplôme ou d'un certificat utile sur le marché de l'emploi (Belgique, 1983). Le même objectif est poursuivi par la réforme italienne de 1999 qui vise en outre à assurer l'égalité des possibilités éducatives. La réforme permet en effet d'offrir un même nombre d'années d'études à tous les citoyens.

Au Luxembourg, l'objectif de la réforme de 1994 qui abaisse l'âge de scolarisation à 4 ans est de favoriser l'intégration des élèves, et notamment des élèves migrants. En Irlande du Nord, l'âge de début de scolarité obligatoire a été abaissé à 4 ans de manière à offrir à tous les enfants le même nombre d'années d'instruction dans l'enseignement primaire. En pratique, de nombreux enfants commençaient leur scolarité à 4 ans et suivaient sept ans d'enseignement primaire, alors que les autres enfants n'en faisaient que six. L'introduction d'un programme obligatoire pour l'Irlande du Nord a donné plus d'acuité à l'importance d'harmoniser le nombre d'années passées dans l'enseignement primaire pour tous les enfants.

En Islande, la décision de faire commencer la scolarité obligatoire à l'âge de 6 ans visait à améliorer l'éducation des enfants islandais et à assurer une égalité de droit de fréquentation d'une école à tous les enfants de cet âge. Avant cette mesure, 90 % des enfants islandais fréquentaient l'école à 6 ans. En Suède, un débat sur le prolongement de la scolarité obligatoire à dix ans (de 6 à 16 ans) a conduit à une mesure alternative: l'introduction en 1998 d'une classe d'enseignement préprimaire dont la fréquentation n'est pas obligatoire. La plupart des enfants de 6 ans fréquentent cette classe.

Du point de vue contextuel, le taux de fréquentation scolaire des enfants ou des jeunes de la tranche d'âge concernée par la prolongation de l'obligation scolaire, avant que la mesure n'entre en vigueur, détermine largement l'effort financier nécessaire pour mettre en œuvre la mesure. Il est à noter que la prolongation de la durée de l'enseignement obligatoire s'est réalisée en Grèce et au Portugal dans un contexte de déclin démographique et d'urbanisation progressive du pays. Dans les deux cas, une partie seulement des jeunes de la tranche d'âge concernée fréquentaient l'école avant la mesure, ce qui signifie que la prolongation de la scolarité obligatoire a eu des conséquences financières importantes puisqu'il a fallu étendre l'offre éducative pour accueillir tous les élèves.

FIGURE 1.6. DEGRÉ DE FRÉQUENTATION DES JEUNES DE LA TRANCHE D'ÂGE CONCERNÉE AVANT LE PROLONGEMENT DE L'INSTRUCTION OBLIGATOIRE ENTRE 1970 ET 1999.	
UNE TRÈS GRANDE PROPORTION D'ENFANTS OU DE JEUNES DE LA TRANCHE D'ÂGE CONCERNÉE FRÉQUENTAIENT DÉJÀ L'ÉCOLE AVANT LA MESURE	B (1983), E (1990), I (1999), L (1994), UK (1972), UK (NI) (1989), IS (1991), NO (1997)
UNE PARTIE SEULEMENT DES ENFANTS OU DE JEUNES DE LA TRANCHE D'ÂGE CONCERNÉE FRÉQUENTAIENT L'ÉCOLE AVANT LA MESURE	EL (1976), P (1986)
<i>Source: Eurydice.</i>	

III. MESURES RELATIVES À LA LIBERTÉ DE CHOIX

La liberté de choix éducatif peut opérer à deux niveaux: d'une part, la liberté pour les parents de choisir une école qui convienne à leur enfant, d'autre part, la liberté pour quiconque de mettre sur pied un enseignement qui offre une alternative à l'enseignement public en termes culturels, confessionnels, idéologiques ou pédagogiques. Dans les deux cas, cette liberté prend une dimension différente lorsqu'elle est examinée sous l'angle des implications financières.

A. CHOIX D'UNE ÉCOLE DANS LE SECTEUR PUBLIC

A.1. SITUATION EN 1997/1998

La possibilité offerte ou non aux parents de choisir une école dans le secteur public est sans doute une des caractéristiques les plus importantes affectant l'organisation du financement des écoles. En effet, si cette possibilité répond aux aspirations des parents à plus de liberté dans le choix d'une école, elle peut également s'inscrire dans une logique de financement visant à développer la concurrence entre établissements scolaires. Lorsque les dotations des écoles sont établies en fonction du nombre d'élèves, l'arrivée ou le départ d'un élève a une incidence sur les ressources de l'école. Dans ce contexte, la liberté parentale de choisir une école influence l'offre éducative dans la mesure où les écoles vont tenter de se montrer attractives pour maintenir le niveau de leurs ressources en augmentant la qualité de leurs prestations.

Il est à noter qu'il peut y avoir un conflit entre la volonté de donner aux parents le libre choix d'une école et l'assurance de gérer efficacement l'offre de places scolaires. En effet, l'augmentation du nombre de places disponibles dans une école attractive peut conduire à un excédent de places dans une école voisine. Dans le cas où la subvention n'est pas accordée stricto sensu en fonction du nombre d'élèves, ce flux d'élèves conduit à augmenter le coût unitaire (le coût par élève) dans les écoles qui perdent des élèves. La question du libre choix d'une école est donc étroitement liée avec celle du financement et fait l'objet d'une discussion détaillée dans le chapitre 6.

Cette section examine essentiellement les dispositions légales relatives au choix de l'école. Le libre choix d'une école publique doit cependant être distingué de l'exercice de ce droit par les parents. Les attitudes des parents par rapport à ces dispositions sont commentées, dans la mesure où l'on dispose de l'information, dans l'analyse contextuelle (voir chapitre 1, point III.A.3).

Pour appréhender le degré de liberté que chaque pays offre aux parents des élèves, il ne suffit pas de s'arrêter aux dispositions légales relatives au choix d'une école dans le secteur public. Des indications sur l'extension ou non de l'offre d'un service de transport scolaire à des élèves inscrits dans une école en dehors de la zone de ramassage sont tout aussi importantes, surtout dans les pays où les établissements scolaires sont très dispersés. La figure 1.7 résume la situation pour les différents pays. Elle met en évidence des degrés de liberté variables selon les pays.

Dans la majorité des pays, les autorités publiques interviennent dans les décisions de répartition des élèves. Dans plusieurs pays, elles le font a priori, en fonction d'un plan de secteur qui attribue à chaque école une zone de recrutement. Des possibilités de dérogations aux critères plus ou moins contraignants peuvent assouplir le système comme en Allemagne, en France, ainsi qu'au Luxembourg (dans l'enseignement primaire), au Portugal, au Liechtenstein et en Norvège. La situation s'observe également aux Pays-Bas, dans certaines municipalités qui établissent une sectorisation pour les écoles publiques. Elle ne représente cependant pas la règle étant donné la position minoritaire du secteur public dans ce pays (voir l'introduction générale, section 1).

La liberté pour les parents de choisir une école autre que celle assignée par les pouvoirs publics est également une possibilité qui rend le système de sectorisation plus flexible. Elle s'observe au Danemark, en Autriche dans les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*, en Finlande, en Suède dans certaines municipalités, au Royaume-Uni (Écosse) et en Islande. Il faut cependant noter que dans tous ces pays, les parents peuvent se voir refuser l'inscription si l'école de leur choix est en situation de surcapacité. En outre, dans la plupart de ces pays, le service de transport gratuit n'est pas offert aux élèves qui ne s'inscrivent pas dans l'école la plus proche, ou qui choisissent une autre école que celle désignée par la municipalité.

Dans d'autres cas, l'intervention par les pouvoirs publics a lieu a posteriori, après que les parents ont exprimé leur choix. La régulation s'effectue généralement pour corriger un déséquilibre dans la répartition des élèves, lorsque les écoles sont placées dans des situations d'incapacité d'accueillir le nombre d'élèves correspondant à la demande. En effet, le droit de choisir librement une école ne garantit pas que des places seront disponibles dans l'école choisie. Cette situation s'observe en Espagne et en Italie, en Allemagne dans les écoles secondaires de certains Länder pour lesquelles il n'existe pas de sectorisation, en Autriche dans les *allgemeinbildende höhere Schulen*, ainsi qu'en Suède dans certaines municipalités, généralement celles des grandes villes.

C'est également la situation au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord) où les parents ont le droit d'exprimer leur préférence pour l'école qu'ils souhaitent voir fréquenter par leur enfant. Cette liberté s'exerce entre toutes les écoles financées par des fonds publics, y compris celles qui sont classées dans ce document comme des écoles privées subventionnées (voir chapitre 1, point III.B) et considérées dans le pays comme des écoles publiques. Toutes les écoles ont un nombre de places qui a été initialement fixé en 1988 en fonction des capacités physiques de l'école. Les écoles peuvent solliciter une modification de ce nombre de référence en suivant des procédures nationales. Lorsque le nombre de demandes d'inscription excède le nombre de places disponibles, les écoles doivent admettre les élèves sur la base de critères d'admission déterminés. En Angleterre et au pays de Galles, la *Local Education Authority* – LEA – établit les critères d'admission et procède à l'examen des candidatures pour les *county schools* et les *voluntary controlled schools*. Les *voluntary aided schools* et les *grant-maintained schools* (actuellement *foundation schools*) établissent leurs propres critères d'inscription mais doivent consulter la LEA. Toutes les politiques d'inscription sont influencées par des directives nationales. Les écoles confessionnelles peuvent établir que la religion est un critère d'inscription et elles peuvent être autorisées à maintenir des places vacantes si les parents qui souhaitent y inscrire leur enfant ne remplissent pas ce critère. La législation de 1998 introduit un certain nombre de réformes relatives aux procédures d'admission en Angleterre et au pays de Galles, parmi lesquelles figurent l'exigence que les responsables de l'inscription des élèves sur un secteur déterminé se consultent avant tout changement dans les critères d'admission.

Enfin, dans quelques pays, les parents ont une importante liberté de choix dans la mesure où les autorités éducatives n'interviennent à aucun moment. C'est le cas en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas (à l'exception des écoles de certaines municipalités qui établissent une sectorisation). En Irlande, cette liberté est cependant limitée par des aspects géographiques: les distances importantes, notamment pour accéder aux écoles secondaires, et le fait que les transports soient organisés en zone de ramassage, réduisent les possibilités de choix pour un certain nombre de parents. En Belgique, les transports sont également organisés pour permettre aux parents d'inscrire leur enfant dans l'école offrant le genre d'éducation qu'ils souhaitent, la plus proche du domicile. La question des transports se pose sans doute avec moins d'acuité qu'en Irlande du fait de la forte densité des établissements scolaires.

FIGURE 1.7. POSITION DES PAYS CONCERNANT LE CHOIX D'UNE ÉCOLE DANS LE SECTEUR PUBLIC. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

Catégorie A. Assignment stricte d'une école à l'élève par les pouvoirs publics.				
	ÉCOLES	AUTORITÉ RESPONSABLE DE L'ASSIGNATION DE L'ÉCOLE		
EL	Écoles primaires, secondaires	Directeur d'éducation ou services scolaires régionaux		
Catégorie B. Assignment d'une école à l'élève par les pouvoirs publics avec possibilités de dérogations.				
	ÉCOLES	AUTORITÉ RESPONSABLE DE L'OCTROI DE DÉROGATIONS	CRITÈRES DE DÉROGATION	SERVICES DE TRANSPORT
D	Écoles primaires	Autorité scolaire au niveau local	Absence d'école confessionnelle ou d'école poursuivant une idéologie éducative dans le primaire	En général, limitation du transport gratuit à l'école la plus proche, un remboursement partiel des coûts de transport pouvant être néanmoins accordé aux parents qui choisissent une école hors de la zone
	<i>Hauptschulen</i> avec sectorisation	Autorité scolaire au niveau local	Bien-être de l'élève	
F	Écoles primaires	Municipalité	Librement fixés par le maire	Limitation à l'école la plus proche
	<i>Collèges</i>	<i>Inspecteur d'Académie</i>	Offre de cours	
L	Écoles primaires	Commission scolaire (municipale)	La personne qui garde l'enfant habite dans un autre quartier	Limitation à l'école la plus proche dans les communes sans transport public
NL	Écoles primaires de certaines municipalités	Municipalité	Nombre de places disponibles	Possibilité de remboursement, permettant de fréquenter l'école la plus proche offrant le genre d'éducation souhaité par les parents
P	<i>Ensino básico</i>	Autorités scolaires: DRE	Proximité du lieu de travail	Limitation à l'école la plus proche
LI	Écoles primaires et secondaires	<i>Schulamt</i>	(:)	(:)
NO	<i>Grunnskole</i>	Municipalité	Dérogations après jugements au cas par cas	Normalement, limitation à l'école la plus proche
Catégorie C. Assignment d'une école à l'élève par les pouvoirs publics avec droit pour les parents de se porter candidat pour une autre école.				
	ÉCOLES	AUTORITÉS RECEVANT LES CANDIDATURES	CRITÈRES POUR L'ACCEPTATION DE LA CANDIDATURE	SERVICES DE TRANSPORT
DK	<i>Folkeskole</i>	Municipalité	Nombre de places disponibles et absence de problèmes financiers pour la municipalité	Limitation à l'école la plus proche
A	Écoles primaires, <i>Hauptschulen</i> , <i>Polytechnische Schulen</i>	L'école choisie par les parents	Appartenance de l'élève à une certaine zone de recrutement	Extension possible vers une école qui n'est pas la plus proche
FIN	<i>Peruskoulu/Grundskola</i>	L'instance organisatrice de l'école choisie par les parents	Nombre de places disponibles	Limitation à l'école désignée par la municipalité
S	<i>Grundskola</i> (certaines municipalités)	Municipalité	Nombre de places disponibles et absence de problèmes organisationnels ou financiers pour la municipalité	Limitation à l'école la plus proche désignée par la municipalité
UK (SC)	Écoles primaires et secondaires	Autorités éducatives	Nombre de places disponibles	En général, limitation à l'école la plus proche
IS	<i>Grunnskóli</i>	Municipalité	Nombre de places disponibles et absence de problèmes organisationnels ou financiers pour la municipalité	Limitation à l'école la plus proche

Source: Eurydice.

FIGURE 1.7 (SUITE). POSITION DES PAYS CONCERNANT LE CHOIX D'UNE ÉCOLE DANS LE SECTEUR PUBLIC. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

Catégorie D. Liberté de choix d'une école mais intervention a posteriori des pouvoirs publics en cas de surcapacité.				
	ÉCOLES	AUTORITÉS INTERVENANT DANS LA RÉPARTITION DES ÉLÈVES	CRITÈRES PRIS EN COMPTE LORS DE LA RÉGULATION	SERVICES DE TRANSPORT
D	Écoles secondaires sans sectorisation	Autorité scolaire au niveau local	Bien-être de l'élève	Extension possible vers une école qui n'est pas la plus proche
E	Écoles primaires et secondaires	Communautés autonomes ou gouvernement	Revenus des parents, proximité, présence de frères et sœurs, etc.	Limitation à l'école la plus proche
I	Écoles primaires et secondaires	<i>Provveditori agli studi</i> et administration municipale	Proximité	Limitation à l'école la plus proche
A	<i>Allgemeinbildende höhere Schulen</i>	<i>Landesschulrat</i>	Proximité du domicile, présence de frères et sœurs	Extension possible vers une école qui n'est pas la plus proche
S	<i>Grundskola</i> (certaines municipalités)	Municipalité	Absence de problèmes organisationnels ou financiers pour la municipalité	Limitation à l'école la plus proche désignée par la municipalité
UK (E/W/NI)	Écoles primaires et secondaires	Les LEA/ <i>Boards</i> pour les inscriptions, le comité d'organisation scolaire (Angleterre), la LEA (pays de Galles) et le ministère (Irlande du Nord) pour les autorisations d'extension de l'école	Par exemple, proximité du domicile, présence de frères et sœurs, capacité de l'école de prendre en charge des besoins éducatifs spécifiques, etc.	Un service peut être offert aux élèves qui fréquentent une école qui n'est pas la plus proche de leur domicile
Catégorie E. Liberté de choix d'une école sans intervention des pouvoirs publics.				
	ÉCOLES	SERVICES DE TRANSPORT		
B	Écoles primaires et secondaires	Organisation limitée à l'école la plus proche du domicile offrant le genre d'éducation que les parents souhaitent voir donner à leur enfant		
IRL	Écoles primaires et secondaires	Les transports sont organisés avec des zones de ramassage. Les parents qui choisissent une école hors de la zone en assument le coût		
L	Écoles secondaires	Limitation à l'école la plus proche dans les communes sans transport public		
NL	La plupart des écoles primaires et les écoles secondaires	Un remboursement des coûts de transports peut être accordé pour permettre la fréquentation de l'école la plus proche du domicile offrant le genre d'éducation que les parents souhaitent voir donner à leur enfant.		

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

France: lorsque le *collège* du secteur n'offre pas certains enseignements – notamment de langues étrangères – la famille peut demander une dérogation pour inscrire l'élève dans un autre *collège* qui les assure.

Italie: en cas de surcapacité, les *Provveditori agli studi* dessinent des zones de recrutement. Depuis la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie scolaire, les parents sont complètement libres de choisir leur école (voir chapitre 1, point III.A.2).

Luxembourg: dans les grandes agglomérations, les transports publics assurent le déplacement des élèves vers les différents établissements scolaires.

Autriche: les parents qui se voient rejeter leur demande d'inscription pour leur enfant peuvent faire appel.

Royaume-Uni (E/W/NI): dans la plupart des écoles, les critères d'inscription peuvent seulement être appliqués lorsque le nombre de demandes d'inscription excède le nombre de places disponibles.

Royaume-Uni (SC): les parents ont un droit de recours contre les autorités éducatives si leur demande d'inscrire leur enfant dans une autre école que celle désignée par les autorités publiques fait l'objet d'un refus. Lorsque les parents souhaitent inscrire leur enfant dans une école autre que celle désignée par les autorités publiques afin qu'il reçoive l'enseignement en langue gaélique, l'autorité éducative prend en charge les coûts.

A.2. ANALYSE HISTORIQUE

Les cinq catégories de la figure 1.7 existaient déjà au début de la période couverte par l'analyse.

Les pays qui forment la catégorie E, c'est-à-dire la catégorie où les parents jouissent d'une liberté complète dans le choix d'une école, étaient déjà dans cette situation bien avant le début de la période considérée. Trois de ces pays (Belgique, Irlande et Pays-Bas) partagent une caractéristique commune: la liberté de choisir une école qui offre le genre d'éducation idéologique ou confessionnelle que les parents souhaitent pour leur enfant y est fondamentale et se concrétise par un choix entre écoles de caractère idéologique ou confessionnel. L'Italie, avec la mise en œuvre toute récente de la loi sur l'autonomie des écoles (1999) rejoint cette catégorie de pays. Les parents ont une liberté complète de choix. Il revient aux écoles de décider d'inscrire ou non les élèves. Ensuite, c'est aux municipalités de décider si elles offrent le transport aux élèves inscrits dans une école qui n'est pas la plus proche de leur domicile.

En Grèce, l'assignation stricte d'une école à chaque élève (catégorie A) existe depuis très longtemps et ne semble donner lieu à aucun changement.

Les pays inscrits dans la catégorie B, c'est-à-dire l'assignation d'une école à chaque élève avec possibilités de dérogations, n'ont pas modifié leur législation durant la période considérée. Au-delà des mesures législatives, on note des changements importants dans les comportements des parents, avec une intensification des dérogations, en France, des expérimentations visant à offrir plus de liberté au Portugal, ainsi qu'un débat en Norvège sur la pertinence d'introduire le libre choix.

En France, le nombre croissant de dérogations demandées tant au maire qu'à l'*inspecteur d'académie* conduit à s'interroger sur l'application du système de carte scolaire. À titre expérimental, certaines *académies* ont été autorisées à assouplir la règle en permettant aux parents de demander une dérogation de secteur, examinée par une commission locale. Cette expérimentation ne semble devoir déboucher ni sur une généralisation de cette procédure, ni sur la suppression des secteurs.

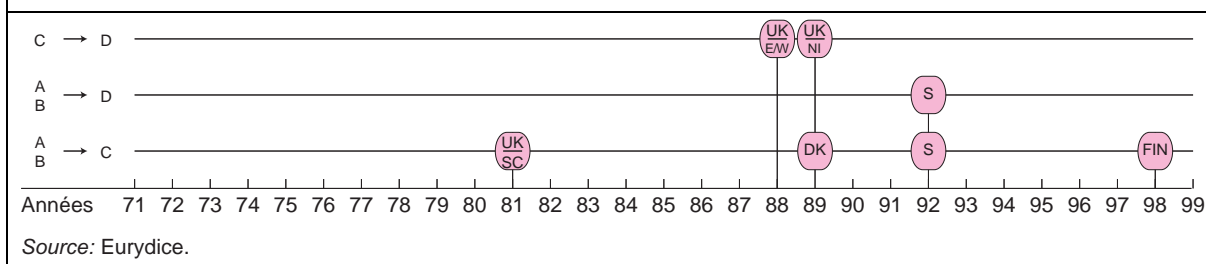
Au Portugal, dans les régions qui ne connaissent pas une situation de saturation ou de carences au niveau de l'enseignement primaire, les DRE tiennent compte des préférences des parents dans les limites de la capacité d'accueil des écoles. Il s'agit cependant d'un processus expérimental.

La Norvège est le dernier pays nordique à conserver un système de planification stricte de la répartition des élèves entre les écoles. Certains politiciens ont tenté d'introduire l'idée du libre choix d'une école et d'un financement unitaire (per capita) des écoles afin d'augmenter la compétition entre les écoles mais, à ce stade, aucune mesure législative ne semble devoir être prise dans ce sens.

En Islande, la possibilité de choisir une école autre que celle désignée par la municipalité (par l'État avant 1996) a toujours existé, mais cette liberté s'est vue quelque peu limitée suite à la décentralisation de la responsabilité de l'enseignement obligatoire de l'État vers la municipalité en 1996 (voir chapitre 2). Il est en effet devenu plus difficile pour les parents d'obtenir que leur demande d'inscription dans une autre école soit acceptée lorsque l'école de leur choix est située dans une autre localité.

Quelques pays (Danemark, Finlande, Suède, Royaume-Uni) ont modifié leur législation au cours de la période, passant des catégories A ou B vers les catégories C ou D. Les réformes conduisent en effet à libéraliser le choix d'une école. Cependant, l'intervention des pouvoirs publics reste importante.

FIGURE 1.8. DATES ET ORIENTATION DES RÉFORMES RELATIVES AU CHOIX D'UNE ÉCOLE DANS LE SECTEUR PUBLIC ENTRE 1970 ET 1999.



A.2.1. Évolution vers la régulation a priori par les pouvoirs publics, avec liberté de choisir une autre école dans certaines limites

Alors que dans les années 80, deux pays seulement suivaient ce mode de répartition des élèves (l'Autriche et l'Islande), on en compte six à la fin des années 90. Le Royaume-Uni (Écosse), ainsi que plusieurs pays nordiques, ont évolué vers cette forme d'équilibre entre nécessité de contrôler la répartition des élèves entre les écoles et application du principe de libre choix d'une école.

La première réforme a eu lieu en Écosse en 1981. La loi sur l'éducation a permis aux jeunes de fréquenter une école en dehors du secteur de recrutement dans la mesure des places disponibles. La charte des parents de 1991 confirme ce droit. Cependant, dans plusieurs secteurs, les autorités éducatives ont fixé pour chaque école un nombre maximum de places disponibles.

Au Danemark, où une politique de sectorisation désignant une école à chaque élève était en vigueur, la législation de 1989 souligne l'importance de la liberté du choix de l'école (entre les écoles de la municipalité), ce qui place les parents dans une position de consommateur et crée une concurrence. Les écoles sont en effet incitées à être plus attractives, sans quoi elles perdent non seulement des élèves mais également des ressources. Les conseils municipaux ont donc reçu la responsabilité de veiller à ce que cette liberté soit assurée au mieux. Les municipalités ont la possibilité d'introduire le libre choix d'une école au sein de la municipalité. Les parents ont le droit d'inscrire leur enfant dans n'importe quelle école de la municipalité pour autant qu'il reste des places et que cela n'affecte pas les finances municipales.

En Suède, suite à la loi sur l'éducation de 1992, certaines municipalités ont décidé d'offrir aux parents la possibilité de choisir un autre établissement que celui qu'elles ont désigné, voire d'inscrire leur enfant dans l'école d'une autre municipalité, pour autant que cela ne pose de problèmes ni organisationnels, ni financiers. Les frais de transport ne sont pas couverts si les parents font ce choix, ce qui constitue une autre forme de limitation au choix de l'école.

Enfin, en Finlande, depuis 1999, date d'entrée en vigueur de la législation sur le libre choix d'une école, un élève peut choisir une autre école que celle assignée par la municipalité si l'école concernée a une place disponible pour cet élève en particulier. Dans ce cas, l'élève doit être soumis aux mêmes critères de sélection que les élèves résidant à proximité de cette école. Cependant, en cas d'acceptation de l'inscription de l'élève, ce dernier n'a pas le droit de bénéficier du transport gratuit. Il faut en outre noter que dans tous ces pays, le choix d'une école en région rurale reste limité par les distances importantes entre les écoles.

A.2.2. Évolution vers plus de liberté de choix et régulation a posteriori par les pouvoirs publics

En Suède, la loi sur l'éducation de 1992 déjà mentionnée permet également aux municipalités de laisser les parents choisir une école et de réguler a posteriori les inscriptions. Les pratiques varient donc selon les municipalités.

Au Royaume-Uni, l'Angleterre, puis le pays de Galles et l'Irlande du Nord ont rejoint la catégorie D. La loi de 1988 avait pour objectif d'introduire une nouvelle gestion de l'enseignement permettant d'en améliorer la qualité. Plusieurs éléments de cette loi visent à mettre les établissements scolaires en concurrence directe pour l'inscription des élèves, tendant ainsi à créer un marché de l'éducation (voir chapitre 6). Parmi ces éléments figure la décentralisation de la gestion du budget scolaire qui rend les écoles plus autonomes (voir chapitre 2, points II.C et III.B). Le mode de calcul du budget principalement basé sur le nombre d'élèves renforce également la concurrence (voir chapitre 3). Enfin, un autre élément important de la réforme concerne la libéralisation du choix d'une école. À partir de 1988, les autorités locales ne sont plus autorisées à limiter le nombre d'inscrits dans les écoles pour équilibrer les effectifs. Les écoles attractives doivent être autorisées à s'étendre et les LEA ne peuvent réduire la taille théorique d'une école que sur approbation du ministère.

Ces réformes s'inscrivent dans le cadre général d'une politique de limitation du pouvoir des collectivités locales et de contrôle de la croissance des dépenses publiques (voir chapitre 2, points II.B et III.A). Durant les années 80, de plus en plus de parents rejettent les décisions des LEA quant à l'assignation de leur enfant dans une école et vont en appel. La loi de 1988 a donc utilisé cette pression sociale comme partie d'un plan général visant à améliorer le niveau des écoles.

En 1998, la planification et l'organisation des places scolaires, ainsi que les accords sur l'admission des élèves ont été réformés. Les LEA sont à présent obligées de dresser un plan d'organisation des écoles décrivant comment elles entendent assurer l'offre d'enseignement primaire et secondaire pour répondre aux besoins de la population sur leur territoire de compétence. En outre, un code de pratique est publié par le ministère. Ce code est destiné à rendre le système d'inscriptions transparent, objectif, correct et répondant au mieux aux aspirations des parents. Les politiques d'inscription de certaines écoles leur impose de s'assurer que leur recrutement inclut des élèves de tous les niveaux d'aptitudes. En outre, en Angleterre, les *city technology colleges* – CTC –, qui sont des écoles privées largement financées par le gouvernement, sont obligées de par leur contrat avec le gouvernement de garantir que la population scolaire qui les fréquente possède l'éventail des aptitudes existant dans l'aire de recrutement.

A.3. Analyse contextuelle

L'évolution en matière de choix d'une école ne s'observe que dans un petit nombre de pays. Ceux-ci ont opté pour une législation en principe plus libérale mais ont, dans les faits, mis en place un système où les autorités publiques continuent d'intervenir et de contrôler les volumes d'inscriptions des écoles.

Dans trois pays, ces changements s'inscrivent dans la perspective de placer les parents dans une position de consommateur et de renforcer la concurrence entre établissements. Il s'agit du Danemark, de la Suède, et du Royaume-Uni (à l'exception de l'Écosse). Dans un seul cas, celui de l'Angleterre, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord, le pouvoir d'intervention des autorités locales a vraiment été réduit. Au Danemark, les syndicats d'enseignants et les autorités municipales ont accueilli ces mesures avec beaucoup de résistance, ne voulant pas se voir gouvernés par les forces du marché, sous-tendues par la liberté de choix. Dans la mesure où les autorités locales jouissent d'une autonomie certaine en matière d'éducation, elles tendent à adopter une attitude très réservée dans l'application de la liberté de choix d'une école ⁽¹⁾. En Suède, les autorités locales gardent une importante possibilité de régulation a posteriori des volumes d'inscriptions dans les écoles. Dans les trois pays, les mesures furent prises par des gouvernements conservateurs (Suède, 1992; Royaume-Uni (à l'exception de l'Écosse), 1988, 1989) ou libéraux (Danemark, 1992) ⁽²⁾.

La différence dans la mise en œuvre de mesures qui ont, au départ, le même objectif s'explique par le rapport entre les pouvoirs de l'État et des autorités locales dans les trois pays. Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), l'esprit de la loi de 1988 est d'affaiblir le rôle des autorités locales. Au Danemark et en Suède, la position des autorités locales s'est vue d'une manière générale renforcée: bien que dans le cas précis du choix d'une école, il s'agissait de renforcer le pouvoir d'initiative des parents, d'autres mesures prises dans les années 90 tendent à accroître celui des municipalités.

Un autre élément contextuel important est le développement du consumérisme. Pour qu'il y ait concurrence entre écoles, il faut non seulement qu'il y ait liberté de choix mais qu'en outre les parents usent de cette liberté. Or le consumérisme ne semble se développer que dans certains contextes et les mesures législatives prises pour permettre aux parents de choisir leur établissement ne sont pas nécessairement le reflet de la pression des parents aspirant à plus de liberté. Un pays comme la Suède qui a libéralisé sa législation ne semble pas connaître de tels développements. À l'inverse, un pays comme la France qui maintient sa politique de sectorisation (carte scolaire) doit faire face à des demandes de plus en plus pressantes des parents souhaitant changer leur enfant d'école.

Comment expliquer la volonté de certains parents de pouvoir choisir une école pour leur enfant, qui s'observe surtout en France et au Royaume-Uni? Certains n'hésitent pas à incriminer respectivement le *collège unique* (ou les *comprehensive schools*) dans l'enseignement secondaire inférieur qui regroupe dans une même école tous les élèves d'un même secteur scolaire quel que soit leur milieu social et conduit les parents des classes moyennes à éviter les écoles rassemblant proportionnellement plus d'enfants d'immigrants ou de milieux défavorisés.

Il est vrai qu'en Allemagne et en Autriche, où coexistent des écoles d'enseignement secondaire de différents types proposant des filières différentes (voir introduction générale, section 1), on n'observe pas de tels développements. Ce système rencontre dans une certaine mesure la volonté des parents

⁽¹⁾ Ce conflit entre les positions ministérielles qui tendent à renforcer la position des usagers et les positions tant des enseignants que des autorités locales qui souhaitent conserver leur pouvoir décisionnel existe également à propos d'une autre mesure simultanée visant la création de *skolebestyrelse* qui sont des organes de décision au niveau de l'école, largement composés de parents (voir chapitre 2, point III.B).

⁽²⁾ En France, certains partis de droite font également pression pour introduire la liberté de choix.

d'avoir un système scolaire différencié offrant différents types d'écoles au niveau secondaire. Il est vrai également que d'autres pays comme l'Espagne qui propose un tronc commun jusqu'à 16 ans offrent en même temps aux parents une certaine liberté de choix qui assure cette partition sociale.

L'organisation de l'enseignement en une école unique (ou *comprehensive school*) n'est pourtant pas la seule raison qui pousse les parents à rechercher une autre école que celle qui se trouve à proximité de leur domicile. Dans les pays nordiques où la structure unique existe depuis longtemps, elle ne semble pas donner lieu à de telles tensions.

Sans doute convient-il de considérer un autre facteur: la présence importante dans certaines villes ou régions de populations migrantes défavorisées sur le plan socio-économique et leur concentration dans certaines écoles.

Ainsi, en Belgique, plusieurs études menées en Communauté française montrent que des variations très importantes s'observent entre les écoles, quant au nombre d'élèves ayant doublé une ou plusieurs années, notamment dans des villes comme Bruxelles. Ce phénomène indique l'existence d'une ségrégation scolaire sur la base des aptitudes. Les études mettent en évidence que les écoles qui comptent le plus d'élèves en situation d'échec (ayant doublé une ou plusieurs années scolaires) sont également celles qui comptent le plus d'élèves étrangers, le plus d'élèves de milieu socio-économique défavorisé et, enfin, le plus grand nombre d'interventions policières au sein de l'établissement.

En Espagne, l'arrivée d'immigrants de catégories socio-économiques défavorisées est relativement récente. On note toutefois à Madrid des concentrations d'enfants d'immigrants dans certaines écoles de la ville (qui comptent jusqu'à 40 % d'enfants migrants).

En France, où la carte scolaire reste d'application, le système de dérogations accordées dans l'enseignement secondaire, lorsque l'établissement désigné n'offre pas les options recherchées, conduit certains *collèges* à offrir des cours originaux, options qui permettent aux parents d'obtenir les dérogations nécessaires pour inscrire leur enfant dans l'école de leur choix. Il ne s'agit donc pas seulement de fraude ou de laxisme, mais de l'utilisation des composantes mêmes du système de dérogation. En outre, la conjonction d'une ségrégation urbaine et du regroupement d'élèves dans les écoles selon les niveaux de réussite conduit dans certaines écoles à la création de classes qui rassemblent les enfants migrants.

Aux Pays-Bas, où la liberté de choix est d'application, on observe de plus en plus une situation de ségrégation forte dans la mesure où certains parents ne veulent plus envoyer leurs enfants dans des écoles où se concentrent des enfants de minorités ethniques.

Au Royaume-Uni (Angleterre), les études sur les effets de la mise en œuvre d'un quasi-marché éducatif indiquent que les écoles dans les agglomérations urbaines (ville et grande banlieue), se diversifient de plus en plus du point de vue des caractéristiques socio-culturelles de leur population scolaire ⁽¹⁾. Cela s'explique notamment par le fait que le marché scolaire fonctionne avec une information publique sur les résultats des écoles. Les écoles attractives (qui reçoivent plus de demandes d'inscription qu'elles n'ont de places disponibles) sont donc poussées à sélectionner les élèves les plus susceptibles d'obtenir de bons résultats. Comme la classe sociale et le caractère ethnique sont perçus comme deux bons éléments qui permettent de prédire la réussite scolaire, il est logique que la ségrégation opère sur cette base, même si la sélection des élèves sur la base de caractères ethniques est illégale, en vertu de la loi sur les relations entre races qui s'applique à l'inscription/admission des élèves. Les conclusions des études mentionnées plus haut sont basées sur des données collectées durant les années 90. Depuis lors, cependant, une nouvelle législation et un code de pratiques ont été introduit pour améliorer la transparence et normaliser les procédures d'admission (voir chapitre 1, point III.A.2.2).

Bien entendu, il faut relativiser ces données en les analysant à la lumière de la stratification sociale de l'habitat. Le fait que, dans les agglomérations urbaines, les populations tendent à se regrouper selon leurs caractéristiques sociales et culturelles, influence inévitablement la répartition des élèves dans les écoles et cela, qu'il y ait ou non liberté de choix. On peut tenter de corriger quelque peu cet effet de l'organisation de l'habitat sur le recrutement des écoles par un système de sectorisation qui découpe le territoire de telle sorte que des quartiers différents quant aux caractéristiques socioculturelles de leurs habitants soient regroupés en un même secteur scolaire. Il faut cependant noter qu'il est difficile

⁽¹⁾ West, A., et Pennel, H., *New modes of financing education: a review of the literature*. Report commissioned by the European Cultural Foundation on behalf of the Eurydice European Unit, Center for Educational Research, London, 1996.

d'échapper aux stratégies développées par certains parents qui n'hésiteront pas à déménager pour inscrire leur enfant dans l'école de leur choix.

En résumé, les politiques de libre choix d'une école posent plus de questions qu'elles n'en résolvent, tant du point de vue économique, que du point de vue politique.

Du point de vue économique, l'argument classique en faveur de la liberté de choix est qu'elle génère la concurrence entre écoles (à condition bien entendu qu'il y ait développement du consumérisme) et que celle-ci est facteur d'efficacité. Par «efficacité», il faut entendre ici l'utilisation optimale des ressources (voir chapitre 6 pour plus de détails).

Deux critiques d'ordre économique peuvent être formulées à l'encontre de cet argument.

- D'une part, il y a un risque que la diversification des caractéristiques socioculturelles des écoles consécutive à la liberté de choix supprime la concurrence. Les écoles tendent en effet à se spécialiser progressivement dans une offre éducative pour populations défavorisées ou au contraire favorisées. Une fois le processus terminé, la concurrence se limite à la «niche sociale» dans laquelle l'école recrute.
- D'autre part, les surcoûts engendrés par le système devraient être mis en balance avec les gains réalisés par une gestion plus efficace des ressources. Ces surcoûts peuvent être de deux ordres.
 - ⇒ Les mouvements de population scolaire qui engendrent à la fois des fermetures d'écoles non attractives et des débordements potentiels d'écoles attractives, tant que la concurrence opère, ont certainement une incidence sur les coûts en bâtiments, notamment lorsqu'une école s'étend pour accueillir plus d'élèves (location de locaux, construction de nouvelles classes), ou lorsqu'il y a désaffectation de bâtiments scolaires dans une école moins attractive.
 - ⇒ Le libre choix d'une école permet à certaines couches très favorisées de la population de façonner, dans le secteur public, des écoles qui offrent des caractéristiques généralement recherchées dans les écoles privées. Pour cette partie de la population, il est plus intéressant de pouvoir inscrire son enfant dans une école qui répond aux attentes en termes de valeurs et de caractéristiques socioculturelles, et qui est complètement financée par les pouvoirs publics, que dans une école privée éventuellement subventionnée, mais percevant des droits de scolarité. À terme, le libre choix pourrait donc conduire à un effet d'augmentation des dépenses publiques en éducation. En effet, les dépenses privées, que certains ménages consentaient pour mettre leur enfant dans le secteur privé, seraient remplacées par des dépenses publiques.

Du point de vue idéologique, l'argument en faveur de la liberté de choix est qu'elle répond aux demandes des parents, soucieux avant tout de pouvoir choisir l'école de leur enfant. Cet argument pose deux questions importantes en termes de politique éducative.

- Le développement du consumérisme qui tend à renforcer les clivages entre les groupes sociaux n'entre-t-il pas en contradiction avec des principes qui ont fondé les écoles uniques, c'est-à-dire la volonté d'intégration, le refus d'un choix d'école socialement déterminé?
- La stratification sociale des écoles qui conduit inévitablement à une différenciation de l'offre éducative en termes de qualité (école haut de gamme, bas de gamme) n'entre-t-elle pas en contradiction avec les principes du droit à l'éducation pour tous et plus précisément d'égalité de l'offre éducative?

Dans la mesure où la stratification sociale des écoles est générée par une stratification urbaine, on répondra que la carte scolaire ne peut de toute façon pas remédier à un phénomène qui dépasse de loin le champ de l'éducation. Cependant, lorsqu'elle est générée par une concurrence intense entre établissements scolaires, on est en droit de se poser des questions sur l'efficacité du système dans son ensemble.

B. FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ SUBVENTIONNÉ (PAR RAPPORT AU SECTEUR PUBLIC)

La liberté d'établir, organiser, gérer une école est un droit des citoyens dans toutes les législations des pays européens. La création d'écoles privées est un moyen de concrétiser la liberté d'enseignement. Cependant, le développement de certaines écoles privées subventionnées s'inscrit également dans une autre perspective, celle de la privatisation de l'offre éducative entendue comme la réalisation d'une offre de services par des entités privées sur la base de fonds publics. Cette privatisation permet de constituer un véritable marché de l'éducation. Par école privée subventionnée, on entend donc toute école financée par des fonds publics mais appartenant à des entités de droit privé (fondations, associations sans but lucratif, administrateurs, etc.) ⁽¹⁾. Sont incluses dans cette définition, tant les écoles privées qui, par la loi, ont le droit de réclamer un financement public, que celles qui bénéficient de subventions dont l'octroi dépend du pouvoir discrétionnaire des autorités publiques. Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), les écoles qui sont la propriété d'organismes privés tels que des administrateurs privés, des fondations ou des Églises mais qui sont financées par des fonds publics sont considérées comme faisant partie du secteur public. Cependant, dans le cadre de ce document, elles sont analysées au titre d'écoles privées subventionnées. Les écoles privées non subventionnées ne sont considérées ni dans ce chapitre, ni dans l'ensemble de l'étude.

L'objectif de cette section est essentiellement de cerner la position des écoles privées subventionnées par rapport aux écoles publiques. Sont-elles destinées à offrir une alternative confessionnelle, idéologique ou encore une alternative pédagogique à l'enseignement public? Ont-elles pour vocation de répondre à des besoins d'éducation que les écoles publiques n'arrivent pas à couvrir? Au contraire, sont-elles davantage conçues dans le sens d'une privatisation de l'offre éducative? L'analyse est ensuite complétée par l'examen des droits de scolarité éventuellement perçus, ainsi que des mécanismes de financement de ce secteur qui déterminent également sa position de concurrence ou non avec les écoles publiques.

B.1. SITUATION EN 1997/1998

B.1.1. Position de l'offre éducative du secteur privé subventionné par rapport à celle du secteur public

En Grèce et au Royaume-Uni (Écosse), les établissements privés d'enseignement primaire ou secondaire inférieur ne sont pas subventionnés. Pour ces deux pays, l'analyse est sans objet. Il est à noter que dans le cas de l'Écosse, les écoles confessionnelles font partie du secteur public. En Italie, il n'y a pas de financement public des établissements privés d'enseignement secondaire inférieur en dehors des subsides pour le transport et les cantines. L'analyse ne vaut donc que pour l'enseignement primaire.

Il convient de noter qu'en Irlande, le système éducatif se caractérise par un partenariat entre l'État et divers acteurs privés. Le rôle de l'État est d'assurer à ces acteurs la capacité et les moyens de fournir une offre éducative et de les aider au niveau même de l'implantation d'écoles dans les régions qui en ont besoin. Dans ce pays, la très grande majorité des écoles est organisée par des acteurs privés et l'enseignement privé subventionné est considéré comme de l'enseignement public.

L'analyse des législations des différents pays permet de tirer quelques enseignements sur la position de l'enseignement privé subventionné. La figure 1.9 montre que, dans la plupart des pays, l'enseignement privé subventionné est essentiellement complémentaire à l'enseignement public et offre une alternative soit confessionnelle, soit idéologique à l'éducation proposée dans l'enseignement public, conformément au principe de la liberté pour les parents de choisir pour leur enfant une école qui offre le genre d'éducation souhaité. Dans certains cas, l'école privée subventionnée propose une alternative pédagogique lorsqu'elle se fonde sur un modèle éducatif différent de celui proposé dans

⁽¹⁾ Pour plus de détails sur les conditions relatives aux programmes, aux horaires, aux méthodes, au statut du personnel et aux conditions de services, on se reportera utilement au document *L'enseignement privé dans l'Union européenne. Organisation, administration et rôle des pouvoirs publics*, 2000 (disponible sur internet à l'adresse: www.eurydice.org).

l'enseignement public. On note ici et là des écoles se référant à la pédagogie de Steiner, de Montessori, de Freinet ou de Decroly.

La complémentarité n'est cependant pas la règle. Dans certains pays, le secteur d'enseignement public est en concurrence directe avec les écoles privées subventionnées qui offraient au départ une alternative confessionnelle. Bien entendu, pour que joue cette concurrence, il est nécessaire que ces écoles privées subventionnées soient relativement nombreuses. Pour cela, il faut que leur caractère confessionnel ne soit pas un obstacle à l'inscription (qu'il s'agisse d'une religion traditionnelle dans le pays) et que les droits de scolarité demandés dans ces écoles ne soient pas prohibitifs. La Belgique, où l'enseignement privé subventionné catholique accueille une proportion importante des élèves, illustre relativement bien cette situation: le caractère confessionnel de certaines écoles catholiques n'est plus un obstacle à l'inscription d'élèves de milieux non croyants car la qualité de l'enseignement dispensé, ainsi que les caractéristiques sociologiques du public scolaire sont avant tout prises en considération. De même, en Allemagne, dans l'enseignement secondaire, la présence côte à côte d'écoles publiques et privées catholiques ou protestantes (les *Ersatzschulen*) garantit le choix pour les parents entre deux prestataires de services, ce qui promeut la concurrence et l'innovation en éducation.

Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), l'offre éducative des écoles privées subventionnées (notamment les *voluntary controlled schools* et les *voluntary aided schools* en Angleterre et au pays de Galles et les *maintained* et *voluntary grammar schools* en Irlande du Nord) a toujours été complémentaire à celle des écoles organisées par les autorités publiques. La concurrence entre établissements scolaires qui s'est développée depuis la législation de 1988 et 1989 transcende la distinction entre écoles appartenant aux pouvoirs publics et écoles appartenant à des organes privés, et se fonde sur la qualité de l'offre éducative et la réussite des élèves.

FIGURE 1.9. POSITION DE L'OFFRE ÉDUCATIVE DES ÉCOLES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES PAR RAPPORT À CELLE DES ÉCOLES PUBLIQUES: COMPLÉMENTARITÉ OU CONCURRENCE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.					
	RÉPONSE À UN BESOIN D'ENSEIGNEMENT PEU OU PAS COUVERT PAR LE SECTEUR PUBLIC	ALTERNATIVE PÉDAGOGIQUE	ALTERNATIVE CULTURELLE, CONFESSIONNELLE OU IDÉOLOGIQUE	OFFRE ÉDUCATIVE SIMILAIRE À CELLE DU SECTEUR PUBLIC	
	POSITION COMPLÉMENTAIRE			POSITION CONCURRENTIELLE	
UNION EUROPÉENNE					
B fr		Écoles Decroly, Freinet, Steiner	Écoles protestantes, israélites, islamiques, orthodoxes	Écoles catholiques	
B nl			Écoles protestantes, israélites		
DK	Écoles créées suite à la fermeture d'écoles publiques dans les petites communautés	Écoles Steiner	Écoles de différentes confessions (luthérienne, catholique, musulmane, etc.), écoles pour minorités ethniques, religieuses ou linguistiques		Écoles <i>Grundtvigian</i> dans les régions rurales
D	<i>Ersatzschulen</i>	Primaire: écoles Steiner	Primaire: écoles qui présentent un caractère non confessionnel, confessionnel ou philosophique qu'aucune école du secteur public ne présente dans la municipalité	Écoles secondaires confessionnelles, <i>Freie Waldorfschulen</i> , et autres	
EL	Sans objet, les écoles privées ne reçoivent aucun subside				
E	Écoles confessionnelles catholiques ou autres, avec priorité du point de vue du financement à celles qui servent des populations scolaires économiquement désavantagées, qui couvrent les besoins scolaires du territoire où elles sont implantées, ou qui entreprennent des innovations pédagogiques intéressantes				
F				Écoles catholiques	
IRL	Écoles primaires, <i>Voluntary secondary schools</i>				

Source: Eurydice.
Note complémentaire
Allemagne: les *Freie Waldorfschulen* offrent une alternative pédagogique fondée sur la pédagogie de Steiner, ainsi qu'une alternative culturelle et idéologique.

FIGURE 1.9 (SUITE). POSITION DE L'OFFRE ÉDUCATIVE DES ÉCOLES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES PAR RAPPORT À CELLE DES ÉCOLES PUBLIQUES: COMPLÉMENTARITÉ OU CONCURRENCE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

	RÉPONSE À UN BESOIN D'ENSEIGNEMENT PEU OU PAS COUVERT PAR LE SECTEUR PUBLIC	ALTERNATIVE PÉDAGOGIQUE	ALTERNATIVE CULTURELLE, CONFESIONNELLE OU IDÉOLOGIQUE	OFFRE ÉDUCATIVE SIMILAIRE À CELLE DU SECTEUR PUBLIC
POSITION COMPLÉMENTAIRE			POSITION CONCURRENTIELLE	
UNION EUROPÉENNE (SUITE)				
I	Écoles privées parmi lesquelles les écoles catholiques sont majoritaires	Écoles Montessori, Steiner	Écoles catholiques	
L		Écoles Waldorf	Écoles confessionnelles	
NL		Écoles Steiner, Montessori, Jenaplan, Dalton, Freinet	Écoles catholiques romaines, protestantes, musulmanes, hindoues, israélites etc.	
A		Écoles Waldorf, Montessori, Steiner et autres	Écoles confessionnelles	
P	Écoles sous contrat d'association dans des zones où les écoles publiques sont en nombre insuffisant	Contrats de parrainage conclus pour des enseignements artistiques ou des innovations pédagogiques		
FIN		Écoles Steiner	Quelques écoles confessionnelles	
S		Écoles Waldorf, Montessori et autres	Quelques écoles confessionnelles	Écoles privées subventionnées dont l'offre éducative est similaire à celle du secteur public
UK (E/W)			<i>Voluntary controlled schools</i> et <i>voluntary aided schools</i> (essentiellement organisées par des organismes religieux)	<i>Grant-maintained schools (foundation schools)</i>
UK (NI)			<i>Maintained schools</i> (principalement organisées par l'église catholique), <i>voluntary grammar schools</i> , <i>grant-maintained integrated schools</i>	
UK (SC)	Sans objet, les écoles privées ne reçoivent aucun subside			

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Italie: uniquement dans l'enseignement primaire.

Pays-Bas: ces modèles éducatifs sont également suivis dans des écoles organisées par des autorités publiques.

Portugal: quelques écoles catholiques ont des contrats d'association ou de parrainage.

Royaume-Uni (E/W/NI): en vertu du nouveau statut des écoles (1998), les *grant-maintained schools* qui étaient soit des anciennes *LEA-maintained schools* ayant quitté la tutelle de la LEA, soit des *independent schools* devenues *grant-maintained schools*, ou encore des écoles créées entre 1988 et 1998 sous le statut de *grant-maintained schools*, deviennent des *foundation schools*. Pour rappel, les *grant-maintained schools*, les *voluntary controlled schools* et les *voluntary aided schools* qui sont traitées comme des écoles privées subventionnées dans le cadre de ce chapitre, sont assimilées dans le pays au secteur public.

Royaume-Uni (SC): des propositions de modification de la législation de 1993 permettant la création d'écoles autonomes (*self-governing schools*) visent actuellement à faire revenir les deux écoles de ce type sous la tutelle d'une autorité publique. On peut donc considérer que l'enseignement privé subventionné n'existe pas dans ce pays.

FIGURE 1.9 (SUITE). POSITION DE L'OFFRE ÉDUCATIVE DES ÉCOLES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES PAR RAPPORT À CELLE DES ÉCOLES PUBLIQUES: COMPLÉMENTARITÉ OU CONCURRENCE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.				
	RÉPONSE À UN BESOIN D'ENSEIGNEMENT PEU OU PAS COUVERT PAR LE SECTEUR PUBLIC	ALTERNATIVE PÉDAGOGIQUE	ALTERNATIVE CULTURELLE, CONFESSIONNELLE OU IDÉOLOGIQUE	OFFRE ÉDUCATIVE SIMILAIRE À CELLE DU SECTEUR PUBLIC
	POSITION COMPLÉMENTAIRE			POSITION CONCURRENTIELLE
AELE/EEE				
IS		École Waldorf	Quelques écoles confessionnelles	Deux écoles privées subventionnées dont l'offre éducative est similaire à celle du secteur public
LI	(:)			
NO		Écoles proposant une alternative pédagogique	Quelques écoles confessionnelles ou fondées sur une alternative idéologique (Steiner, Montessori)	
<i>Source: Eurydice.</i>				

B.1.2. Droits de scolarité

La question des droits de scolarité dans l'enseignement privé subventionné peut être analysée sous deux angles. D'une part, la gratuité d'accès est le signe que la liberté de choisir un genre d'enseignement distinct de celui proposé dans les écoles publiques est véritablement concrétisée puisqu'elle ne connaît pas d'obstacle d'ordre financier. D'autre part, la présence de droits de scolarité permet aux écoles d'effectuer une certaine sélection de la population qui y accède.

Dans un premier groupe de pays, la législation relative aux droits de scolarité est identique à celle en vigueur dans le secteur public. C'est le cas en Belgique, en Espagne, aux Pays-Bas, au Portugal (pour les contrats d'association), en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni (à l'exception de certaines *voluntary grammar schools* en Irlande du Nord qui peuvent demander des droits de scolarité pour les dépenses en capital).

Dans un deuxième groupe, les élèves paient des droits de scolarité limités. En Allemagne, la Constitution (*Grundgesetz*) ne permet pas d'opérer une distinction entre les élèves fondée sur les ressources financières des parents. En conséquence, les écoles privées demandent des droits de scolarité modérés ou en garantissent l'exemption pour les élèves dont les parents ont des moyens financiers limités. En Norvège, les parents contribuent à concurrence de 15 % aux coûts de personnel et de fonctionnement des écoles privées subventionnées.

Dans un troisième groupe, les droits de scolarité sont appelés à couvrir certains postes budgétaires pour lesquels l'école ne reçoit aucune subvention publique. En France, les droits payés par les parents contribuent aux coûts des bâtiments. En Autriche, ils couvrent les frais de fonctionnement. En Italie, ils complètent une subvention de l'État relativement réduite et sont donc toujours assez importants ⁽¹⁾. En Islande, ils sont fonction des contributions municipales.

⁽¹⁾ Il est à noter que dans ce pays, une loi récente (mars 2000) a modifié le système des bourses de façon à aider les familles à financer les coûts relatifs à l'éducation de leurs enfants, que ceux-ci fréquentent une école de l'État ou une école officiellement reconnue (voir chapitre 1, point III.B.2).

FIGURE 1.10. DROITS DE SCOLARITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SUBVENTIONNÉ. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
PAS DE DROITS DE SCOLARITÉ – LÉGISLATION IDENTIQUE À CELLE DES ÉCOLES PUBLIQUES	DROITS DE SCOLARITÉ LIMITÉS POUR ÉVITER TOUTE DISCRIMINATION SOCIALE	DROITS DE SCOLARITÉ DESTINÉS À COUVRIR EN TOUT OU PARTIE LES POSTES BUDGÉTAIRES NON COUVERTS PAR LES SUBVENTIONS PUBLIQUES
B, E, IRL (écoles primaires et écoles secondaires ne prélevant pas de droits de scolarité), NL, P, FIN, S, UK (E/W/NI)	D, L, NO	DK, F, IRL (écoles secondaires prélevant des droits de scolarité), I (<i>scuole parificate</i>), A, IS
<p>Source: Eurydice.</p> <p>Notes complémentaires</p> <p>Finlande: certaines écoles peuvent demander des droits de scolarité si elles offrent un enseignement en langue étrangère.</p> <p>Liechtenstein: données non disponibles.</p>		

B.1.3. Grands modèles de financement des écoles privées subventionnées

Trois grands modèles de financement de l'enseignement privé subventionné peuvent être distingués selon le degré de similitude avec le secteur public (¹).

Financement très différent du système adopté dans le public

Au Danemark, en Italie (dans le primaire), au Luxembourg, en Islande, au Liechtenstein et en Norvège, les modèles de financement de l'enseignement privé subventionné diffèrent considérablement de ceux du public. Au Danemark, la subvention se compose de deux dotations directement versées par l'État et accordées en fonction du nombre d'élèves dont la première est destinée aux frais de personnel et de fonctionnement et la seconde aux dépenses en capital. En Norvège, le financement se compose d'une dotation accordée par l'État en fonction du nombre d'élèves.

En Italie et au Luxembourg, dans l'enseignement primaire, les écoles d'enseignement privé subventionné reçoivent une dotation globale de l'État couvrant une partie des coûts alors que le secteur public fonctionne avec des dotations spécifiques octroyées pour partie par l'État et pour partie par les municipalités.

En Islande, ce sont les municipalités qui sont responsables du financement des écoles privées subventionnées comme des écoles publiques. Cependant pour les premières, elles accordent des dotations qui ne couvrent qu'une partie des coûts, tandis que pour la plupart des écoles publiques, elles assument elles-mêmes l'ensemble de l'acquisition de biens et services. Au Liechtenstein, ce sont les municipalités qui contribuent au financement des écoles privées alors que les écoles publiques sont financées par l'État, ainsi que par les municipalités dans l'enseignement primaire.

Financement similaire à celui des écoles publiques au moins pour les frais de personnel, voire pour les frais de fonctionnement

En Espagne, en France (écoles privées sous contrat), au Portugal (écoles sous contrat d'association), en Autriche (écoles confessionnelles), ainsi qu'au Royaume-Uni, en Angleterre et au pays de Galles (*voluntary aided schools* et *grant-maintained schools*), en Irlande du Nord (*maintained schools*, *grant-maintained integrated schools* et *voluntary grammar schools*), les enseignants des écoles privées subventionnées sont payés comme dans les écoles publiques.

Concernant les frais de fonctionnement, la dotation est attribuée de la même manière en France, au Portugal, au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord) pour les écoles

(¹) Il faut également mentionner un autre mode de financement public des écoles privées en application au Portugal. Il s'agit du paiement par les pouvoirs publics pour certains élèves des droits de scolarité demandés dans les écoles privées non subventionnées. Ce mode de financement qui n'a pas été retenu dans l'étude dans la mesure où il est très peu répandu, s'est progressivement développé dans ce pays. Un même système existait au Royaume-Uni dans les années 50. Il permettait aux autorités locales d'acheter des places dans les écoles privées. Ce système fut supprimé en 1975. En 1981, le paiement de droits de scolarité pour certains élèves fréquentant une école privée a été réintroduit en Angleterre dans le cadre du *Assisted Places Scheme*, puis supprimé en 1998. Enfin, en Irlande, une dotation est accordée aux autorités religieuses protestantes afin qu'elles puissent offrir des bourses aux enfants les plus démunis pour leur permettre de fréquenter des écoles protestantes qui prélèvent des droits de scolarité.

mentionnées. Dans ce dernier pays, la source de financement diffère selon la catégorie d'école (voir chapitre 2). Par contre, en Autriche ⁽¹⁾, les écoles privées subventionnées confessionnelles ne reçoivent pas d'aide publique régulière pour leurs frais de fonctionnement. Elles peuvent cependant recevoir des subsides à la discrétion de l'autorité publique. Dans tous les cas, la subvention pour les dépenses en bâtiments diffère considérablement de celle accordée dans le secteur public.

En Allemagne, des subventions sont accordées par le Land au *Schulträger* des écoles privées subventionnées pour les frais de fonctionnement et de personnel.

En Belgique et en Finlande, les instances responsables de l'organisation des écoles privées bénéficient d'un financement similaire à celui que les autorités locales reçoivent pour les écoles qu'elles organisent. Ainsi, en Belgique, les communes et provinces doivent partiellement financer les bâtiments des écoles qu'elles organisent. De même, le *pouvoir organisateur* des écoles privées subventionnées doit partiellement financer ses bâtiments. Les conditions de subventions des bâtiments sont identiques pour les deux secteurs (enseignement des communes et provinces, d'une part, enseignement privé subventionné, d'autre part) en Communauté flamande, tandis qu'elles diffèrent en Communauté française. La part de financement accordée par la commune à ses écoles pour les dépenses en capital n'a pas de contrepartie dans le secteur privé. Par contre, les «avantages sociaux» qu'une commune peut accorder à ses écoles (aides facultatives répondant à des besoins d'ordre social) doivent être offerts dans les mêmes conditions aux écoles privées subventionnées.

En Finlande, les instances de droit privé responsables d'une école reçoivent un montant de base calculé en fonction de prix unitaires au même titre que les municipalités ou les fédérations de municipalités qui organisent une école.

Financement des écoles privées subventionnées identique à celui des écoles publiques

Aux Pays-Bas, en Suède, ainsi qu'au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles) pour les *voluntary controlled schools*, le système de financement est identique à celui des écoles publiques. Aux Pays-Bas, l'État finance directement les conseils d'administration des écoles privées subventionnées de la même manière qu'il finance les autorités responsables des écoles publiques. La municipalité doit en outre veiller à être équitable dans les subventions qu'elle accorde aux écoles des deux secteurs. Dans les deux autres cas, le financement est accordé par l'autorité locale, qu'il s'agisse d'une école qu'elle organise ou d'une école privée subventionnée.

B.1.4. Niveau de financement public des écoles privées subventionnées

Dans les pays où le mode de financement est identique quel que soit le secteur (Pays-Bas et Suède), le volume de financement des écoles privées est équivalent à celui des écoles publiques. Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), les écoles privées subventionnées reçoivent en général le même niveau de ressources que les écoles du secteur public. Certaines catégories d'écoles privées subventionnées peuvent cependant être amenées à contribuer jusqu'à 15 % des coûts du capital.

Dans quelques pays, les subventions publiques ajoutées aux droits de scolarité couvrent l'ensemble des frais, sans que d'autres contributions privées soient nécessaires. C'est le cas au Danemark où les ressources en personnel et fonctionnement sont largement financées par l'État, qui offre également des subventions pour les bâtiments.

En Finlande, le montant est très proche de celui accordé aux écoles publiques. Si la création de l'école privée est antérieure au 1^{er} août 1998, le montant est identique à celui perçu par les municipalités et fédérations de municipalités qui organisent les écoles publiques. Si la création de l'école privée est postérieure à cette date, le montant équivaut à 90 % du montant accordé dans le secteur public.

En Espagne, en France (écoles privées sous contrat) et au Portugal (écoles sous contrat d'association), les volumes sont identiques pour le personnel et le fonctionnement mais les ressources

(¹) En Autriche, les écoles confessionnelles ont le droit de revendiquer l'attribution d'enseignants payés et nommés par les autorités publiques en vertu de la loi sur l'enseignement privé. Les écoles privées qui n'appartiennent pas à un organisme religieux n'ont pas ce droit. La décision de leur attribuer du personnel enseignant payé par les autorités publiques est à la discrétion de ces dernières.

pour les dépenses en capital sont moins subventionnées. En Belgique, les subventions accordées aux écoles privées subventionnées sont identiques à celles des écoles organisées par les provinces et les communes. Les bâtiments étant la propriété de l'instance qui organise l'école, la subvention publique, quand elle a lieu, prend davantage la forme d'une garantie sur l'emprunt ou d'une subvention des intérêts des emprunts. Dans certains pays, les bâtiments sont mis à la disposition de l'instance qui organise l'école. En Communauté flamande de Belgique, le pourcentage de financement public des dépenses pour des bâtiments scolaires appartenant aux écoles privées subventionnées est nettement plus important que dans les autres pays.

En Autriche, les frais de fonctionnement ne sont pas pris en charge par les autorités publiques, par contre des bâtiments sont mis à la disposition des organes responsables de l'organisation de l'école.

Dans les autres pays, les aides sont plus partielles. En Islande, les pouvoirs publics couvrent entre 50 et 90 % des frais de personnel et fonctionnement et offrent des aides pour les bâtiments. En Norvège, 85 % des coûts de personnel et fonctionnement sont pris en charge par l'État. Dans ces deux pays, les écoles privées subventionnées ont une politique très active de recherche de fonds. Au Liechtenstein, l'aide varie selon la municipalité. En Italie, la subvention est accordée par l'État mais ne couvre qu'une faible partie de l'ensemble des coûts de fonctionnement (moins de 50 %).

FIGURE 1.11. NIVEAU DE FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SUBVENTIONNÉ. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.					
	PERSONNEL ENSEIGNANT	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	FONCTION- NEMENT	CAPITAL MOBILIER	CAPITAL IMMOBILIER
UNION EUROPÉENNE					
B fr, B de <i>Écoles libres/ freie schulen</i>	Le ministère paie 100 % des coûts salariaux des enseignants et directeurs	À prendre sur les ressources de fonctionnement	Le ministère accorde une subvention identique à celle des écoles organisées par les communes et provinces		Le fonds des bâtiments scolaires accorde une subvention qui couvre la charge en intérêts au-delà de 1,25 % sur une durée maximale de 30 ans avec garantie publique de l'emprunt consenti
B nl <i>Vrije scholen</i>	Le ministère paie 100 % des coûts salariaux des enseignants et directeurs	À prendre sur les ressources de fonctionnement	Le ministère accorde une subvention identique à celle des écoles organisées par les communes et provinces		Le DIGO accorde des subventions à concurrence de 70 % des coûts
DK	L'État accorde une allocation globale de fonctionnement pour tous les frais de personnel et fonctionnement			L'État offre une subvention ainsi que des aides pour les intérêts des emprunts, la location et l'entretien des bâtiments	
D <i>Ersatzschulen</i>	Le Land contribue aux frais de personnel		Le Land accorde une subvention pour les frais de fonctionnement: matériel scolaire	Le Land accorde une subvention pour la construction et l'équipement initial des écoles ainsi que pour les investissements liés à l'entretien (financement dépendant du Land)	
EL	Sans objet				
E <i>Centros concertados</i>	Les CA ou l'État assument 100 % des coûts salariaux	Les CA ou l'État assument les coûts de personnel administratif et de service de façon variable	Les CA ou l'État accordent des subventions de montant variable	Les CA ou l'État accordent des aides de montant variable	Pas de subvention
Source: Eurydice.					

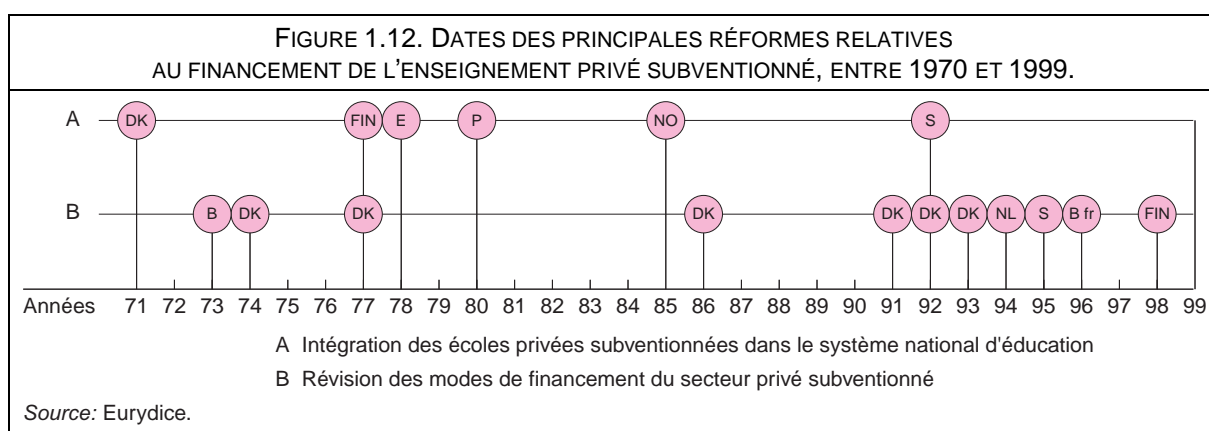
FIGURE 1.11 (SUITE). NIVEAU DE FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SUBVENTIONNÉ. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.					
	PERSONNEL ENSEIGNANT	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	FONCTION- NEMENT	CAPITAL MOBILIER	CAPITAL IMMOBILIER
UNION EUROPÉENNE (SUITE)					
F primaire privé sous contrat	Le ministère paie 100 % des salaires des enseignants	La municipalité accorde une aide financière dans les mêmes conditions que pour les écoles publiques (si contrat d'association), en vertu d'une convention qu'elle passe avec l'école (si contrat simple)		La commune peut mettre à disposition une garantie d'emprunt pour le bâtiment	
F secondaire privé sous contrat d'association	Le ministère paie 100 % des salaires des enseignants		Le département accorde une subvention identique à celle accordée dans le public (+ 5 % pour couvrir les charges spécifiques de ces établissements)	Le département met à disposition des bâtiments, ou accorde une subvention ne pouvant dépasser 10 % du montant des coûts, ou encore une garantie	
IRL primaire	Le ministère paie 100 % des coûts salariaux	Le ministère paie 100 % des coûts salariaux	L'État accorde une subvention qui couvre une proportion importante des coûts (autour de 85 %)	L'État couvre jusqu'à 85 % des coûts pour les nouvelles écoles, l'entretien important, les urgences, travaux mineurs et bâtiments préfabriqués. Pour les écoles où l'enseignement se fait en irlandais, la couverture inclut l'achat de sites	
IRL Voluntary secondary schools sans droits de scolarité	Le ministère paie 100 % des coûts salariaux		L'État accorde une subvention qui couvre une proportion importante des coûts (autour de 85 %)	L'État offre une subvention pour couvrir jusqu'à 90 % des coûts de construction, d'équipement d'un site et de rénovations	
IRL Voluntary secondary schools avec droits de scolarité	Le ministère paie 100 % des coûts salariaux		Pas de subvention		
I primaire	L'État accorde un subside annuel global qui couvre une partie de l'ensemble des coûts				
I secondaire	Sans objet				
L	L'État accorde une subvention sur la base du nombre d'inscriptions				
NL primaire	L'État via la CFI paie 100 % des coûts salariaux		L'État via la CFI accorde une subvention identique à celle des écoles publiques	La municipalité assume 100 % des coûts	
NL secondaire	L'État via la CFI accorde une subvention identique à celle des écoles publiques				
A écoles confes- sionnelles	Le ministère paie 100 % des coûts salariaux	Pas de subsides réguliers mais à la discrétion des autorités publiques		Le ministère fédéral de l'éducation passe un contrat avec une l'école privée dotée d'un statut de droit public, dans lequel il s'engage à couvrir 1/3 des coûts de reconstruction, amélioration, élargissement sous certaines conditions. Les 2/3 restant sont ensuite pris en charge soit par le Land et l'école (1/3 – 2/3), soit par l'école elle-même	
A écoles non confession- nelles	Dotation en personnel à la discrétion des autorités publiques	Pas de subsides réguliers mais à la discrétion des autorités publiques			
<i>Source:</i> Eurydice.					
<i>Notes complémentaires</i>					
Irlande: depuis 1999, l'État assure les coûts du site pour toutes les écoles aux niveaux primaire et post-primaire. Pratiquement toutes les écoles voient leur contribution aux coûts des nouvelles constructions réduite à 5 % et plafonnée à 50 000 IEP (environ 63 487 EUR) et leur contribution aux coûts de rénovation (incluant l'extension) réduite à 10 % et plafonnée à 25 000 IEP (environ 31 743 EUR).					
Autriche: les conditions de soutien financier des dépenses en capital sont de plusieurs ordres. A) L'école privée répond à un besoin qui devrait être couvert par une école publique si la première n'existait pas. B) L'école s'engage dans un processus à long terme. C) L'école accepte d'inscrire des enfants sans considération pour leur religion. D) Elle ne peut modifier le type d'enseignement qu'en accord avec le <i>Landesschulrat</i> .					

FIGURE 1.11 (SUITE). NIVEAU DE FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SUBVENTIONNÉ. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.					
	PERSONNEL ENSEIGNANT	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	FONCTION- NEMENT	CAPITAL MOBILIER	CAPITAL IMMOBILIER
UNION EUROPÉENNE (SUITE)					
P contrat d'association	L'État via la DRE couvre 100 % des coûts salariaux		L'État via la DRE accorde une subvention identique à celle des écoles publiques		L'État via la DRE accorde des subventions en espèces pour l'agrandissement des installations, équipement et renouvellement
P contrat de parrainage	L'État via la DRE couvre entre 50 % et 90 % des coûts salariaux		L'État via la DRE assume entre 50 et 90 % des frais de fonctionnement		
FIN	L'État accorde une subvention établie pour couvrir 100 % des coûts de personnel et fonctionnement sur la base d'un coût unitaire estimé				Une subvention peut être accordée pour les coûts du bâtiment
S	La municipalité accorde une subvention globale dont le montant est déterminé en fonction des engagements de l'école et des besoins de l'élève, sur la même base que pour les écoles publiques				
UK (E/W) <i>Voluntary controlled schools</i>	Les LEA octroient un budget général dont le montant est établi sur les mêmes bases que dans le public				Les LEA octroient des subventions pour le capital dont le montant est établi sur les mêmes bases que dans le public
UK (E/W) <i>Voluntary aided schools</i>	Les LEA octroient un budget général dont le montant est établi sur les mêmes bases que dans le public				Le ministère peut financer jusqu'à 85 % des frais de capital liés au bâtiment. Le reste peut être obtenu à partir d'emprunts accordés par le ministère ou d'économies réalisées sur le budget de l'école, etc.
UK (E/W) <i>Grant-maintained schools (foundation schools)</i>	Le FAS accordait un budget général dont le montant était établi sur les mêmes bases que dans le public				Les écoles recevaient une dotation annuelle et pouvaient demander des subventions au FAS pour les travaux importants
UK (NI) <i>Maintained schools</i>	Les <i>Education and Library Boards</i> accordent un budget général dont le montant est établi sur les mêmes bases que dans le public				Le DE (NI) accorde une dotation dont le montant est établi sur les mêmes bases que dans le public
UK (NI) <i>Grant-maintained integrated schools</i>	Le DE (NI) accorde un budget général dont le montant est établi sur les mêmes bases que dans le public				Le DE (NI) accorde une dotation dont le montant est établi sur les mêmes bases que dans le public
UK (NI) <i>Voluntary grammar schools</i>	Le DE (NI) accorde un budget général dont le montant est établi sur les mêmes bases que dans le public. Les sections préparatoires sont financées à concurrence de 30 % des coûts d'enseignement approuvés, le reste est couvert par les droits de scolarité demandés aux parents				Le DE (NI) accorde jusqu'à 100 % des fonds de capital en fonction du contrat passé avec l'école
UK (SC)	Sans objet				
AELE/EEE					
IS	La municipalité couvre entre 50 et 90 % des coûts			Pas de subsides	La municipalité subventionne une grande partie des besoins
LI primaire	La commune accorde une subvention dont le montant est variable				
LI secondaire	L'État accorde une subvention dont le montant est variable				
NO	L'État accorde une subvention de l'ordre de 85 % des subventions accordées par les municipalités à leurs écoles				Pas de subventions
<p>Source: Eurydice.</p> <p>Note complémentaire</p> <p>Royaume-Uni (E/W/NI): le changement de statut des <i>grant-maintained schools</i> (actuellement <i>foundation schools</i>) a entraîné la dissolution de la <i>Funding Agency for schools</i> – FAS. Pour rappel, les <i>grant-maintained schools</i>, les <i>voluntary controlled schools</i> et les <i>voluntary aided schools</i>, traitées comme des écoles privées subventionnées dans le cadre de ce chapitre, sont assimilées dans le pays au secteur public.</p>					

B.2. ANALYSE HISTORIQUE

Dans un certain nombre de pays, la situation décrite pour l'année de référence 1997/1998 est quasiment identique à celle qui prévalait au début de la période analysée. C'est le cas en Allemagne, en Grèce, en France, en Irlande, au Luxembourg, en Autriche, au Royaume-Uni et au Liechtenstein. On note des modifications mineures en Belgique et aux Pays-Bas. Les modifications les plus importantes s'observent en Espagne et au Portugal où la Constitution est relativement récente ainsi que dans les pays nordiques, à l'exception de l'Islande. En Italie, une loi sur la parité scolaire qui définit la position des écoles privées dans l'ensemble du système d'éducation nationale a été promulguée en mars 2000. Au Liechtenstein, il est question d'assouplir la législation relative à la création et au financement des écoles privées.

Afin de cerner au mieux l'évolution des pays, les réformes sont distinguées selon leur finalité. Dans un premier temps, les réformes qui donnent une base législative intégrant les écoles privées subventionnées au système national d'éducation sont examinées. Ensuite, les modifications plus techniques qui relèvent des modes de financement du secteur privé subventionné sont prises en considération.



B.2.1. Intégration des écoles privées subventionnées au système national d'éducation sur une base législative

Dans un premier groupe de pays, il est traditionnellement accepté que les écoles privées subventionnées jouent un rôle dans l'offre éducative au même titre que les écoles publiques. C'est le cas au Danemark, en Allemagne, en Espagne, en Autriche, au Portugal, au Royaume-Uni (sauf Écosse) et au Liechtenstein.

Au Danemark, il est reconnu dans la Constitution que les écoles privées constituent une alternative nécessaire à l'enseignement public. En Allemagne, la loi fondamentale exclut l'idée d'un enseignement qui serait un monopole de l'État. En organisant un enseignement, les Églises et les autres groupes de la communauté participent à la construction de la société, ce qui encourage la concurrence et l'innovation en éducation. En Autriche, les écoles qui répondent aux critères ont un statut de droit public (*Öffentlichkeitsrecht*) et sont équivalentes aux écoles publiques. Depuis 1962, un concordat avec le Vatican garantit une subvention publique aux écoles privées catholiques. À cette époque, les écoles ne recevaient que 60 % des salaires des enseignants. Depuis 1971, l'indemnisation des salaires est de 100 %. Par la suite, ce droit à l'indemnisation des salaires des enseignants fut étendu à toutes les communautés religieuses légalement reconnues. De même, au Liechtenstein, l'État peut accorder un statut de droit public aux écoles qui répondent aux critères.

Au Royaume-Uni, les *voluntary controlled schools* et les *voluntary aided schools* (Angleterre et pays de Galles) sont intégrées dans le système national d'éducation depuis 1944. La loi de 1988 en Angleterre et au pays de Galles et celle de 1989 en Irlande du Nord introduisent de nouveaux types d'écoles: les *grant-maintained integrated schools* en Irlande du Nord qui sont des établissements scolaires permettant aux enfants catholiques et protestants d'être instruits ensemble et les *grant-maintained schools* et les CTC en Angleterre et au pays de Galles. Ces derniers sont des établissements privés faisant partie des *independent schools*, mais néanmoins très largement financés par des fonds publics directement accordés par l'État. Ils doivent suivre le programme d'enseignement obligatoire tout en insistant sur les technologies. Les sponsors ou promoteurs qui

établissent ces écoles doivent apporter une contribution substantielle aux coûts de construction et à l'équipement. L'objectif poursuivi par la création des CTC était d'encourager la participation du monde des affaires et de l'industrie dans l'éducation. Cependant, l'initiative s'est révélée moins attractive qu'espéré et seulement 15 CTC ont été créés en Angleterre. On peut également considérer que l'introduction en 1988 du statut de *grant-maintained schools* accordé aux écoles dont le conseil d'administration avait décidé de quitter la tutelle des LEA, ainsi qu'à d'anciennes écoles privées (*independent schools*), était une façon de développer l'enseignement privé subventionné entendu comme l'organisation privée d'un enseignement financé par des fonds publics. Le statut de *grant-maintained school* a cependant été supprimé en 1998. La plupart de ces écoles ont à présent acquis le nouveau statut de *foundation school* et bien qu'elles soient à nouveau financées par les LEA, elles gardent un haut degré d'autonomie. En Irlande du Nord, le statut des *grant-maintained integrated schools* existe toujours.

En Espagne et au Portugal, les législations laissent apparaître un même point de vue. En Espagne, la Constitution de 1978 et la loi de 1985 qui la met en œuvre offrent un réseau intégré d'écoles publiques et privées subventionnées sous contrat. Au Portugal, la nécessité de satisfaire la demande croissante au niveau de l'enseignement de base après la chute de la dictature a rendu inévitable l'ouverture de négociations avec les écoles privées disposées à se substituer au réseau public en accueillant tous les élèves des environs. Depuis 1980, les établissements d'enseignement privé et coopératif sous contrat avec l'État, qui suivent les mêmes principes, objectifs et structures que les écoles publiques, sont considérés comme faisant partie du réseau scolaire.

Dans un second groupe de pays (Belgique, France, Italie et Pays-Bas), le financement de l'enseignement privé fut l'objet de querelles importantes entre les partisans de l'école publique et les défenseurs de l'enseignement privé subventionné.

Dès 1917, les Pays-Bas ont trouvé une solution à une querelle connue sous le nom de «guerre scolaire». Dans ce pays, l'enseignement est au cœur d'un phénomène de *verzuiling* qui sépare la société en quatre piliers socio-politiques: les protestants, les catholiques romains, les socialistes et les libéraux. Durant la guerre scolaire, les protestants et les catholiques ont soutenu qu'ils payaient deux fois en matière d'éducation: une fois via les droits de scolarité payés aux écoles privées et une fois via la fiscalité dont les revenus servaient les écoles publiques. L'accord de 1917 garantit que les écoles privées subventionnées rencontrant les conditions légales soient financées de la même façon que les écoles publiques. Depuis lors, le nombre de ces écoles privées subventionnées a augmenté considérablement.

La Belgique, comme les Pays-Bas, s'organise autour de trois grandes familles politiques: les socialistes, les démocrates-chrétiens et les libéraux. La guerre scolaire qui y éclate prend appui sur des questions de principe. Selon les catholiques, l'Église a le droit d'organiser un enseignement et d'obtenir pour celui-ci les subsides nécessaires, tandis que l'État ne peut jouer qu'un rôle supplétif en cas de carence de l'initiative privée. De son côté, la conception laïque réclame, sinon le monopole de l'enseignement par l'État, du moins sa priorité et s'oppose à l'octroi de subventions aux écoles catholiques. Après diverses mesures législatives, les tensions sont réglées en 1959 par un vaste accord de compromis dit *pacte scolaire* qui instaure une «paix scolaire» qui reste aujourd'hui fragile.

La France connaît également des querelles liées au financement de l'enseignement privé, voire à son existence. Au moment de l'arrivée de la gauche au pouvoir (en 1981), le financement public de l'enseignement privé est remis en question. Un projet de loi de 1984 prévoyait même le rapprochement des secteurs public et privé. La réaction à ce projet des partisans de l'école privée subventionnée a été si vive qu'il fut retiré. Des retards dans le paiement des subventions aux écoles privées, accumulés depuis cette époque, ont été réglés en 1992. D'un autre côté, une loi de 1994 dont les principales dispositions ont cependant été annulées par le conseil constitutionnel, voulait supprimer la limite imposée aux collectivités territoriales dans le financement des investissements de l'enseignement privé *sous contrat*.

Un conflit de même nature, mais plus intense et plus long, s'observe également en Italie où, légalement, les écoles privées subventionnées (*Scuole parificate*) ont un statut égal à celui des écoles publiques. Cependant, les lois qui ont longtemps réglementé le financement des *Scuole parificate* étaient antérieures à la Constitution (1948) et concernaient seulement les écoles offrant un service éducatif dans des régions où le service public était difficile à mettre en œuvre. Cela s'explique par le fait que durant plus de 50 ans, des tensions entre les différentes forces politiques ont constitué un obstacle à toute nouvelle réglementation. La Constitution indique en effet que des instances privées peuvent organiser des écoles pour autant que cela ne coûte rien à l'État. Elle stipule par ailleurs que

ce dernier, en vertu du principe d'égalité, doit offrir un même traitement à tous les élèves. En conséquence, les écoles catholiques ont réclamé durant des années un financement plus important. Une loi toute récente (mars 2000) sur la parité scolaire clôt cette question. Elle reconnaît le caractère de service public aux initiatives de formation réalisées par des collectivités locales ou des personnes privées qui répondent aux réglementations générales et garantissent un niveau de qualité et d'efficacité suffisant pour obtenir une formation réussie. Toute école privée ou organisée par une collectivité locale qui répond à ces exigences est reconnue comme équivalente (*parità*), avec en conséquence la possibilité de délivrer des titres ayant une valeur légale.

Les écoles reconnues comme *paritarie* font partie du système d'éducation nationale et ont l'obligation d'accepter quiconque souhaite s'inscrire. Le projet éducatif indique les éventuelles inspirations culturelles ou religieuses, sans que les élèves soient pour autant obligés de fréquenter les activités qui ne font pas partie du programme et qui présupposent l'adhésion à une idéologie ou une confession déterminée. La loi prévoit un mécanisme de financement compatible avec la Constitution. Les contributions publiques aux écoles privées déjà existantes (*parificate*) sont augmentées et un plan de financement est adopté pour promouvoir le choix de l'école par les familles des élèves fréquentant une école de l'État comme de ceux fréquentant une école *paritarie*.

Enfin, dans un troisième groupe de pays (Grèce, Luxembourg, Finlande, Suède, Islande, Norvège), l'enseignement a longtemps été conçu comme relevant des compétences publiques avec toutefois la liberté d'organiser un enseignement privé qui, en l'absence d'une législation favorable à son financement par des fonds publics, s'est très peu développé. En Grèce, les écoles privées ne reçoivent pas de subvention. En Islande, les écoles privées n'ont pas le droit de réclamer des fonds publics et dépendent donc des dotations que peuvent leur accorder les municipalités.

Deux pays nordiques ont toutefois récemment revu leur législation pour donner aux écoles privées une base statutaire permettant leur financement public.

En Norvège, une loi de 1985 permet aux écoles privées subventionnées d'être créées et de fonctionner. Elle autorise clairement les autorités publiques à subventionner des écoles qui offrent une alternative pédagogique. Elle vise à garantir que les enseignants du secteur privé soient traités de la même manière que dans le public (du point de vue des salaires et des conditions de travail). Depuis 1985, le nombre d'écoles privées tend à augmenter tout en restant proportionnellement très faible.

En Suède, une loi de 1992 offre de nouvelles possibilités d'organiser des écoles privées. Elle a un impact considérable sur le financement de ces écoles qui sont subventionnées par les municipalités de la même manière que les écoles publiques. Pour chaque élève fréquentant une école privée subventionnée, la municipalité du domicile de l'élève doit fournir une allocation standard pour les dépenses en personnel et en fonctionnement. Depuis cette loi, le nombre d'écoles privées tend à augmenter, mais comme en Norvège, le secteur public reste largement majoritaire. Les variations sont importantes selon les municipalités. Dans certaines, pratiquement 1/3 des enfants fréquentent des écoles privées subventionnées tandis que dans d'autres municipalités, ces écoles sont quasi inexistantes.

B.2.2. Révision du mode de financement des écoles privées subventionnées

Toutes les réformes qui modifient le financement de l'enseignement privé subventionné vont dans le sens d'une harmonisation progressive du système de financement avec celui en vigueur dans le public.

En Belgique, une loi de 1973 a permis d'assurer des conditions de traitement égales pour les enseignants de ces écoles. Selon cette loi, le traitement accordé à un enseignant d'une école subventionnée doit être égal au traitement majoré des allocations diverses auquel l'intéressé aurait droit s'il était membre du personnel des écoles de l'État. Après la communautarisation (1989), le processus se poursuit et bien qu'en Communauté française, les modes de financement des différents secteurs présentent toujours des différences du point de vue des ressources en capital, on note que certaines mesures récentes sont d'application générale et ne font plus de différences entre les secteurs (*réseaux*). Ainsi, le décret de 1996 qui institue un fonds d'urgence pour les bâtiments scolaires ne fait aucune référence, pour l'accès aux moyens financiers contenus dans le programme d'urgence, aux critères traditionnellement déterminants dans l'accès aux ressources publiques: à savoir l'appartenance à un *réseau*, un caractère (confessionnel ou non) ou toute autre caractéristique du *pouvoir organisateur*.

Au Danemark, la loi de 1974 instaure une contribution municipale pour les élèves des écoles privées subventionnées, afin d'éviter que les flux d'élèves entre les écoles publiques et privées subventionnées d'une municipalité n'aient une influence sur les finances de cette dernière. Le gouvernement central verse en effet aux écoles publiques une contribution qui varie selon le niveau de revenus des municipalités. Dans le cas de municipalités où cette contribution était peu élevée, le passage d'élèves de l'enseignement public vers l'enseignement privé, jusque-là financé par l'État, signifiait une diminution importante des dépenses éducatives au niveau municipal. D'autres mesures vont conduire à une augmentation progressive du financement des écoles privées, notamment en 1971, puis en 1977. En 1986, un nouveau plan de financement est introduit. Il divise la dotation de fonctionnement en un élément de remboursement et en une subvention, alors que jusque-là, les écoles étaient financées en fonction de leurs transactions effectives. En 1991, le mécanisme de financement est à nouveau modifié avec l'introduction d'une dotation en fonction du nombre d'élèves pour les dotations de fonctionnement, puis en 1993, l'introduction d'une dotation per capita pour les dépenses en capital. En 1992, les écoles privées subventionnées reçoivent des subventions municipales pour les dépenses liées à l'accueil extrascolaire, offert gratuitement dans les écoles publiques. Même si les flux financiers diffèrent, le volume de financement public des écoles privées rejoint donc progressivement celui des écoles publiques, les droits de scolarité demandés aux élèves leur permettant de compléter les ressources publiques et d'atteindre un même niveau de ressources.

Aux Pays-Bas, la réforme de 1994 vise à donner aux municipalités la responsabilité d'assurer l'équité des aides (mineures) qu'elles accordent aux écoles publiques et aux écoles privées subventionnées. Jusque-là, ces dernières bénéficiaient d'une compensation chaque fois que la municipalité accordait une aide aux écoles municipales, indépendamment des besoins réels.

Le même souci de prendre en considération les besoins des écoles dans l'octroi des subventions aux écoles privées subventionnées guide la réforme suédoise de 1995. La subvention per capita doit faire place à une subvention qui tient davantage compte des besoins de l'école. Enfin, la recherche d'un équilibre entre le financement des écoles publiques et privées subventionnées est également au centre d'une mesure prise en Norvège en 1992. Elle limite les droits de scolarité afin que la somme des ressources perçues grâce aux subventions publiques et aux droits d'inscription ne soit pas supérieure à celle des écoles publiques.

En Finlande, la loi de 1998 considère que les écoles privées font partie du système éducatif au même titre que les écoles publiques. Elle régit tout l'enseignement, que le prestataire de service éducatif soit la municipalité, une fédération de municipalités ou une instance privée. La création d'une école privée est subordonnée à la fois à l'autorisation gouvernementale et à la reconnaissance d'un besoin spécifique, éducatif ou culturel. Le financement, qui est identique à celui des écoles publiques pour les écoles privées établies avant le 1^{er} août 1998, a été ramené à 90 % des montants accordés au secteur public pour les écoles privées établies après cette date.

B.3. ANALYSE CONTEXTUELLE

L'analyse historique permet de confirmer un point de vue déjà présenté dans la description de la situation en 1997/1998: dans la plupart des pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE, l'enseignement privé subventionné joue un rôle complémentaire à l'enseignement public, en proposant une alternative idéologique ou pédagogique.

B.3.1. La complémentarité des secteurs publics et privés subventionnés

Les modifications majeures réalisées ces trente dernières années relèvent essentiellement d'une volonté d'intégration des écoles organisées par des instances privées et financées par des fonds publics dans le système national d'éducation. Les conflits entre partisans de l'école publique et partisans des écoles privées subventionnées semblent s'estomper. Même dans les pays nordiques où, à l'exception du Danemark, la conviction que l'enseignement public est à même de couvrir tous les besoins et de rencontrer toutes les identités est très forte, la tendance à intégrer dans le système national des écoles organisées par des instances privées émerge peu à peu.

Pour les autorités norvégiennes, la question était surtout idéologique. Il était en effet important que, dans une démocratie, les écoles privées puissent être établies et gérées séparément du service public et offrir en conséquence une forme alternative d'enseignement. En Finlande, l'ouverture à l'enseignement privé a diversifié les possibilités d'enseignement pour certains groupes minoritaires. Elle s'explique par divers facteurs tels que la récession économique et l'influence des politiques mises

en œuvre dans les autres pays. En Suède, la mesure de 1992 s'inscrit dans un contexte de décentralisation et de déréglementation massive des compétences de l'État vers les municipalités, ainsi que dans un contexte de dégradation économique très important.

Cette évolution s'explique certes par la perte de confiance en l'État omnipotent. Elle s'explique peut-être également par les tendances, observées dans le secteur public de ces pays, à décentraliser la prise de décision relative à l'acquisition de biens et services au niveau des établissements scolaires (voir chapitre 2). Cela amène en effet les systèmes de financement des écoles publiques à ressembler de plus en plus à ceux mis en œuvre dans le secteur privé.

Elle s'explique peut-être enfin par le fait que certains gouvernements tendent à intervenir surtout dans la définition des objectifs à poursuivre et dans le contrôle des résultats des écoles et laissent toutes les questions relatives aux moyens à mettre en œuvre pour obtenir ces résultats dans les mains d'acteurs intermédiaires, voire dans celles des établissements scolaires eux-mêmes. À partir du moment où les moyens à mettre en œuvre ne sont plus gérés au niveau national, ni même au niveau des autorités locales, mais par le conseil d'administration des écoles elles-mêmes, il n'y a plus de raison de ne pas intégrer dans le système éducatif des écoles organisées par des instances privées qui s'engagent à poursuivre les objectifs nationaux.

B.3.2. La concurrence entre écoles publiques et écoles privées subventionnées

Comme pour la question du libre choix d'une école, il importe de considérer, outre les restrictions légales relatives à la création des écoles privées, les incitations financières qui pourraient amener les écoles publiques à améliorer la qualité de leur éducation pour garder leurs élèves. De ce point de vue, l'analyse des mécanismes de financement est fondamentale. Dans certains cas, le départ d'un élève vers une école privée subventionnée n'a aucune incidence sur le financement de l'école publique. Parfois, l'influence n'est pas directe mais, à terme, le départ d'un grand nombre d'élèves joue un rôle sur les ressources, notamment sur l'affectation du personnel enseignant. Dans d'autres cas, l'influence est directe: chaque élève en moins entraîne une diminution de la dotation. La réflexion sur la concurrence entre secteurs public et privé impose donc d'identifier les situations où le passage d'un élève d'une école publique vers une école privée subventionnée entraîne immédiatement une perte de ressources soit pour la municipalité qui organise l'école, soit pour l'école publique elle-même.

De tous les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE, un tel système où la subvention suit l'élève s'observe en Belgique, aux Pays-Bas, en Finlande et au Royaume-Uni (sauf Écosse). Dans ces pays, le passage d'un élève d'une école organisée par une instance de droit public (la municipalité par exemple) vers une école privée subventionnée signifie à plus ou moins court terme une diminution des ressources pour cette instance publique. En Belgique, aux Pays-Bas et en Finlande, cela s'explique par le fait que toutes les instances, qu'elles soient privées subventionnées ou publiques, reçoivent un financement per capita de l'État (voir chapitre 3). Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), les écoles qui sont définies dans ce document comme relevant du secteur privé subventionné sont financées par des fonds publics d'une manière identique ou similaire aux écoles du secteur public, c'est-à-dire largement sur une base per capita. Elles sont, dans les faits, considérées comme faisant partie intégrante du secteur public et toutes les écoles, quel que soit leur secteur sont en concurrence potentielle pour maintenir leur nombre d'élèves. Il faut cependant noter que le financement qui est accordé en fonction du nombre d'élèves n'est pas toujours réduit immédiatement lorsqu'un élève s'en va dans une autre école. Habituellement, les montants sont ajustés au début de l'année financière/budgétaire suivante, mais certaines autorités font des ajustements dans l'année en cours. Au Danemark où les municipalités ont l'entière responsabilité financière des écoles, le système est différent. Comme cela a été mentionné précédemment, l'État finance les écoles privées subventionnées sur la base d'une dotation accordée pour chaque élève inscrit. En outre, les municipalités paient à l'État une contribution standard pour chaque élève résidant dans la municipalité et inscrit dans une école privée. Par contre, les municipalités ne financent pas nécessairement les écoles publiques sur une base per capita (voir chapitre 3).

Dans ces pays, la concurrence entre les deux secteurs est donc potentielle du point de vue du mécanisme de financement. Cependant, en Finlande, les conditions de création d'une école privée subventionnée restent très strictes et limitent le développement de cette concurrence. Par contre, au Danemark, la concurrence résulte d'une politique délibérée menée dans les années 80 et 90. Dans les autres pays (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni), le développement du secteur privé subventionné est très ancien.

En Suède, le passage d'un élève d'un secteur à l'autre ne se traduit pas par une diminution des ressources de la municipalité (qui a l'entière responsabilité du financement des écoles sur son territoire). Chaque municipalité mène sa propre politique de distribution des fonds et c'est à elle que revient la possibilité de développer ou non la concurrence entre écoles. Dans le cas où une municipalité accorde à chaque école une subvention globale (couvrant les ressources de personnel, de fonctionnement, voire de capital) largement établie en fonction du nombre d'élèves, les écoles de cette municipalité sont en concurrence potentielle pour maintenir leur nombre d'élèves.

Dans les autres pays, le financement du secteur public est relativement indépendant du financement des écoles privées subventionnées. Si des pertes d'élèves dans le premier secteur peuvent entraîner une redistribution des ressources entre les différentes instances chargées de leur distribution (comme les *académies* en France), elles n'ont pas d'effet direct sur la quantité globale des ressources accordées à ce secteur. Le mécanisme de financement ne joue donc pas en faveur d'une concurrence entre secteurs. Cela n'exclut évidemment pas l'influence d'autres mécanismes, tels que la réputation de l'école, le souhait de maintenir dans le secteur public des élèves de tous les milieux sociaux, etc.

Pour qu'il y ait concurrence entre le secteur public et le secteur privé, pour que le développement des écoles privées agisse comme un aiguillon vis-à-vis des écoles publiques, il est donc nécessaire de disposer d'un mécanisme de financement où la subvention suit l'élève lorsqu'il quitte le secteur public pour le privé (condition nécessaire, bien qu'insuffisante, voir chapitre 6 pour une discussion sur ce sujet).

IV. SYNTHÈSE

Ce chapitre a examiné la façon dont les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE concrétisent deux principes: celui du droit à l'éducation et celui de la liberté d'enseignement. Il a mis en évidence que les questions relatives à la gratuité ou à l'instruction obligatoire qui concrétisent le droit à l'éducation semblent résolues dans la plupart des pays.

La gratuité scolaire se traduit par l'absence de droits de scolarité dans tout le secteur public. Du point de vue des services et biens tels que les livres et les transports, on note que la plupart des pays en assument la charge, soit complètement, soit en fonction des revenus des parents. Très peu de réformes ont été prises dans ce domaine durant la période considérée.

Quant à la durée de l'instruction obligatoire, elle évolue de façon convergente avec l'introduction de neuf années d'obligation scolaire dans une série de pays durant les années 70, et dix années durant les années 80 et 90. À l'heure actuelle, la plupart des pays comptent neuf ou dix ans d'instruction obligatoire.

Le principe de la liberté d'enseignement est traité dans le chapitre sous deux angles: celui du libre choix d'une école et celui du financement des écoles privées subventionnées. Les réformes relatives à ces deux aspects apparaissent dans un nombre limité de pays et les différences observées à l'heure actuelle entre les pays restent largement déterminées par les traditions culturelles.

Le libre choix de l'école peut se traduire de trois façons différentes: le droit pour les parents de demander une autre école que celle désignée par l'autorité publique, le choix par les parents entre plusieurs écoles avec intervention régulatrice de l'autorité publique et le libre choix sans intervention des pouvoirs publics. Les quelques pays qui ont modifié leur législation en la matière ont opté pour l'une des deux premières formules, la troisième étant seulement observée dans des pays où l'enseignement privé subventionné occupe traditionnellement une place importante dans l'offre scolaire.

Enfin, le financement de l'enseignement privé subventionné a quant à lui fait l'objet de modifications dans neuf pays. Dans tous les cas, il s'agit de renforcer le niveau de financement, afin de permettre le fonctionnement des écoles privées subventionnées, considérées comme une offre éducative alternative et complémentaire au secteur public, ou plus rarement comme une offre d'enseignement qui entre directement en concurrence avec celle du secteur public.

CHAPITRE 2

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES, AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

I. INTRODUCTION

A. PROBLÉMATIQUE

Depuis le début des années 80, la volonté d'améliorer l'efficacité des établissements scolaires s'est progressivement intensifiée dans la plupart des pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE. Dans certains cas, elle s'inscrit dans un processus visant à maîtriser et à diminuer les coûts globaux de l'éducation. Dans d'autres, il s'agit d'améliorer la qualité de l'offre éducative sans pour autant augmenter les budgets. Cette volonté d'améliorer le rapport entre coût et efficacité a été invoquée dans de nombreux pays pour repenser le partage des compétences entre les différents acteurs du financement des établissements scolaires, généralement dans le but d'accroître l'autonomie financière des établissements ou, dans certains cas, des acteurs médians les plus proches des établissements: les municipalités.

Un rapprochement du pouvoir de décision du lieu où s'expriment les besoins est un argument souvent avancé en faveur d'un accroissement de l'autonomie des établissements ou des municipalités. En effet, cette situation permet aux acteurs de la communauté éducative locale d'avoir une meilleure connaissance des besoins des écoles et d'adapter les ressources en conséquence. La connaissance des situations des écoles est d'autant plus importante que ces dernières mettent en œuvre une pédagogie différenciée, tenant compte des besoins et des aspirations des élèves. Plus les modalités de mise en œuvre des programmes proposés aux élèves varient entre les établissements, mais également à l'intérieur des établissements, voire à l'intérieur des classes, plus il convient d'adapter les ressources.

Un autre argument en faveur de l'autonomie des établissements scolaires ou des municipalités peut également être avancé. Dans la mesure où l'État central, ou l'autorité supérieure, reste le principal bailleur de fonds, l'autonomie financière conduit à convertir une dotation de ressources généralement accordée sous forme de services (personnel) ou de biens (équipement) en une subvention en espèces gérée par l'établissement scolaire ou la municipalité. Ce système de subvention a l'avantage pour le pouvoir central de permettre une meilleure prédiction des coûts: on passe d'un système où l'État couvre les dépenses réalisées par les établissements scolaires, sur la base de normes et de réglementations, à un système où il répartit le budget global entre les établissements. Des précisions sur ces mécanismes sont présentées dans le chapitre 3 consacré à la détermination du montant des ressources. On peut cependant d'emblée entrevoir l'intérêt que constitue l'autonomie financière des établissements et des acteurs médians pour les finances publiques: le risque financier que représente la gestion des établissements scolaires est reporté à un niveau inférieur. Ce sont les établissements eux-mêmes qui doivent supporter les éventuels déficits budgétaires.

Cela dit, les besoins de rationalisation ne sont pas les seuls responsables de l'évolution des établissements scolaires vers une autonomie financière de plus en plus importante. La pression sociale visant à augmenter la participation de toutes les parties intéressées au processus de décision, toujours dans un souci d'améliorer la qualité du processus éducatif, est également très présente dans de nombreux pays et ce, depuis la fin des années 60. Concrétisée par la mise en place progressive d'organes de décision au niveau des établissements scolaires, cette participation sociale s'est, dans plusieurs pays, longtemps centrée sur des questions non financières telles que l'organisation de l'enseignement, des horaires ou des activités extrascolaires. L'accroissement du pouvoir de décision de ces organes quant à la gestion des ressources est généralement plus récent.

B. DÉFINITIONS

Au sens large, l'autonomie peut se définir comme la possibilité, pour un organisme, de prendre des décisions sans en référer à l'autorité supérieure. Plus précisément, l'**autonomie financière** est la situation d'un organe qui gère librement ses ressources. En général, le fait de recevoir des ressources en espèces et de pouvoir procéder soi-même à l'acquisition des biens et services est un signe d'autonomie financière.

L'autonomie financière est la résultante de divers processus: globalisation des dotations, décentralisation de la prise de décision, délégation, déréglementation.

La **globalisation des dotations** consiste à rassembler deux ou plusieurs subventions jusque-là accordées séparément. Elle accroît l'autonomie financière de celui qui reçoit la subvention puisqu'elle permet à ce dernier de répartir à son gré le montant entre différentes catégories de ressources.

La **décentralisation** de la prise de décision est le transfert d'une compétence décisionnelle de l'autorité supérieure vers l'établissement ou vers un acteur médian ayant une autonomie juridique, ou encore d'un acteur médian vers l'établissement. Le transfert d'une compétence de l'autorité supérieure vers un de ses propres services localisé à un niveau régional ou local doit être distingué de la décentralisation. Ce mécanisme, appelé déconcentration dans certains États (France, Portugal), ne se présente que là où des divisions administratives de l'éducation nationale existent.

La **délégation** de la prise de décision est le transfert d'une compétence décisionnelle de l'autorité supérieure vers l'établissement. Elle diffère de la décentralisation dans la mesure où l'autorité supérieure garde cependant la responsabilité de la décision et peut décider de reprendre sa compétence décisionnelle à tout moment.

La **déréglementation** est la suppression des normes et réglementations de l'État destinées à organiser la gestion ou la distribution des ressources aux établissements. Elle accompagne la mise en place des mécanismes de décentralisation de l'acquisition du personnel, des biens et services et/ou de la répartition de ressources entre les établissements.

L'autonomie financière, définie comme la capacité de décision quant à l'utilisation des fonds pour réaliser l'acquisition de personnels, biens et services, connaît toutefois des limites légales qui varient selon le système mis en place.

Certaines concernent l'**étendue du champ de compétences** de l'organe doté d'une autonomie financière. Dans certains cas, l'autonomie porte sur plusieurs, voire toutes les catégories de ressources (personnel, biens et services de fonctionnement, capital ou autres); dans d'autres cas, elle porte sur une seule catégorie, généralement celle des biens et services de fonctionnement. Telle qu'elle a été définie, l'autonomie financière conduit à prendre en considération les possibilités d'acquisition de personnel, biens et services déterminées par une dotation en espèces, mais également les possibilités de gérer des ressources en services telles qu'une dotation en nombre d'heures d'enseignement. Des précisions sur ce type de dotation seront néanmoins apportées dans le cadre du chapitre 3 sur la détermination des montants des ressources.

D'autres limites sont relatives à la **capacité de déterminer le volume d'un poste budgétaire**, elle-même déterminée par le degré de globalisation de la dotation. En effet, deux établissements scolaires qui sont autonomes, par exemple, dans l'utilisation de leur dotation en matière de personnel et de leur dotation en matière de fonctionnement ne jouissent pas de la même marge de manœuvre selon que ces dotations sont séparées de manière étanche, séparées avec des possibilités de transferts (unilatéraux ou portant sur une marge du budget) ou globalisées. La globalisation des dotations permet des transferts d'un budget à l'autre et accroît en conséquence la marge de manœuvre des personnes qui peuvent décider des montants qu'elles consacrent aux différents postes. Dans le cas des municipalités, il est fréquent que la dotation couvre d'autres postes que l'enseignement. L'autonomie financière de ces organes inclut alors la possibilité de déterminer le budget général de l'enseignement.

Certaines limites résident également dans d'**autres contraintes légales** qui affectent la marge de manœuvre de l'agent responsable de l'acquisition des biens et services ou de la gestion des ressources en personnel. La législation en matière de salaires, de normes d'encadrement, ou encore de règles de sécurité et d'hygiène peut réduire considérablement le champ de décision.

C. CONTENU DU CHAPITRE

La section II de ce chapitre est consacrée à la description de la situation au cours de l'année de référence (année 1997/1998).

Le point II.A examine **la répartition des compétences d'acquisition de personnel, biens et services entre les différents acteurs**. Il détermine quel acteur procède à l'acquisition des biens et services, pour chaque catégorie d'affectation (personnel, biens et services de fonctionnement, capital). Il compare les pays selon le degré de dispersion ou de concentration des décisions. Il examine les différences entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire inférieur.

Le point II.B s'intéresse spécifiquement au **rôle des collectivités locales** et à leur marge de manœuvre. Alors qu'elles sont très présentes dans le financement des établissements scolaires de nombreux pays, leur degré d'autonomie varie selon qu'elles ont la capacité de:

- gérer l'octroi des ressources de personnel, biens et services aux établissements dans le cadre d'une enveloppe fermée;
- déterminer le volume du ou des postes budgétaires dont elles sont responsables et d'octroyer les ressources de personnel, biens et services aux établissements;
- déterminer le volume du ou des postes budgétaires et décider de déléguer tout ou partie de l'acquisition de personnel, biens et services à l'établissement scolaire.

Le point II.B identifie également les contraintes légales qui pèsent sur les décisions des collectivités locales dotées d'une certaine autonomie, en différenciant les contraintes portant sur la distribution des ressources entre les établissements par la collectivité locale (par exemple, obligation de déléguer aux établissements l'acquisition de personnel, biens et services à hauteur d'un certain pourcentage du budget général) et les contraintes qui portent sur les conditions de fonctionnement des établissements: normes d'encadrement, barèmes salariaux ou règles sanitaires et de sécurité.

Le point II.C s'intéresse à **l'autonomie financière des établissements scolaires**. Il identifie l'étendue de leurs compétences en termes d'acquisition de biens et services et de gestion des ressources en personnel dans les différents pays, et examine leur capacité à déterminer le volume d'un ou plusieurs postes budgétaires. La marge de manœuvre d'un établissement peut également être accrue par la possibilité qui lui a été accordée soit de participer à la définition du volume général des ressources accordées, notamment par la réalisation d'un budget prévisionnel soumis à l'autorité supérieure, soit de rechercher des fonds propres. Ces deux points sont cependant analysés dans le troisième et le cinquième chapitre de cet ouvrage.

La section III du chapitre analyse les réformes qui ont transformé progressivement la répartition des compétences entre les différents acteurs depuis trente ans. Les processus de globalisation des dotations, de décentralisation ou délégalation de l'acquisition des biens et services, ou de la gestion des ressources en personnel, ainsi que tout processus de déréglementation visant la suppression des règles et normes nationales sont particulièrement mis en évidence, dans la mesure où ils sont les plus fréquents. Toutefois, les opérations de centralisation ne sont pas négligées, même si elles sont minoritaires durant la période examinée. Cette présentation des réformes s'accompagne d'une analyse des objectifs et des contextes dans lesquels elles ont pris cours. Le point III.A examine les **transferts de compétences entre les autorités publiques** (État et collectivités locales). Le point III.B analyse la **décentralisation vers les établissements scolaires**. Il inclut l'examen de l'évolution de quelques paramètres connexes à la question de l'autonomie des établissements scolaires: le changement de statut, la taille, et la préparation des acteurs (les chefs d'établissement, les organes collégiaux de l'établissement) à leurs nouvelles fonctions.

II. DESCRIPTION DE LA SITUATION ACTUELLE

A. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES D'ACQUISITION DE PERSONNEL, BIENS ET SERVICES

A.1. DÉFINITIONS

Les biens et services dont il est question dans ce chapitre recouvrent l'ensemble des ressources nécessaires à l'accomplissement des activités d'enseignement des établissements. Ceux-ci ont été répartis en trois grandes catégories (personnel, biens et services de fonctionnement ⁽¹⁾, et capital) dont les contenus précis ont été définis dans la section 1 de l'introduction générale. Les établissements considérés appartiennent au secteur public ainsi qu'au secteur privé subventionné en Belgique, aux Pays-Bas et en Irlande où ils représentent une partie très importante de l'ensemble des établissements d'enseignement primaire et secondaire.

L'acquisition des biens et services correspond à l'étape du financement où des ressources en espèces sont converties en ressources en nature, c'est-à-dire où le personnel est rémunéré, les factures relatives aux achats de biens et services de fonctionnement sont honorées, et les investissements en capital réalisés. L'organe qui gère cette acquisition n'est pas nécessairement celui qui la finance. En effet, des transferts financiers entre organes, souvent depuis le niveau le plus centralisé vers le niveau le plus décentralisé, assurent à ce dernier les ressources financières nécessaires (voir les diagrammes des flux financiers dans la section 3 de l'introduction générale).

Le point II.A a pour objet principal de décrire les organes qui procèdent à l'acquisition des biens et services utilisés dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur. Il aborde aussi la question de l'organe qui finance réellement l'acquisition de ces biens et services à travers l'étude des transferts financiers entre niveaux administratifs. Il ne considère pas la question de l'autonomie de ces organes, c'est-à-dire la marge de manœuvre dont ils disposent dans leur gestion, qui est traitée dans les sections suivantes (voir chapitre 2, points II.B et II.C).

A.2. POSTES BUDGÉTAIRES MAJEURS

A.2.1. Personnel enseignant

De manière générale, on peut distinguer les pays en fonction du niveau administratif qui rémunère le personnel enseignant. Trois grands groupes ont été répertoriés. C'est généralement le même organe qui assure les rémunérations du personnel enseignant pour les deux niveaux d'enseignement ⁽²⁾.

Dans un premier groupe de pays, la rémunération du personnel enseignant est assurée au niveau de l'État ou de l'autorité supérieure en matière d'éducation. C'est le cas en Belgique (les communautés), en Allemagne (les Länder) en Grèce, en Espagne (les communautés autonomes ou l'État), en France, en Italie, au Luxembourg (excepté pour le personnel enseignant non nommé dans l'enseignement primaire, qui est rémunéré par la commune) et au Liechtenstein. En Irlande, la rémunération des enseignants relève de la responsabilité du gouvernement central pour la majorité des établissements. Dans le cas des écoles du secteur public (*vocational schools* et *community colleges*), cette responsabilité est assumée par un acteur médian, le *Vocational Education Committee* – VEC – de l'autorité locale. En Autriche, les enseignants des *allgemeinbildende höhere Schulen* sont directement payés par le gouvernement fédéral.

(¹) La prestation des personnels enseignants et non enseignants est un service rendu par ceux-ci, qui permet à l'établissement de «fonctionner», et dont le salaire est le coût. Ceci justifie que la rémunération du personnel soit, dans certaines études, considérée comme appartenant à la catégorie générale des «frais de fonctionnement». Elle en est distinguée dans cette étude pour des raisons de clarté. Les services de fonctionnement sont ceux rendus par des agents tiers à l'établissement (plombier, jardinier, service d'entretien) qui n'ont pas de contrat d'emploi avec l'établissement (mais qui peuvent y être liés par un contrat de sous-traitance).

(²) Dans de nombreux pays, la rémunération des enseignants est déterminée par des conventions collectives (voir chapitre 2, point II.B).

Dans un deuxième groupe de pays, la rémunération du personnel enseignant est assurée par un acteur médian. Ainsi, au Portugal (pour les écoles offrant le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*), c'est un organe déconcentré du ministère (*direcções regionais de educação* – DRE) qui assure cette fonction. En Autriche, pour les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*, les salaires des enseignants sont financés par le gouvernement fédéral et payés par les Länder. En Écosse, il s'agit de l'autorité locale, de même qu'en Islande et, dans la majorité des cas, en Norvège, c'est la municipalité qui verse le salaire des enseignants.

Dans le troisième groupe de pays, les enseignants sont rémunérés directement par les établissements. C'est le cas aux Pays-Bas et au Portugal (2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*). Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), les coûts salariaux sont couverts par le budget propre de l'établissement scolaire mais, pour la plupart des catégories d'écoles, les paiements sont effectués par les autorités locales ou, en Irlande du Nord, par le ministère de l'éducation.

Au Danemark, en Finlande et en Suède, la situation varie selon les municipalités, certaines déléguant cette responsabilité aux établissements.

A.2.2. Personnel non enseignant

Dans certains pays, le même organe rémunère le personnel enseignant et non enseignant. C'est le cas au Danemark, en Grèce, aux Pays-Bas, en Autriche (pour les *allgemeinbildende höhere Schulen* seulement), au Portugal, en Finlande, en Suède, au Royaume-Uni et en Islande. C'est aussi le cas de l'Espagne et de l'Italie pour le personnel administratif et de direction, ainsi qu'en France, au Luxembourg et au Liechtenstein au niveau de l'enseignement secondaire inférieur. En Belgique, la situation varie selon la communauté, le type d'école et le niveau d'enseignement.

D'autres pays réservent au personnel non enseignant un traitement différent, généralement plus proche de celui appliqué aux frais de fonctionnement (voir chapitre 2, point II.A.2.3). C'est le cas en Irlande (sauf pour les écoles recevant des subventions du ministère pour la rémunération du personnel de secrétariat et de gardiennage), ainsi qu'en Allemagne, en Grèce, en Espagne et en Italie pour le personnel d'entretien ⁽¹⁾, en France, au Luxembourg et au Liechtenstein au niveau de l'enseignement primaire, et en Autriche pour les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*.

En Norvège, la situation varie selon les municipalités, certaines déléguant cette responsabilité aux établissements scolaires.

A.2.3. Biens et services de fonctionnement

La responsabilité de l'acquisition des biens et services de fonctionnement de l'établissement incombe le plus souvent aux acteurs médians ou aux établissements eux-mêmes.

Cette responsabilité revient aux acteurs médians en Allemagne (les municipalités ou *Schültrager*), en Autriche (*Gemeinden* dans le cas des écoles primaires, des *Hauptschulen* et des *Polytechnische Schulen*) et en Islande (municipalités). C'est aussi le cas au niveau de l'enseignement primaire en France (municipalités), au Luxembourg (communes), au Portugal (*Municípios* – pour les écoles qui offrent le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*) et au Liechtenstein (municipalités).

Cette responsabilité revient directement à l'établissement en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, et au Royaume-Uni ⁽²⁾. C'est également le cas pour l'enseignement secondaire inférieur, en France, en Autriche (pour les *allgemeinbildende höhere Schulen*) et au Portugal (2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*). En Espagne, la responsabilité en revient à l'établissement sauf pour les dépenses fixes telles que les fournitures d'eau, d'électricité, etc., qui sont payées par le *Concejalía de educación* de la municipalité pour les écoles primaires.

Au Luxembourg et au Liechtenstein, dans l'enseignement secondaire, cette responsabilité est partagée entre l'établissement d'enseignement et le ministère.

Enfin, la situation varie selon les municipalités en Finlande, en Suède et en Norvège où elles peuvent déléguer cette responsabilité aux établissements.

⁽¹⁾ À partir de l'année 2000, le personnel d'entretien est payé par l'État central.

⁽²⁾ Cependant, en Irlande du Nord, pour les *controlled* et les *maintained schools*, ce sont les *Education and Library Boards* qui procèdent à l'achat des biens et services de fonctionnement lorsque ceux-ci dépassent 3 000 GBP (environ 4 890 EUR).

A.2.4. Investissements en capital

Certains pays ont fortement décentralisé la responsabilité des achats, d'autres moins. Dans la majorité des cas, aucune distinction n'est faite entre les différents types d'investissements.

Les pouvoirs publics locaux assurent entièrement cette fonction en Allemagne (les municipalités ou *Schulträger*), en Grèce, en France (municipalités pour l'enseignement primaire, et *départements* pour les *collèges*), en Italie, en Autriche (*Gemeinde* dans le cas des écoles primaires, des *Hauptschulen* et des *Polytechnische Schulen*), en Finlande, en Islande et en Norvège. C'est aussi le cas pour les établissements d'enseignement primaire au Portugal et au Liechtenstein, ainsi que pour certains établissements de Suède.

Au Luxembourg, l'État assume cette responsabilité pour les établissements d'enseignement primaire et secondaire. En Communauté française de Belgique, la responsabilité varie selon les *réseaux* d'enseignement.

Dans les autres pays, une distinction est faite selon la nature et le volume du capital. En Communauté flamande de Belgique, les écoles sont responsables des aspects extérieurs des bâtiments, tandis que les organes de niveau intermédiaire ou supérieur sont responsables des autres investissements. Au Danemark, les investissements mineurs sont généralement de la responsabilité des écoles, tandis que les investissements majeurs relèvent des compétences de la municipalité. Dans le cas du modèle de délégation maximale, même ces compétences peuvent être déléguées aux écoles. En Espagne, dans l'enseignement primaire, certains types d'investissements en biens durables sont toujours pris en charge par les *concejalías de educación* tandis que d'autres, en fonction du montant, relèvent soit de la responsabilité de l'État ou des communautés autonomes (investissements majeurs), soit de celle de l'établissement lui-même (investissements mineurs). Dans l'enseignement secondaire inférieur, les *concejalías de educación* n'interviennent pas. En Irlande, l'organe responsable de la fourniture en biens durables varie selon la nature du bien et selon les types d'établissements d'enseignement secondaire. Depuis 1999, le ministère de l'éducation paie l'ensemble des coûts du site de l'établissement et loue les bâtiments à l'école.

En Italie, le *consiglio di circolo/d'istituto* est responsable de la fourniture d'équipement pédagogique, mais c'est le *consiglio comunale* qui se charge des éléments d'infrastructure. En Autriche, dans le cas des *allgemeinbildende höhere Schulen*, les écoles sont responsables des investissements mineurs, tandis que les investissements plus importants relèvent de la compétence du *Landesschulrat* (équipement) ou du gouvernement fédéral (bâtiments). Aux Pays-Bas, la distinction est faite entre les investissements relatifs au capital mobilier (gérés par l'établissement) et ceux qui concernent les bâtiments (payés en général par la municipalité). Une distinction entre équipement de grande importance et de petite importance est faite dans les établissements qui offrent le 1^{er} cycle de l'*ensino básico* du Portugal. La plupart des établissements britanniques et les établissements écossais partagent la responsabilité des dépenses en biens durables avec les autorités publiques: les écoles se chargent des fournitures et du matériel tandis que l'acteur médian ou l'autorité supérieure est responsable pour la construction des nouveaux bâtiments, ainsi que pour l'entretien et la réparation des bâtiments existants.

A.3. CLASSIFICATION GLOBALE DES SYSTÈMES

Les systèmes sont extrêmement complexes et diversifiés. Ils connaissent de très nombreuses particularités pouvant tenir à un traitement différent des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur, à des procédures variant selon les postes budgétaires voire selon des composantes internes à ces agrégats budgétaires. Dans certains pays, il existe plusieurs statuts pour les établissements, et dans d'autres, les responsabilités de la gestion peuvent faire l'objet d'une délégation des municipalités aux établissements.

On peut néanmoins déterminer trois grandes catégories de pays partageant quelques caractéristiques communes.

Catégorie 1: les pays pour lesquels toutes les acquisitions de biens et services (qu'il s'agisse de personnel, de biens et services de fonctionnement ou de biens en capital) utilisés par les établissements sont réalisées à un même niveau de décision, quel qu'il soit.

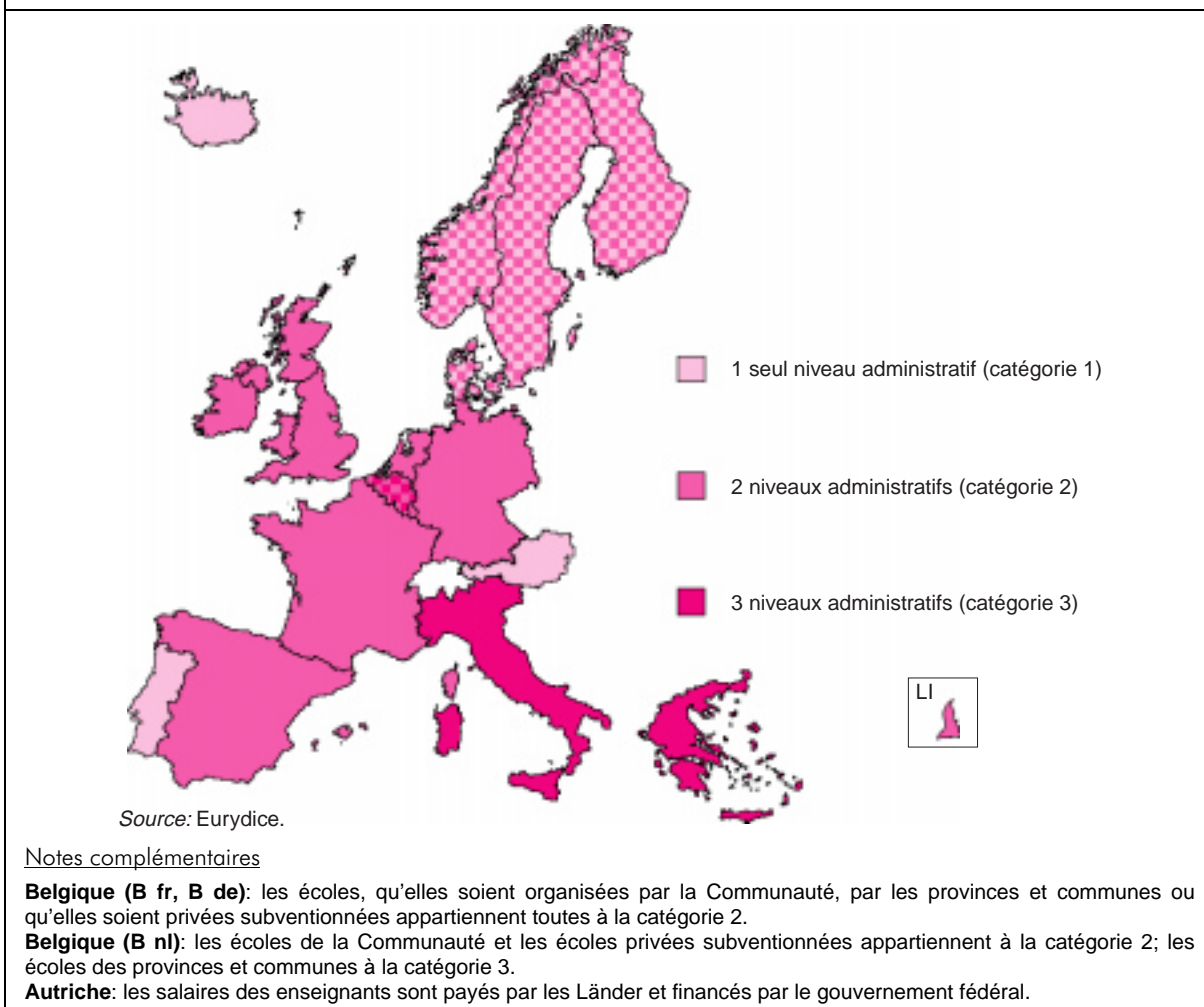
Catégorie 2: les pays pour lesquels des organes appartenant à deux des trois niveaux de décision différents (niveau central et intermédiaire ou niveau central et niveau de l'école, ou encore niveau intermédiaire et niveau de l'école) se partagent l'acquisition des personnels, biens et services utilisés par les établissements en fonction de critères relatifs à l'affectation de ces biens et services.

Catégorie 3: les pays pour lesquels des organes appartenant aux trois niveaux de décision interviennent dans l'acquisition des personnels, biens et services utilisés par les établissements.

Selon le niveau d'enseignement, primaire ou secondaire inférieur, les organes intervenant varient et l'analyse est donc dissociée.

A.3.1. Établissements d'enseignement primaire

FIGURE 2.1. RÉPARTITION DES PAYS EN TROIS CATÉGORIES SELON LE NOMBRE DE NIVEAUX ADMINISTRATIFS PROCÉDANT À L'ACQUISITION DU PERSONNEL, DES BIENS ET SERVICES POUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.



Catégorie 1: intervention d'un seul niveau de décision

Le Danemark et la Suède appartiennent à cette catégorie de pays dans le cas d'établissements auxquels la municipalité a délégué tout son pouvoir de gestion: les établissements procèdent eux-mêmes à l'acquisition de tous les biens et services qu'ils utilisent. Ils rémunèrent le personnel tant enseignant que non enseignant, ils paient les fournitures de fonctionnement courant, et paient l'équipement mobilier et immobilier. Les écoles finlandaises et suédoises sont également dans cette catégorie dans le cas où la municipalité conserve toutes ses compétences ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cette situation est très rare en Finlande.

En Autriche, au Portugal et en Islande, ce sont toujours les acteurs médians qui acquièrent tous les biens et services des établissements. C'est aussi le cas en Norvège pour les établissements qui n'ont fait l'objet d'aucune délégation de pouvoirs de la part des municipalités. À noter qu'en Autriche et au Portugal, ce n'est pas le même acteur médian qui exerce toutes les responsabilités d'acquisition de personnel, biens et services, les rémunérations du personnel étant versées respectivement par les *Landesregierungen* et par les DRE et les autres dépenses réalisées par les municipalités.

Catégorie 2: partage des compétences entre deux niveaux de décision

La deuxième catégorie compte un grand nombre de pays dont la Belgique (écoles organisées par les communautés, écoles privées subventionnées ainsi que les écoles des communes et provinces pour la Communauté française), l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Liechtenstein. Au Danemark, en Finlande, en Suède et en Norvège, les établissements peuvent exercer une partie des compétences de la municipalité.

Ces pays se caractérisent par le partage des compétences en matière d'acquisition de personnel, biens et services entre deux organes de niveaux administratifs différents. Cette répartition de compétences correspond chaque fois à une distinction entre les grandes catégories de dépenses.

En Belgique, dans le *réseau* de la Communauté, toutes les dépenses incombent au niveau supérieur à l'exception des dépenses de fonctionnement conçues dans un sens large (c'est-à-dire incluant l'acquisition de capital mobilier) qui sont payées par l'établissement. Ce système de répartition des dépenses est le même au Royaume-Uni (Écosse), où c'est toutefois un acteur médian (l'autorité locale) qui rémunère le personnel et paie les dépenses relatives au capital immobilier. En Espagne, dans les communautés autonomes qui n'exercent pas encore leurs pleins pouvoirs, les *direcciones provinciales de educación* ont la responsabilité de la plupart des dépenses à l'exception des dépenses de fonctionnement qui sont partiellement prises en charge par l'établissement et partiellement par le *Concejalía de educación* de la municipalité, tandis que dans les communautés autonomes qui exercent leurs pleins pouvoirs, les *departamentos* ou *consejerías de educación* assument les tâches des *direcciones provinciales*.

En Belgique, pour les écoles privées subventionnées, toutes les dépenses incombent à l'établissement à l'exception des rémunérations du personnel enseignant, qui sont versées par les communautés. La situation est identique en Irlande où le personnel non enseignant est toutefois rémunéré par l'établissement sur la base de subventions accordées par l'État.

En Allemagne, en France et au Liechtenstein, c'est l'acteur médian (municipalité ou *Schulträger* en Allemagne, municipalité en France et au Liechtenstein) qui est responsable de toutes les dépenses à l'exception des rémunérations du personnel enseignant incombant à l'État. La Communauté française de Belgique connaît une situation similaire pour les écoles organisées par les provinces et communes, dans la mesure où ces dernières assument l'ensemble des coûts éducatifs, hormis ceux occasionnés par les salaires du personnel enseignant et administratif, qui sont pris en charge par la Communauté.

Au Luxembourg, l'État rémunère les enseignants et paie le capital immobilier. Les dépenses de fonctionnement au sens large (rémunération du personnel non enseignant, frais de fonctionnement et capital mobilier) sont principalement prises en charge par l'acteur médian. Cette répartition des compétences se retrouve en Norvège où les municipalités doivent, dans la grande majorité des cas, conserver la responsabilité de rémunérer le personnel enseignant et de pourvoir aux frais relatifs à l'acquisition de biens immobiliers, mais peuvent déléguer les autres compétences à l'établissement.

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), toutes les acquisitions de biens et services sont réalisées par l'établissement sauf dans le cas des *controlled* et *maintained schools* d'Irlande du Nord. Les *Education and Library Boards* procèdent en effet pour ces écoles à l'achat des biens et services de fonctionnement lorsque ceux-ci dépassent 3 000 GBP (environ 4 890 EUR). Les biens immobiliers sont toujours à la charge d'un organe relevant d'un niveau administratif supérieur. Ces instances sont les *gemeenten* aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, il s'agit des *Local Education Authorities* en Angleterre et au pays de Galles pour la plupart des établissements, et pour les *voluntary aided schools*, du *Department for Education and Employment* – DfEE – ou du ministère des affaires galloises (devenu l'Assemblée nationale du pays de Galles depuis 1999). Dans le cas des *grant-maintained schools*, il s'agit de la *Funding Agency for Schools* – FAS – ou du ministère des affaires galloises (1). En Irlande du Nord, ces organes sont les *Education and*

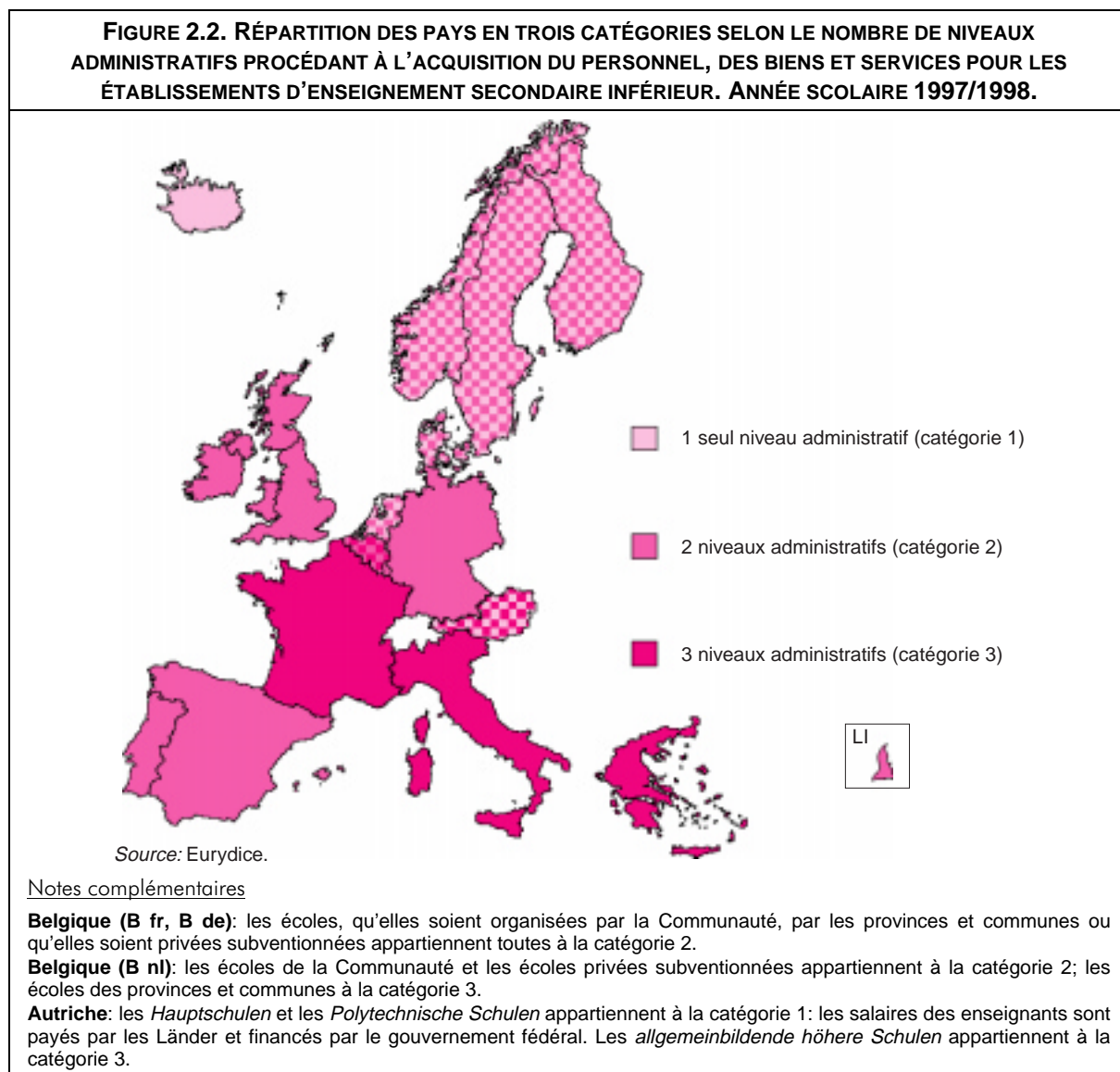
(1) Depuis le 1^{er} septembre 1999, le statut légal des *maintained schools* est modifié: les *grant-maintained schools* n'existent plus.

Library Boards pour les *controlled* et *maintained schools* et le *Department of Education* d'Irlande du Nord – DE (NI) – pour les autres écoles.

Catégorie 3: intervention des trois niveaux administratifs

Les pays de la troisième catégorie se caractérisent par l'intervention d'organes appartenant aux trois niveaux administratifs de pouvoir. Le niveau supérieur y assure la rémunération du personnel (enseignant, voire non enseignant), un acteur médian — la municipalité — a la responsabilité des investissements (mobiliers et immobiliers) et l'établissement paye ses frais de fonctionnement. C'est le cas dans les établissements organisés par les provinces et communes de la Communauté flamande de Belgique. C'est également le cas en Grèce et en Italie.

A.3.2. Établissements d'enseignement secondaire inférieur



Catégorie 1: un seul niveau de décision

Dans les pays nordiques, les établissements se voient confier l'organisation d'un enseignement intégré sous la forme d'une structure unique. Ceci explique qu'ils soient présentés dans les mêmes catégories que pour l'enseignement primaire (chapitre 2, point II.A.3.1) et que l'information les concernant ne soit plus développée ici. Outre ces pays, la catégorie 1 comprend l'Autriche pour les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen* et certaines écoles aux Pays-Bas. En effet, dans ce dernier pays, les municipalités ont le pouvoir de déléguer aux établissements scolaires l'acquisition des biens immobiliers, en plus de toutes les autres acquisitions, toujours réalisées par l'établissement lui-même.

Catégorie 2: partage des compétences entre deux niveaux de décision

Cette catégorie comprend les pays dans lesquels un organe assure l'ensemble des compétences en matière d'acquisition de personnel, de biens et services à l'exception de l'une d'entre elles qui relève d'un organe situé à un autre niveau administratif.

En Belgique (écoles privées subventionnées), en Allemagne et au Liechtenstein, le niveau supérieur rémunère la totalité ou la grande majorité du personnel. Les autres compétences sont exercées par l'établissement (en Belgique et au Liechtenstein) ou un acteur médian (municipalités ou *Schültrager* qui, en Allemagne, rémunère aussi le personnel non enseignant). En Irlande, l'État rémunère également le personnel sauf dans les écoles du secteur public où l'acteur médian (le VEC des autorités locales) assume cette responsabilité.

En Belgique (écoles organisées par les communautés), le niveau supérieur exerce toutes les compétences en matière d'acquisition de personnel, biens et services à l'exception des frais de fonctionnement au sens large (c'est-à-dire incluant l'achat de mobilier) qui relèvent de l'établissement. C'est également le cas en Espagne où le *Departamento* ou *Consejería de educación* procède aux acquisitions de biens et services à concurrence d'un certain montant. La même répartition opère en Irlande (*vocational schools* et *community colleges*) et au Royaume-Uni (Écosse) où c'est toutefois un acteur médian qui exerce la majorité des compétences.

De même, au Luxembourg, seuls les biens de fonctionnement sont acquis par l'établissement. Toutes les autres acquisitions de biens et services sont à la charge de l'État.

Aux Pays-Bas (dans certaines municipalités), au Portugal et au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), tous les biens et services sont acquis par l'établissement, à l'exception du capital immobilier. Ce dernier est acquis à un niveau administratif supérieur. Il s'agit du *gemeente* aux Pays-Bas, ainsi que des DRE et des municipalités au Portugal. Au Royaume-Uni, la situation est identique à celle décrite pour l'enseignement primaire (voir chapitre 2, point II.A.2.2). En Communauté française de Belgique, les provinces et communes assument, pour les écoles qu'elles organisent, l'ensemble des coûts éducatifs, hormis ceux occasionnés par les salaires du personnel enseignant et administratif, qui sont pris en charge par la Communauté.

Catégorie 3: intervention des trois niveaux administratifs

La troisième catégorie comprend la Belgique (établissements des provinces et communes en Communauté flamande), la Grèce, la France, l'Italie et l'Autriche (*allgemeinbildende höhere Schulen*).

Dans ces cinq pays, le niveau supérieur assure la rémunération du personnel enseignant et de la majorité (voire de la totalité) du personnel non enseignant. Les frais de fonctionnement sont payés par l'établissement – et comprennent les coûts de personnel d'entretien dans le cas de la Communauté flamande de Belgique – et, à l'exception de l'Autriche, les dépenses relatives à l'acquisition de capital sont payées par un acteur médian (commune ou province en Belgique, autorité préfectorale en Grèce, *département* en France et *consiglio comunale* en Italie). La frontière entre frais de fonctionnement et dépenses en capital est variable selon ces pays: les achats de mobilier sont assimilés aux frais de fonctionnement en Belgique, mais pas en Grèce. En Italie, la distinction est faite en fonction du caractère pédagogique ou non de l'équipement. En Autriche, les *allgemeinbildende höhere Schulen* sont responsables de l'acquisition des biens et services de fonctionnement, le *Landesschulrat* procède à l'achat des ressources en capital mobilier et rémunère le personnel non enseignant, tandis que la rémunération des enseignants et les dépenses en capital immobilier sont prises en charge par le gouvernement fédéral.

A.4. DIFFÉRENCES ET CONTINUITÉS ENTRE LE PRIMAIRE ET LE SECONDAIRE INFÉRIEUR

On peut diviser les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE en deux grands groupes selon que les organes qui procèdent à l'acquisition de personnel, biens et services sont les mêmes pour les établissements d'enseignement primaire et pour ceux d'enseignement secondaire inférieur, ou qu'ils diffèrent.

Les pays qui proposent une structure unique et intégrée pour l'enseignement obligatoire peuvent, à l'exception du Portugal, être assimilés au premier groupe, mais d'autres pays peuvent, sans pour autant proposer une telle structure unique, adopter un système dans lequel les établissements d'enseignement primaire et secondaire voient leurs ressources payées par les mêmes organes.

En outre, le fait que deux pays relèvent de la même catégorie (voir chapitre 2, point II.A.3) pour les établissements d'enseignement primaire et ceux d'enseignement secondaire ne permet pas directement de considérer ces deux systèmes comme identiques. En effet, l'ensemble des acteurs médians peut recouvrir plusieurs organes administratifs, et un acteur médian intervenant dans une situation peut différer de celui qui intervient dans une autre. La figure 2.3 reprend, pour les différents pays, les organes procédant à l'acquisition du personnel, des biens et services à disposition des établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur.

FIGURE 2.3. ORGANES PROCÉDANT À L'ACQUISITION DE PERSONNEL, BIENS ET SERVICES DES ÉTABLISSEMENTS SELON LEUR NATURE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.			
	TYPE DE PERSONNELS, BIENS OU SERVICES	PRIMAIRE	SECONDAIRE INFÉRIEUR
UNION EUROPÉENNE			
B fr, B de, B nl (écoles organisées par les communautés)	PERSONNEL ENSEIGNANT	Communauté	Communauté
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Communauté (et établissement)	Communauté (et établissement)
	FONCTIONNEMENT	Établissement	Établissement
	MATÉRIEL MOBILIER	Établissement	Établissement
	BIENS IMMOBILIERS	Organe déconcentré/ARGO	Organe déconcentré/ARGO
B fr, B de, B nl (écoles des provinces et communes) ⁽¹⁾	PERSONNEL ENSEIGNANT	Communauté	Communauté
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Communauté (et Province ou commune)/établissement	Communauté (et Province ou commune)/établissement
	FONCTIONNEMENT	Province ou commune/établissement	Province ou commune/établissement
	MATÉRIEL MOBILIER	Province ou commune/établissement	Province ou commune/établissement
	BIENS IMMOBILIERS	Province ou commune/établissement	Province ou commune/établissement
B fr, B de, B nl (écoles privées subventionnées) ⁽²⁾	PERSONNEL ENSEIGNANT	Communauté	Communauté
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Communauté (et établissement)	Communauté (et établissement)
	FONCTIONNEMENT	Établissement	Établissement
	MATÉRIEL MOBILIER	Établissement	Établissement
	BIENS IMMOBILIERS	Établissement/DIGO	Établissement/DIGO
DK	PERSONNEL ENSEIGNANT	Établissement ou municipalité	
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Établissement ou municipalité	
	FONCTIONNEMENT	Établissement	
	MATÉRIEL MOBILIER	Établissement ou municipalité	
	BIENS IMMOBILIERS	Établissement ou municipalité	
D	PERSONNEL ENSEIGNANT	Ministère du Land	Ministère du Land
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Municipalité/Schulträger	Municipalité/Schulträger
	FONCTIONNEMENT	Municipalité/Schulträger	Municipalité/Schulträger
	MATÉRIEL MOBILIER	Municipalité/Schulträger	Municipalité/Schulträger
	BIENS IMMOBILIERS	Municipalité/Schulträger	Municipalité/Schulträger
EL	PERSONNEL ENSEIGNANT	Ministère de l'enseignement	Ministère de l'enseignement
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Ministère de l'enseignement (et établissement pour le personnel de nettoyage)	Ministère de l'enseignement (et établissement pour le personnel de nettoyage)
	FONCTIONNEMENT	<i>Scholiki epitropi</i>	<i>Scholiki epitropi</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	Municipalité et autorité préfectorale	Municipalité et autorité préfectorale
	BIENS IMMOBILIERS	Municipalité et autorité préfectorale	Municipalité et autorité préfectorale

Source: Eurydice.

⁽¹⁾ Pour ces écoles, la répartition des responsabilités de l'acquisition des biens et services entre les différents organes diffère selon les communautés. En Communauté française et germanophone de Belgique, ce sont les communes et provinces qui procèdent à l'acquisition de toutes les ressources éducatives, à l'exception du personnel enseignant et du personnel administratif, qui est rémunéré par la Communauté. En Communauté flamande de Belgique, ce sont les écoles qui acquièrent le matériel mobilier et de fonctionnement, dans lequel sont inclus le personnel de maintenance (et administratif pour l'enseignement primaire).

⁽²⁾ En Communauté française et germanophone de Belgique, pour les écoles privées subventionnées, la Communauté prend en charge le personnel administratif tandis que les établissements assument les coûts du personnel de maintenance. En Communauté flamande de Belgique, les pouvoirs organisateurs des écoles primaires rémunèrent à la fois le personnel de maintenance et le personnel administratif, tandis que ceux qui organisent les écoles secondaires rémunèrent seulement le personnel d'entretien.

FIGURE 2.3 (SUITE). ORGANES PROCÉDANT À L'ACQUISITION DE PERSONNEL, BIENS ET SERVICES DES ÉTABLISSEMENTS SELON LEUR NATURE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.			
	TYPE DE PERSONNELS, BIENS OU SERVICES	PRIMAIRE	SECONDAIRE INFÉRIEUR
UNION EUROPÉENNE (SUITE)			
E (communautés autonomes exerçant leurs pleins pouvoirs en matière d'éducation)	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>Departamento ou Consejería de educación</i>	<i>Departamento ou Consejería de educación</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>Departamento ou Consejería de educación/Concejalía de educación</i>	<i>Departamento ou Consejería de educación</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>Consejo escolar del centro/Concejalía de educación</i>	<i>Consejo escolar del centro</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>Consejo escolar del centro</i>	<i>Consejo escolar del centro</i>
	BIENS IMMOBILIERS	<i>Departamento ou Consejería de educación</i>	<i>Departamento ou Consejería de educación</i>
E (communautés autonomes n'exerçant pas encore leurs pleins pouvoirs)	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>Dirección provincial de educación</i>	<i>Dirección provincial de educación</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>Dirección provincial de educación/Concejalía de educación</i>	<i>Dirección provincial de educación</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>Consejo escolar del centro/Concejalía de educación</i>	<i>Consejo escolar del centro</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>Consejo escolar del centro</i>	<i>Consejo escolar del centro</i>
	BIENS IMMOBILIERS	<i>Dirección provincial de educación</i>	<i>Dirección provincial de educación</i>
F	PERSONNEL ENSEIGNANT	Ministère de l'éducation nationale	Ministère de l'éducation nationale
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Municipalité	Ministère de l'éducation nationale
	FONCTIONNEMENT	Municipalité	<i>Conseil d'administration</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	Municipalité	<i>Département</i>
	BIENS IMMOBILIERS	Municipalité	<i>Département</i>
IRL (écoles primaires, <i>Community et comprehensive schools, Voluntary secondary schools</i>)	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>Department of Education and Science</i>	<i>Department of Education and Science</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>Board of management</i>	<i>Board of management</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>Board of management</i>	<i>Board of management</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>Board of management</i>	<i>Board of management</i>
	BIENS IMMOBILIERS	<i>Board of management</i>	<i>Board of management</i>
IRL (<i>Vocational schools et community colleges</i>)	PERSONNEL ENSEIGNANT	Sans objet	<i>Vocational Education Committee</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT		<i>Vocational Education Committee</i>
	FONCTIONNEMENT		<i>Board of management</i>
	MATÉRIEL MOBILIER		<i>Board of management</i>
	BIENS IMMOBILIERS		<i>Vocational Education Committee</i>
I	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>Ministero della Pubblica Istruzione</i>	<i>Ministero della Pubblica Istruzione</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>Ministero della Pubblica Istruzione</i>	<i>Ministero della Pubblica Istruzione</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>Consiglio di circolo</i>	<i>Consiglio d'istituto</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>Consiglio comunale</i>	<i>Consiglio comunale/ Consiglio d'istituto</i>
	BIENS IMMOBILIERS	<i>Consiglio comunale</i>	<i>Consiglio comunale</i>
L	PERSONNEL ENSEIGNANT	Ministère de l'éducation nationale/commune	Ministère de l'éducation nationale
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Commune	Ministère de l'éducation nationale
	FONCTIONNEMENT	Commune	Établissement/Ministère de l'éducation nationale
	MATÉRIEL MOBILIER	Commune	Ministère de l'éducation nationale
	BIENS IMMOBILIERS	Ministère des travaux publics	Ministère des travaux publics
NL	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>Bevoegd gezag</i>	<i>Bevoegd gezag</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>Bevoegd gezag</i>	<i>Bevoegd gezag</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>Bevoegd gezag</i>	<i>Bevoegd gezag</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>Bevoegd gezag</i>	<i>Bevoegd gezag</i>
	BIENS IMMOBILIERS	<i>Gemeente</i>	<i>Gemeente</i>

Source: Eurydice.
[Note complémentaire](#)
Irlande: une distinction est faite entre les *community* et les *comprehensive schools* et les *voluntary secondary schools* d'une part et les *vocational schools* et *community colleges* d'autre part, mais pour l'enseignement secondaire uniquement. L'enseignement primaire ne connaît qu'un seul type d'établissement.

FIGURE 2.3 (SUITE). ORGANES PROCÉDANT À L'ACQUISITION DE PERSONNEL, BIENS ET SERVICES DES ÉTABLISSEMENTS SELON LEUR NATURE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

	TYPE DE PERSONNELS, BIENS OU SERVICES	PRIMAIRE	SECONDAIRE INFÉRIEUR
UNION EUROPÉENNE (SUITE)			
A (écoles primaires, <i>Hauptschulen</i> et <i>Polytechnische Schulen</i>)	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>Landesregierung</i>	<i>Landesregierung</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>Gemeinde</i>	<i>Gemeinde</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>Gemeinde</i>	<i>Gemeinde</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>Gemeinde</i>	<i>Gemeinde</i>
	BIENS IMMOBILIERS	<i>Gemeinde</i>	<i>Gemeinde</i>
A (<i>allgemeinbildende höhere Schulen</i>)	PERSONNEL ENSEIGNANT	Sans objet	Gouvernement fédéral
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT		<i>Landesschulrat</i>
	FONCTIONNEMENT		Établissement
	MATÉRIEL MOBILIER		Établissement et <i>Landesschulrat</i>
	BIENS IMMOBILIERS		Gouvernement fédéral et <i>Landesschulrat</i>
P	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>Direcção regional de educação</i>	<i>Conselho da escola</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>Direcção regional de educação</i>	<i>Conselho da escola</i>
	FONCTIONNEMENT	Municipalité	<i>Conselho da escola</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	Municipalité	<i>Conselho da escola</i>
	BIENS IMMOBILIERS	Municipalité	<i>Direcção regional de educação/municipalité</i>
FIN	PERSONNEL ENSEIGNANT	Établissement ou municipalité	
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Établissement ou municipalité	
	FONCTIONNEMENT	Établissement ou municipalité	
	MATÉRIEL MOBILIER	Établissement ou municipalité	
	BIENS IMMOBILIERS	Municipalité	
S	PERSONNEL ENSEIGNANT	Établissement ou municipalité	
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Établissement ou municipalité	
	FONCTIONNEMENT	Établissement ou municipalité	
	MATÉRIEL MOBILIER	Établissement ou municipalité	
	BIENS IMMOBILIERS	Établissement ou municipalité	
UK (E/W) (<i>grant maintained schools, voluntary aided schools</i>) UK (NI) (<i>voluntary grammar schools, grant-maintained integrated schools</i>)	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>
	BIENS IMMOBILIERS	<i>School Governing Body</i> ou FAS/ ministère des affaires galloises (GM schools) <i>School governing body</i> et DfEE (VA schools) <i>Board of governors</i> et DE (NI) (GMI schools)	<i>School Governing Body</i> ou FAS/ ministère des affaires galloises (GM schools) <i>School governing body</i> et DfEE (VA schools) <i>Board of governors</i> et DE (NI) (VG schools et GMI schools)
UK (E/W) (<i>county schools, voluntary controlled schools</i>) UK (NI) (<i>controlled schools et maintained schools</i>)	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>	<i>School Governing Body/ Board of governors</i>
	BIENS IMMOBILIERS	LEA/ <i>Education and Library boards</i>	LEA/ <i>Education and Library boards</i>
UK (SC)	PERSONNEL ENSEIGNANT	<i>Local Authority (et headteacher)</i>	<i>Local Authority (et headteacher)</i>
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	<i>Local Authority (et headteacher)</i>	<i>Local Authority (et headteacher)</i>
	FONCTIONNEMENT	<i>School (headteacher)</i>	<i>School (headteacher)</i>
	MATÉRIEL MOBILIER	<i>Local Authority (et headteacher)</i>	<i>Local Authority (et headteacher)</i>
	BIENS IMMOBILIERS	<i>Local Authority</i>	<i>Local Authority</i>

Source: Eurydice.

Note complémentaire

Royaume-Uni (E/W/NI): depuis le 1^{er} septembre 1999, le statut légal des *maintained schools* est modifié. Les *grant-maintained schools* ont cessé d'exister. En Irlande du Nord, pour les *controlled* et les *maintained schools*, ce sont les *Education and Library Boards* qui procèdent à l'achat des biens et services de fonctionnement lorsque ceux-ci dépassent 3 000 GBP (environ 4 890 EUR).

FIGURE 2.3 (SUITE). ORGANES PROCÉDANT À L'ACQUISITION DE PERSONNEL, BIENS ET SERVICES DES ÉTABLISSEMENTS SELON LEUR NATURE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

	TYPE DE PERSONNELS, BIENS OU SERVICES	PRIMAIRE	SECONDAIRE INFÉRIEUR
AELE/EEE			
IS	PERSONNEL ENSEIGNANT	Municipalité	
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Municipalité	
	FONCTIONNEMENT	Municipalité	
	MATÉRIEL MOBILIER	Municipalité	
	BIENS IMMOBILIERS	Municipalité	
LI	PERSONNEL ENSEIGNANT	État	État
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Municipalité	État
	FONCTIONNEMENT	Municipalité	Établissement
	MATÉRIEL MOBILIER	Municipalité	Établissement
	BIENS IMMOBILIERS	Municipalité	État
NO	PERSONNEL ENSEIGNANT	Municipalité	
	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Établissement ou municipalité	
	FONCTIONNEMENT	Établissement ou municipalité	
	MATÉRIEL MOBILIER	Établissement ou municipalité	
	BIENS IMMOBILIERS	Municipalité	

Source: Eurydice.

De manière générale, on peut conclure de l'analyse que la plupart des établissements d'enseignement primaire et secondaire connaissent des règles similaires en termes d'identité des organes qui paient les biens et services nécessaires à l'accomplissement de leur mission, et cela même dans les pays où ce sont des établissements différents auxquels sont confiés les enseignements primaire et secondaire. Cela ne préjuge en rien de l'égalité des montants concernés, ni des règles de calcul de ceux-ci, ni des conditions d'octroi.

C'est le cas dans les trois communautés linguistiques de Belgique, au Danemark, en Allemagne, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Finlande, en Suède, dans toutes les parties du Royaume-Uni, en Islande et en Norvège.

Les différences, quand elles existent, entre l'enseignement primaire et secondaire inférieur se font en général, pour les établissements du niveau secondaire, dans le sens d'une plus grande centralisation des gros postes budgétaires (rémunération du personnel, gros investissements), et d'une décentralisation des frais de fonctionnement par un transfert de compétences des pouvoirs publics aux établissements.

Centralisation seulement

En Autriche, les rémunérations du personnel et les dépenses en capital (immobilier) sont réalisées à un niveau plus central pour certaines écoles d'enseignement secondaire (*allgemeinbildende höhere Schulen*).

Décentralisation seulement

Au Portugal, toutes les rémunérations du personnel et les frais de fonctionnement sont payés par l'établissement (*conselho da escola*) au niveau des 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico* alors que ce sont des acteurs médians (DRE et municipalité) qui en assument la responsabilité pour les établissements offrant le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*.

Centralisation et décentralisation

En France, l'État assume dans l'enseignement secondaire les compétences que les municipalités ont dans le primaire en matière de rémunération du personnel non enseignant et le *département* fait de même en matière d'investissement en capital. Parallèlement, les établissements d'enseignement secondaire se voient attribuer les compétences en matière de frais de fonctionnement que les municipalités gèrent pour les écoles primaires.

Au Luxembourg, les rémunérations du personnel non enseignant de l'enseignement secondaire ne sont pas confiées aux communes, mais assurées directement par le ministère de l'éducation nationale. Il en va de même pour l'acquisition de matériel mobilier. Les frais de fonctionnement, par contre, confiés aux communes pour l'enseignement primaire, ne sont pas centralisés mais relèvent

directement de la responsabilité des établissements secondaires dans le cadre des budgets prévus et autorisés par le ministère.

A.5. TRANSFERTS

L'organe qui réalise la transaction, qui achète le bien ou le service mis à la disposition de l'établissement n'est pas nécessairement celui qui le finance. Bien souvent, il utilise à cette fin des ressources financières qui lui ont été octroyées par un autre organe. Dans tous les pays, ces transferts de ressources financières se font d'un organe appartenant à un niveau administratif plus centralisé vers un organe appartenant à un niveau administratif moins centralisé (voir les diagrammes des flux financiers dans l'introduction générale, section 3).

Quelques exceptions doivent néanmoins être mentionnées. Au Luxembourg, les communes payent à l'État un tiers des rémunérations que ce dernier verse aux instituteurs de l'enseignement primaire. Aux Pays-Bas, les écoles (*bevoegd gezag*) cotisent aux *vervangingsfonds* et *participatiefonds* qui sont des organes nationaux. De même, les municipalités du Liechtenstein payent à l'État la moitié des rémunérations qu'il verse au personnel enseignant des établissements d'enseignement primaire. Il faut également noter qu'au Danemark, des transferts vers le niveau supérieur existent pour certaines catégories d'élèves seulement. Les municipalités versent une contribution à l'État central pour les élèves qui choisissent de s'inscrire dans une école privée et une contribution au comté pour les élèves qui relèvent de l'enseignement spécial non intégré.

Hormis ces exceptions, les transferts ont toujours lieu de l'État (qui collecte lui-même la majorité des recettes fiscales) vers les acteurs médians et vers les établissements, et des acteurs médians vers les établissements.

Exception faite des ressources financières propres que les acteurs médians et les établissements peuvent récolter (qui ne représentent, parfois, qu'une faible proportion des ressources financières totales à leur disposition), c'est l'État central (ou l'autorité supérieure) qui est la source première du financement des établissements. Lorsqu'il procède lui-même à l'acquisition des personnels, biens et services mis ensuite à la disposition des établissements, aucun transfert financier n'existe.

Lorsque c'est un acteur médian qui en est responsable, des ressources financières sont transférées de l'État à cet acteur médian. Ce transfert peut être spécifiquement destiné à un poste de dépenses ou être une dotation globale que l'acteur médian doit répartir entre plusieurs affectations couvrant parfois d'autres matières que l'enseignement.

Dans les cas où l'établissement procède lui-même à l'acquisition des biens et services qu'il utilise, les ressources financières nécessaires lui sont transférées par le niveau supérieur soit directement, soit indirectement. Dans ce dernier cas, elles transitent par un ou plusieurs acteurs médians. Certains de ces acteurs médians sont des agents déconcentrés du ministère et ont un rôle de répartition géographique des ressources; d'autres bénéficient d'une plus ou moins grande autonomie de gestion et peuvent utiliser les marges de manœuvre dont ils disposent pour opérer des choix partiels dans l'affectation des ressources.

Les pays où les établissements reçoivent leurs ressources financières directement du niveau supérieur sont l'Irlande, le Luxembourg (enseignement secondaire) et le Liechtenstein (enseignement secondaire). Certains établissements irlandais d'enseignement secondaire (post primaire) (*vocational schools* et *community colleges*) reçoivent néanmoins leurs ressources de l'État via les VEC des autorités locales.

Au Danemark, les écoles reçoivent leurs ressources des autorités locales qui reçoivent elles-mêmes une partie de leurs ressources du gouvernement central sous la forme d'une dotation globale qui couvre une large variété de services. En Grèce, les ressources financières des établissements transitent par les autorités préfectorales et par les municipalités. En Espagne, elles transitent par le *Departamento* ou *Consejería de educación/direcciones provinciales de educación* et, seulement pour les établissements d'enseignement primaire, par les *concejalías de educación*. En France, les établissements d'enseignement secondaire reçoivent la plus grande partie de leur dotation financière du *département*, lui-même financé en grande partie par le niveau supérieur. En Italie, l'établissement reçoit ses ressources financières pour partie directement du ministère de l'instruction publique, pour partie du *provveditorato agli studi*, et pour partie du *consiglio comunale*. Ces deux acteurs médians sont financés par le ministère de l'instruction publique. Les *consigli comunali* sont également financés par le ministère de l'intérieur. Aux Pays-Bas, les établissements (*bevoegd gezag*) sont financés pour partie par la municipalité (*gemeente*), elle-même financée par l'État. Au Portugal, les établissements

d'enseignement des 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico* sont financés par le ministère de l'éducation soit au niveau central (Bureau de gestion financière), soit au niveau des DRE.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), le *school governing body* est financé par la LEA, et par la FAS ou le ministère des affaires galloises (devenu l'Assemblée nationale du pays de Galles depuis 1999) dans le cas des *grant-maintained schools*. Les LEA reçoivent du gouvernement central une majorité de leurs ressources. En Angleterre, ces ressources font partie de la dotation (*revenue support grant*) versée aux autorités locales par le ministère de l'environnement, des transports et des régions (DETR) pour couvrir l'ensemble des services locaux, y compris l'éducation. Les LEA du pays de Galles sont financées par le ministère des affaires galloises (par l'Assemblée nationale écossaise depuis la décentralisation de 1999). La FAS qui a cessé d'exister en 1999 recevait l'ensemble de ses ressources du DfEE. En Irlande du Nord, les *boards of governors* sont soit financés directement par le ministère, soit indirectement via les *Education and Library Boards* ou, comme dans le cas des *maintained schools*, par les deux (le ministère accordant les fonds pour les biens immobiliers). En Écosse, les établissements sont financés par les autorités locales. Ces dernières reçoivent des moyens financiers du ministère des affaires écossaises.

À noter que certains acteurs médians disposent de recettes propres en plus de l'allocation que l'État leur transfère directement ou indirectement. En Belgique, les communes et provinces en disposent d'un certain nombre (centimes additionnels, taxes diverses). Au Danemark, la municipalité perçoit une taxe sur le patrimoine ainsi que sur les revenus. Outre l'allocation que le Land leur octroie, en Allemagne, les *Schültrager* sont financés par les municipalités qui les composent et qui disposent elles-mêmes de recettes propres. En France, les communes et les départements qui reçoivent des fonds du ministère de l'intérieur bénéficient également du fruit de différentes taxes locales. Il en va de même en Italie pour les municipalités. Au Luxembourg, au Portugal, en Finlande, en Suède, en Islande, au Liechtenstein et en Norvège, les municipalités, directement financées par l'État, perçoivent en sus le fruit d'impôts communaux et/ou de taxes communales. Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Écosse), les autorités locales perçoivent des taxes locales. En Irlande du Nord, en revanche, les *Education and Library Boards* sont entièrement financés par le ministère de l'éducation.

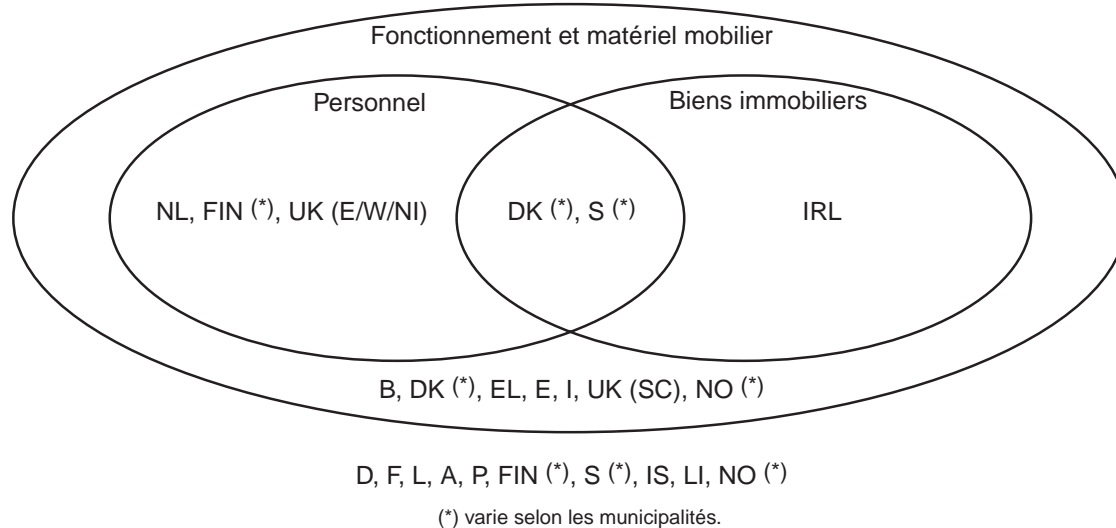
A.6. IMPLICATION VARIABLE DE L'ÉTABLISSEMENT

Les différents niveaux administratifs de pouvoir jouent un rôle variable selon les pays. Certains pays répartissent la responsabilité de l'acquisition de personnel, biens et services entre plusieurs organes, d'autres la concentrent en un seul.

L'implication de l'établissement varie donc de pays à pays. La première compétence qu'il obtient, là où il en reçoit, est l'acquisition des biens et services de fonctionnement. Lorsqu'il en reçoit une deuxième, c'est souvent l'acquisition de matériel mobilier. Certains établissements ont également la charge d'acquies les biens immobiliers ou la responsabilité de rémunérer leur personnel enseignant. Enfin, dans quelques pays, toutes les responsabilités peuvent être confiées aux établissements.

Les figures 2.4 et 2.5 présentent les responsabilités en matière d'acquisition de personnel, biens et services incombant respectivement aux établissements d'enseignement primaire et secondaire inférieur. Le fonctionnement est défini ici au sens large: il inclut les biens et services nécessaires au fonctionnement journalier des écoles mais également les achats d'équipement (mobilier).

FIGURE 2.4. RÉPARTITION DES PAYS SELON LES RESPONSABILITÉS DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN MATIÈRE D'ACQUISITION DES PERSONNELS, BIENS ET SERVICES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.



Source: Eurydice.

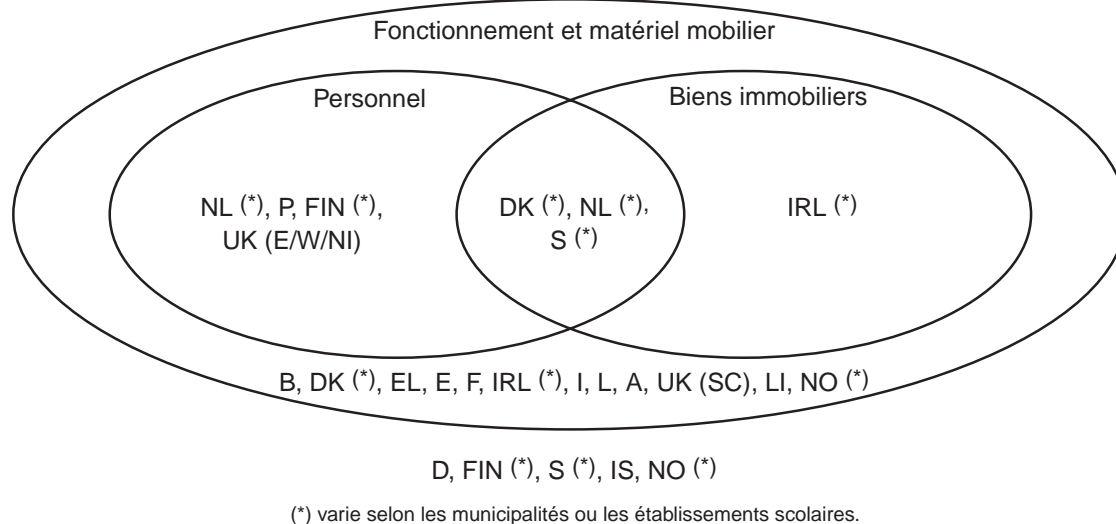
Notes complémentaires

Belgique: en Communauté flamande, les coûts en personnel d'entretien et en personnel administratif sont pris en charge par les écoles subventionnées. En Communauté française et germanophone, les écoles privées subventionnées sont responsables de l'achat du capital immobilier.

Portugal: écoles qui offrent le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*.

Finlande: la situation où la municipalité ne délègue aucune compétence d'acquisition de biens et services vers l'établissement est très rare.

FIGURE 2.5. RÉPARTITION DES PAYS SELON LES RESPONSABILITÉS DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE INFÉRIEUR EN MATIÈRE D'ACQUISITION DES PERSONNELS, BIENS ET SERVICES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.



Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Belgique: en Communauté flamande, les coûts en personnel d'entretien sont pris en charge par les écoles subventionnées. En Communauté française et germanophone, les écoles privées subventionnées sont également responsables de l'achat du capital immobilier.

Allemagne: dans certains Länder, la législation scolaire permet aux municipalités de délèguer une partie du budget de fonctionnement aux écoles.

Autriche: l'information présentée ne vaut que pour les *allgemeinbildende höhere Schulen* qui sont des écoles d'enseignement secondaire dépendant de l'État fédéral. La situation des *Hauptschulen* et des *Polytechnische Schulen* est identique à celle des écoles primaires présentée dans la figure 2.4.

Portugal: écoles offrant les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico* ou les trois cycles.

Finlande: la situation où la municipalité ne délègue aucune compétence d'acquisition de biens et services vers l'établissement est très rare.

Islande: les municipalités ont la possibilité de délèguer l'acquisition de biens et services de fonctionnement aux établissements scolaires. Une portion croissante de municipalités réalisent cette délégation.

De manière générale, on peut distinguer trois cas de figure :

Dans le premier, de nombreuses responsabilités sont déléguées aux écoles d'enseignement primaire et secondaire inférieur. C'est le cas des Pays-Bas, et du Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord). C'est également le cas de l'Irlande, ainsi que de certaines écoles au Danemark, en Finlande et en Suède, où les municipalités peuvent déléguer un maximum de responsabilités à leurs écoles. À ce groupe de pays, s'ajoute le Portugal où les écoles qui offrent les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico* ou les trois cycles reçoivent la responsabilité de payer le personnel et d'acquies les moyens de fonctionnement au sens large (matériel mobilier inclus). Des regroupements d'écoles offrant seulement le premier cycle devraient permettre d'étendre le modèle à tous les niveaux d'enseignement obligatoire.

Un deuxième cas de figure s'observe en Belgique, en Grèce, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni (Écosse) et en Norvège (dans certaines écoles). Dans ces pays, les écoles primaires et secondaires ont la responsabilité de l'acquisition des biens et services de fonctionnement, voire de capital mobilier. Dans le cas du Danemark, où le modèle de délégation varie selon les municipalités, il s'agit également d'une situation fréquente. Cette situation s'observe également en France, au Luxembourg, en Autriche (seulement pour les *allgemeinbildende höhere Schulen*) et au Liechtenstein dans l'enseignement secondaire inférieur. Dans ces pays, les écoles primaires n'ont pas de responsabilités en la matière.

Enfin, dans un troisième cas de figure, les écoles n'ont pas de responsabilité en matière d'acquisition de personnel, biens et services, ni au niveau primaire, ni au niveau secondaire inférieur. C'est le cas, lorsque les municipalités ne délèguent aucune de leurs compétences aux écoles, en Finlande, en Suède, et en Norvège. C'est également le cas en Allemagne et en Islande. En Allemagne, la situation varie toutefois en fonction de la législation scolaire du Land et des procédures concernant le budget des municipalités. Ces dernières peuvent déléguer en tant que *Schulträger* au moins une partie du budget scolaire à l'école pour l'acquisition de biens de fonctionnement.

B. AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans de nombreux pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE, les collectivités locales jouent un rôle non négligeable dans l'organisation de l'enseignement obligatoire. Cette implication peut se traduire par une autonomie financière variable selon les pays et selon les types d'enseignement étudiés.

Tout d'abord, certaines collectivités locales procèdent elles-mêmes au **financement des établissements** scolaires et déterminent le volume des ressources qui sont consacrées à l'éducation. Elles utilisent à cette fin des dotations de l'État ainsi que des ressources propres. Dans d'autres cas, le budget réservé à l'enseignement est défini à un niveau supérieur mais la collectivité locale peut ou doit le compléter avec ses ressources propres. Dans un troisième cas de figure, la collectivité locale ne définit en aucune façon le volume global du budget de l'enseignement, mais procède à son affectation entre les établissements. Ces trois situations peuvent concerner une, deux ou l'ensemble des catégories de ressources éducatives (personnel, fonctionnement et capital).

Ensuite, quelle que soit la façon dont le budget global consacré à l'enseignement est financé, la collectivité locale peut disposer d'une autonomie plus ou moins grande dans la **répartition de ce montant entre les établissements**. L'étendue des contraintes qu'elle doit respecter lors de cette phase constitue un bon indicateur de sa marge de manœuvre. Il peut s'agir d'une clé de répartition des subsides entre les écoles ou de réglementations à respecter lors de la délivrance de l'une ou l'autre catégorie de ressources, comme par exemple l'existence de normes de construction.

Enfin, ce qui se passe en aval de la répartition des ressources entre les établissements, à savoir le **partage des décisions dans la gestion**, constitue le troisième enjeu relatif à l'autonomie des municipalités. Soit la collectivité locale est responsable de l'acquisition des biens et services, soit l'établissement assume cette charge. La répartition des responsabilités peut être déterminée par une législation nationale ou être laissée au libre choix de la collectivité locale. Ce deuxième cas de figure est mis en évidence dans cette section car il est particulièrement significatif du degré d'autonomie d'une collectivité locale. Toutefois, cette question est traitée de manière plus approfondie au point II.C, portant sur l'autonomie des établissements.

Pour chaque pays et chaque type d'enseignement étudié, les variables significatives de l'autonomie des collectivités locales sont les suivantes: leur pouvoir de décision des montants consacrés à l'enseignement (qu'il s'agisse de répartir une dotation générale entre plusieurs affectations des services publics y compris l'éducation, ou de fixer le montant avec lequel les collectivités locales

complètent la dotation pour l'éducation reçue de l'État), les critères qui président à leur répartition des ressources entre les établissements et le fait qu'elles décident ou non de la délégation aux établissements de la gestion des différents postes budgétaires.

Trois modalités principales caractérisent l'autonomie des collectivités locales. Elles ont été établies en fonction de l'ampleur de l'intervention des collectivités locales dans le financement de l'enseignement.

- La collectivité locale jouit d'une liberté dans la définition et dans l'utilisation des budgets consacrés aux différentes catégories de ressources (pour les trois catégories ou seulement pour le fonctionnement et le capital). Cette définition des budgets des différentes catégories de ressources ne s'inscrit pas seulement dans le cadre de la répartition des moyens alloués à l'enseignement, mais aussi dans l'arbitrage budgétaire global auquel les collectivités locales doivent procéder entre les différentes missions qui leur incombent (police, entretien de la voirie, etc.).
- La collectivité locale jouit d'une liberté dans l'utilisation des dotations (en nature ou en espèces) qui lui sont attribuées par l'État pour une ou plusieurs catégories de ressources éducatives. Elle partage avec le gouvernement central la responsabilité de définir le montant des dotations en fonctionnement et en capital dans la mesure où elle peut ou doit les compléter avec ses ressources propres.
- La collectivité locale dispose d'une liberté d'utilisation des dotations en ressources scolaires mises à sa disposition par un niveau supérieur. Elle n'intervient pas dans la définition du volume de ces dotations mais a la responsabilité de les répartir entre les établissements.

Ces trois grandes modalités ont servi d'axes d'analyse à la comparaison entre les pays. Elles peuvent connaître des variantes expliquées à l'intérieur des points II.B.1, II.B.2 et II.B.3 du chapitre 2. Quelle que soit l'étendue de l'autonomie dont disposent les collectivités locales, celle-ci peut être limitée par des normes ou des réglementations. Ces contraintes sont présentées ici car elles permettent de nuancer les catégories constituées et d'affiner les comparaisons entre les différentes situations nationales.

B.1. AUTONOMIE DE FINANCEMENT

La caractéristique majeure de ce groupe de pays est que ce sont les collectivités locales qui détiennent la responsabilité de définir le budget de l'enseignement, pour toutes les dépenses liées à l'offre d'un service scolaire ou seulement pour certaines d'entre elles. Les ressources qu'elles utilisent à cette fin proviennent de diverses sources, dont la dotation générale de l'État destinée aux services divers qu'elles fournissent (entretien de la voirie, certains services sociaux, etc.), les taxes locales et des revenus propres. Dans les cinq pays nordiques et au Royaume-Uni, la responsabilité des collectivités locales est engagée selon ce modèle pour les ressources en personnel, fonctionnement et capital. Au Royaume-Uni, cette responsabilité ne s'étend pas aux *grant-maintained schools* qui ont existé entre 1988 et 1999, et étaient financées directement par les autorités supérieures en matière d'éducation. Les collectivités locales financent uniquement les ressources en fonctionnement et en capital en Allemagne, en Espagne pour l'enseignement de niveau primaire, en France, en Italie, en Autriche pour l'enseignement primaire, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*, et au Portugal pour les écoles qui offrent l'enseignement du 1^{er} cycle de l'*ensino básico*.

B.1.1. Toutes catégories de ressources

Pouvoir de décision relatif au financement

Le pouvoir de décision relatif à la définition des budgets des ressources éducatives de personnel, de fonctionnement et de capital caractérise les pays de cette catégorie. Dans les cinq pays nordiques, les collectivités locales définissent le volume global à consacrer à l'éducation ainsi que les volumes spécifiques à attribuer aux différentes catégories de ressources, et décident de la délégation ou non de la gestion aux établissements (voir chapitre 2, point II.C.4). Toutefois, les municipalités finlandaises et islandaises connaissent certaines limites par rapport à cette autonomie. Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Écosse), les autorités locales définissent le volume global des dépenses qu'elles effectuent pour les établissements situés sur leur territoire mais, selon une législation définie au niveau de l'État central, elles doivent permettre aux établissements de gérer une enveloppe globale couvrant les dépenses en personnel et en fonctionnement. En Irlande du Nord, la situation est différente puisque c'est le DE (NI) qui décide du montant global consacré au financement

de l'éducation. Cependant, les *Education and Library Boards* décident de la proportion de ce montant qui sera délégué aux *controlled* et *maintained schools*.

En Finlande, la situation est différente de celle des autres pays scandinaves. Les autorités municipales ne reçoivent pas une dotation globale couvrant tous les services qu'elles offrent, y compris l'éducation, mais deux dotations spécifiques pour l'enseignement. La première est destinée aux dépenses en capital (annuelle ou non, suivant l'importance des besoins des municipalités) tandis que la seconde, appelée «dotation de fonctionnement», couvre les coûts de fonctionnement ainsi que les dépenses liées aux rémunérations du personnel. Le montant de ces deux dotations est calculé par le ministère pour couvrir une proportion des coûts estimés de l'éducation. Les municipalités peuvent les compléter à partir de leurs ressources propres et, in fine, décident elles-mêmes combien et comment elles investissent dans l'éducation. Le conseil municipal décide des matières budgétaires, et délègue éventuellement certaines compétences concernant le financement de l'enseignement à son comité de l'éducation ou à son équivalent. En ce qui concerne les dépenses en capital, l'État subventionne entre 25 et 50 % des coûts estimés, selon la situation financière des municipalités. Dans les limites du montant général disponible, les subsides sont alloués sur la base d'une demande adressée au ministre de l'éducation, la municipalité devant justifier l'investissement qu'elle désire faire et en fournir une description détaillée. La subvention de l'État couvre les dépenses en capital relevant de projets approuvés par le ministère de l'éducation, à l'exception de l'achat du terrain.

L'ensemble des réglementations et contraintes de procédure que les municipalités finlandaises doivent respecter dans le cadre du financement des ressources en capital restreint leur autonomie par rapport à celle dont disposent les collectivités locales danoises, suédoises et norvégiennes. Cependant, la liberté qui leur est accordée de compléter librement les dotations centrales avec leurs ressources propres les place dans une situation comparable à celle des autorités locales du Royaume-Uni et des autres pays nordiques.

Dans deux autres pays, l'État central maintient un contrôle sur la fixation du volume du financement de certaines dépenses.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), les autorités locales financent l'enseignement selon le modèle principal décrit pour cette catégorie. Elles définissent donc librement le montant global qu'elles allouent à l'enseignement. Il s'agit du budget scolaire global (*General Schools Budget – GSB*). Cependant, la partie «dépenses en capital» de ce budget doit être incluse dans le budget général de l'autorité locale consacré aux dépenses en capital (constructions et achats importants d'équipement) et ne peut dépasser un certain montant déterminé par le gouvernement central dans son guide annuel d'investissement en immobilier. Une situation largement similaire s'observe en Écosse.

En Islande, le modèle de financement correspond aussi globalement à la définition de cette catégorie, à savoir une autonomie pour le financement de toutes les catégories de ressources. Cependant, une partie non négligeable du financement des ressources de fonctionnement ne relève pas du pouvoir des municipalités. En effet, les manuels et l'équipement pédagogique sont toujours fournis en nature aux écoles par l'État central. De plus, les municipalités reçoivent actuellement, et ce jusqu'en 2003, une somme fixe du gouvernement destinée à couvrir certaines dépenses en capital immobilier. Cette mesure restreint donc la liberté de la municipalité quant à la définition de son budget pour les dépenses en capital immobilier. Cependant, ce mode de financement fixe est lié à une réforme de l'enseignement, qui prévoit qu'à partir de 2003, tous les établissements offriront un système horaire unique aux élèves ⁽¹⁾.

Répartition des ressources

Critères de répartition des ressources

La répartition des ressources entre les établissements relève de la compétence des municipalités dans les pays nordiques, sauf en Islande, où la répartition des ressources en personnel est soumise à des normes. Les municipalités des quatre autres pays appliquent des critères qui leur sont propres. Elles ne doivent pas respecter de législation à ce sujet. Des instances supra-locales, telles que des associations nationales de municipalités, peuvent émettre des propositions relatives à l'allocation des ressources mais elles ne sont pas obligatoires. Dès lors, il n'en est pas tenu compte dans cette partie

(¹) Jusqu'à présent, certains établissements pratiquent toujours un système horaire en alternance. Ce dernier implique que l'occupation des locaux d'enseignement d'une même école soit partagée en deux sessions au cours de la même journée, un groupe d'élèves ayant cours le matin et un autre, l'après-midi.

puisqu'il s'agit ici de déterminer dans quelle mesure l'autonomie des collectivités locales peut être freinée par des réglementations.

En Islande, les municipalités doivent appliquer une formule mathématique (voir chapitre 3 pour l'explication sur cette formule) pour déterminer le volume des ressources en personnel alloué aux établissements. Pour déterminer l'allocation en capital mobilier et immobilier aux différentes écoles, les municipalités se basent sur les estimations annuelles des établissements quant à leurs besoins financiers pour l'entretien et l'achat d'équipement.

Cette liberté pour la répartition des ressources entre les écoles accordée aux municipalités nordiques, (à l'exception de l'Islande), s'accompagne au Danemark et en Suède d'une contrainte de résultat par rapport à la législation sur l'enseignement et aux objectifs éducatifs qui y sont définis. En outre, en Suède, en Finlande et en Norvège, les municipalités doivent assurer, dans la répartition du budget de l'éducation, que les enseignants puissent suivre des formations continues.

Contrairement à ce qui vient d'être exposé pour les pays nordiques, les autorités locales du Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord) doivent répartir leur budget d'enseignement entre les écoles selon les normes du *Local Management of Schools – LMS*. D'après ces normes, le montant total que les LEA ou *Boards* consacrent à l'enseignement correspond au budget scolaire général (GSB). Il comprend l'ensemble des dépenses qui restent centralisées au niveau de l'autorité locale ou du *Board* (Irlande du Nord) ainsi que les montants que ceux-ci répartissent entre les écoles. En Angleterre et au pays de Galles, une fois soustraits du GSB certains postes budgétaires tels que les constructions et les transports scolaires ou des dotations spécifiques du gouvernement central, le solde constitue le budget potentiel des écoles (*Potential Schools Budget – PSB*). Les LEA doivent en déléguer 85 % aux écoles, qui disposent alors de l'*Aggregated Schools Budget – ASB*. En Irlande du Nord, cette proportion n'est pas précisée (voir chapitre 2, point II.C.3). La somme retenue par les LEA ou les *Boards* doit leur permettre d'assurer les salaires des conseillers pédagogiques ou du personnel d'appui au développement des programmes scolaires. L'essentiel de l'ASB (80 %) doit être principalement distribué en fonction du nombre et de l'âge des élèves en Angleterre. En Irlande du Nord, cette proportion est de 75 %. Au pays de Galles, elle est passée de 80 % à 75 % en 1999. Les autres facteurs que les autorités locales prennent en considération ont trait aux besoins spécifiques de certains élèves ou à des coûts d'infrastructure plus élevés que la moyenne des établissements scolaires. Les LEA disposent du pouvoir de décision par rapport aux dépenses en capital mais elles consultent les écoles dont elles sont responsables pour connaître leurs besoins.

En Écosse, les autorités locales, en suivant le principe du *Devolved School Management – DSM* –, doivent baser la répartition des ressources entre les écoles sur le nombre d'élèves, sur des critères géographiques et sociaux et sur le type de bâtiments, bien que le DSM autorise des variations entre les autorités locales. Celles-ci doivent déléguer au moins 80 % de leur pouvoir de décisions quant à l'utilisation des ressources aux directions des établissements. Elles doivent viser une égalité de traitement entre les établissements et, pour cela, tenir compte des disparités existant entre eux. Pour les ressources en personnel, bien que les budgets des écoles fassent généralement état de coûts salariaux moyens, les autorités locales prennent en compte, dans les faits, les coûts réels de leurs écoles pour l'année en cours.

Normes en matière de ressources en personnel

De manière globale, les autorités locales doivent garantir que les établissements dont elles ont la responsabilité répondent à des normes minimales légales relatives à l'organisation générale de l'enseignement, aux ressources humaines mises à leur disposition (encadrement) et à leur activité (qualité, programme). Ces normes sont reprises pour le Danemark dans la législation sur la *folkeskole*, en Suède dans la législation sur l'éducation, en Finlande dans la législation et le décret sur l'éducation de base, au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles) dans la loi de 1996 sur la réforme de l'éducation ainsi que dans d'autres textes législatifs, en Irlande du Nord dans l'ordonnance de 1989 sur la réforme de l'éducation et dans d'autres textes législatifs, en Islande dans la loi de 1974 sur l'enseignement et en Norvège dans la loi sur l'enseignement obligatoire et le secondaire post-obligatoire.

Dans tous ces pays, les municipalités détiennent la compétence d'employeur pour le personnel des établissements, excepté au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), où, dans certaines catégories d'établissements, l'employeur est le *school governing body* ou, en Irlande du Nord uniquement, le *Council for Catholic Maintained Schools*. Dans les catégories d'établissements d'Angleterre et du pays de Galles où les LEA sont les employeurs légaux, ces derniers administrent le paiement des salaires et fournissent des conseils spécifiques sur des questions telles que le montant

des rémunérations ou les licenciements, mais ce sont les *school governing bodies* des établissements qui détiennent la plupart des compétences relatives au personnel. La situation est similaire en Irlande du Nord, à cette différence près que c'est le ministère de l'éducation qui administre le paiement des salaires (excepté pour les *voluntary grammar schools*). Par rapport à leurs compétences restreintes en matière de gestion du personnel, les autorités locales doivent respecter les termes des accords nationaux en matière d'emploi.

En Écosse, les autorités locales sont responsables du recrutement des enseignants et elles doivent respecter les normes nationales se rapportant au personnel ainsi que la taille maximale des classes.

Dans les six pays de cette catégorie (les pays nordiques et le Royaume-Uni), le personnel susceptible d'être engagé par les collectivités locales doit être pourvu de qualifications réglementaires ⁽¹⁾.

Au Danemark, en Finlande et en Norvège, les municipalités sont tenues de respecter des conditions de travail (salaires et horaires), définies au niveau national par des négociations entre le syndicat des enseignants et l'association nationale des autorités locales dans les deux premiers pays ou par le ministère du travail et l'administration gouvernementale en Norvège. Cependant, excepté en Finlande, les normes nationales salariales dans ces pays connaissent certains aménagements. Au Danemark, le système de rémunération mis en place actuellement conditionne l'obtention d'un surcroît de salaire à la réalisation des objectifs et à l'importance des responsabilités. En Norvège, depuis 1999 des possibilités d'adaptations locales à l'intérieur de la structure nationale sont possibles. En Islande, il existe également une convention nationale sur les salaires, déterminée par le syndicat des enseignants et l'association nationale des autorités locales, mais certaines municipalités ne respectent pas l'accord et proposent des salaires plus élevés. En Suède, la situation est différente puisque les salaires des enseignants sont négociés individuellement au niveau local, même si des structures portant sur les conditions salariales et sur certaines conditions de travail (nombre d'heures par semaine, vacances, formation continue, etc.) sont régies par des conventions nationales. Dans les cinq pays nordiques, il existe aussi des possibilités d'heures supplémentaires rémunérées selon des barèmes réglementés. En ce qui concerne le personnel non enseignant, des normes salariales nationales ou syndicales sont fixées seulement au Danemark, en Finlande et en Suède. En Islande et en Norvège, ces salaires sont déterminés au niveau local.

En plus des conditions de travail et des qualifications requises, les collectivités locales de certains pays doivent également respecter des exigences quantitatives. Ainsi, au Danemark et en Norvège, lorsque le conseil municipal décide du nombre de classes ouvertes dans les écoles, il doit respecter les normes d'encadrement fixées à 28 élèves maximum par classe pour l'enseignement obligatoire. En Norvège, les municipalités peuvent octroyer plus de ressources que celles indiquées par cette norme. En Suède, en Finlande et en Islande ⁽²⁾, il n'existe pas de normes d'encadrement.

Normes de fonctionnement/capital

Les autorités locales ont la responsabilité de définir leur propre planification des constructions et/ou rénovations.

Au Danemark, en Finlande, en Suède et en Norvège, les normes relatives aux conditions d'environnement et à la taille des locaux sont les mêmes que celles en vigueur pour tous les lieux de travail. Il n'existe pas ou peu de réglementations propres aux bâtiments scolaires dans ces quatre pays. Cependant, en Finlande, les municipalités sont soumises à la tutelle du ministère de l'éducation pour l'approbation de tous leurs projets en investissements immobiliers. Avant de délivrer des subventions, ce dernier vérifie que les délais, les coûts estimés et les bâtiments nécessaires au projet sont en accord avec le budget.

Dans les autres pays, il existe davantage de réglementations relatives aux bâtiments scolaires. En Islande, les municipalités doivent respecter des réglementations définies par le ministère de la santé à propos des conditions d'environnement et une série de réglementations concernant les bâtiments scolaires (nombre de m² par élève, normes de surface de classes définies en fonction de leur usage, types d'espaces qu'une école doit contenir, normes de surface de certaines infrastructures).

⁽¹⁾ Au Danemark, les municipalités sont autorisées à employer du personnel sans qualification formelle d'enseignant pour l'apprentissage de certaines matières spécifiques dans les écoles publiques, comme les professeurs d'économie domestique ou de ferronnerie/menuiserie, ou encore des enseignants d'origine étrangère qui n'enseignent que leur spécialité.

⁽²⁾ La législation ne comporte plus de ratio depuis 1995. Cependant, il existe un accord informel entre le syndicat des enseignants et l'association des autorités locales pour garder les anciens taux d'encadrement.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), les dépenses en construction, rénovations structurelles et équipement lourd sont les seules que les LEA ont la charge de gérer. Tous les projets doivent être approuvés par la DfEE ou par le ministère des affaires galloises (devenu l'Assemblée nationale du pays de Galles depuis 1999) sous réserve d'être conformes à la dernière réglementation sur les bâtiments scolaires, établie en 1999, ainsi qu'aux recommandations du gouvernement sur les constructions scolaires. Les LEA doivent également respecter les réglementations générales, telles que des normes sanitaires et des normes relatives à la protection de l'environnement ainsi qu'à l'intégration des personnes à besoins spécifiques, qui dépassent le domaine de l'éducation. En Irlande du Nord, le ministère de l'éducation donne des conseils et fournit une aide pour la planification, la forme et les normes des nouvelles constructions scolaires. Les dépenses portant sur ces dernières doivent être soumises à l'approbation du ministère. En Écosse, les autorités locales doivent respecter les normes de construction précisées dans les prescriptions et normes générales pour les bâtiments scolaires, qui portent sur les surfaces minimales pour un certain nombre d'élèves et les conditions d'isolation au bruit. Concernant les biens de capital mobilier, l'autorité locale doit donner son approbation à l'école lorsque celle-ci procède à l'acquisition de mobilier et d'installations sanitaires ou électriques. L'autorité locale doit s'assurer que les normes de santé et de sécurité sont respectées dans ces acquisitions.

Possibilités de délégation de la gestion des ressources

L'affectation des ressources peut se faire selon diverses modalités, avec délégation ou non d'une responsabilité plus ou moins grande à l'établissement. L'autonomie des collectivités locales des pays nordiques se caractérise notamment par le fait qu'il est de leur ressort de décider si elles délèguent aux établissements la gestion d'une partie ou de l'ensemble des ressources.

Au Danemark et en Suède, les municipalités ont la possibilité de déléguer aux écoles la gestion de toutes les catégories de ressources. En Suède, cette délégation peut se traduire par une dotation globale, et cette option est même encouragée car les recommandations gouvernementales vont dans le sens d'une décentralisation aussi grande que possible. Au Danemark, la subvention est composée de postes budgétaires distincts.

En Finlande et en Norvège, la délégation aux établissements concerne habituellement les ressources en fonctionnement. En Finlande, les municipalités ont cependant la possibilité de déléguer l'ensemble de la gestion financière aux établissements, à l'instar des municipalités danoises ou suédoises. Cependant, la situation la plus fréquente est le maintien de la gestion de certaines ressources au niveau de la municipalité. La délégation, lorsqu'elle existe, porte sur les dépenses en fonctionnement au sens large et en personnel. En Norvège, les municipalités délèguent généralement la gestion des ressources en fonctionnement aux établissements sous la forme de deux postes budgétaires pour lesquels les établissements disposent d'une ligne de crédit, «l'équipement et la maintenance», d'une part, et les «coûts opérationnels», d'autre part.

En Islande, les municipalités ont la possibilité de déléguer la responsabilité de la gestion financière journalière aux chefs d'établissement, et plusieurs d'entre elles l'ont fait depuis que cette possibilité existe (1996). La législation relative à la délégation de compétences vers les écoles étant relativement récente, elle est censée se généraliser d'ici quelques années.

Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles, Irlande du Nord), à l'inverse de la situation des pays nordiques, la délégation de compétences de gestion aux établissements n'est pas laissée à la discrétion des LEA ou des *Boards* (pour l'Irlande du Nord). En effet, ceux-ci sont obligés de déléguer la gestion des ressources en personnel et en fonctionnement aux établissements par une allocation globale, en respectant les règles du LMS. Cependant, le LMS n'implique pas que les LEA délèguent la gestion des dépenses en capital aux établissements. Elles l'assument donc elles-mêmes tout en consultant les établissements sur leurs besoins. Même si les LEA et les *Boards* doivent déléguer la majeure partie de l'utilisation du budget de l'enseignement aux écoles, ils restent responsables en dernier recours de l'honorabilité des contrats des établissements et ils sont les propriétaires du matériel et des biens achetés par les écoles.

En Écosse, la délégation aux établissements doit au moins couvrir les coûts de personnel, de gestion, de matériel didactique et autres, les frais d'entretien et les services. Les autorités locales sont responsables de l'équilibre financier des écoles et supervisent les achats de capital mobilier.

**FIGURE 2.6. TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES.
PAYS CARACTÉRISÉS PAR L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES
POUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES RESSOURCES SCOLAIRES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.**

	CRITÈRES DE RÉPARTITION DES RESSOURCES ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS	CONDITIONS DE TRAVAIL ET SALARIALES	NORMES DE FONCTIONNEMENT ET CONSTRUCTION	POSSIBILITÉS DE DÉLÉGATION
DK	Propre aux municipalités	Conventions nationales	Réglementation générale	Oui, pour le fonctionnement, le personnel et le capital
FIN	Propre aux municipalités	Conventions nationales	Réglementation générale et approbation des investissements par le ministère de l'éducation	Oui, pour le fonctionnement, le personnel et le capital
S	Propre aux municipalités	Conventions nationales. Les salaires sont négociés individuellement sur la base de ces conventions	Réglementation générale	Oui, pour le fonctionnement, le personnel et le capital
UK	Défini par le LMS ou le DSM	Angleterre, pays de Galles, Irlande du Nord: respect des accords nationaux en matière d'emploi Écosse: normes nationales relatives au personnel, taille maximale des classes	Angleterre: sur approbation du DfEE Pays de Galles: sur approbation du ministère des affaires galloises Irlande du Nord: constructions réalisées sous approbation du DE (NI) Écosse: normes de santé et de sécurité, normes de construction	Délégation obligatoire des ressources en personnel et en fonctionnement
IS	Personnel: formule mathématique Fonctionnement et capital: propre aux municipalités	Conventions nationales, à l'exception du personnel non enseignant	Réglementations spécifiques pour les bâtiments scolaires et normes générales de santé	Oui, pour la gestion journalière
NO	Propre aux municipalités	Conventions nationales, à l'exception du personnel non enseignant	Réglementations générales	Oui, pour le fonctionnement
<p>Source: Eurydice. Note complémentaire Islande: certaines municipalités ne respectent pas l'accord et proposent des salaires plus élevés.</p>				

B.1.2. Autonomie de financement pour les ressources de fonctionnement et/ou de capital

Dans plusieurs pays, les collectivités locales ont en charge le financement des ressources destinées au fonctionnement (incluant parfois le personnel non enseignant) et/ou au capital, c'est-à-dire qu'elles définissent le volume de ces postes budgétaires à partir de leur budget général qui est formé par plusieurs types de ressources et couvre des services autres qu'éducatifs. Par cette responsabilité, elles présentent des points communs avec la situation des municipalités dans les pays nordiques et au Royaume-Uni. Cette situation se retrouve en Allemagne, en Espagne dans l'enseignement primaire, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Autriche pour l'enseignement primaire, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen* et au Portugal pour les écoles qui offrent l'enseignement du 1^{er} cycle de l'*ensino básico*. Le Luxembourg s'inscrit partiellement dans ce schéma pour l'enseignement de niveau primaire, dans la mesure où ce sont les municipalités qui financent les biens et services de fonctionnement tandis que l'État assume la majeure partie des coûts de capital immobilier. Dans tous ces pays, à l'exception des Pays-Bas, c'est l'État (ou l'autorité supérieure en matière d'éducation) qui a en charge la rémunération et le recrutement du personnel, ce qui limite le champ d'action de leurs collectivités locales par rapport à celles des pays nordiques. Aux Pays-Bas, ce sont les établissements qui gèrent leurs dépenses en personnel.

Excepté au Luxembourg, les collectivités locales de ces pays assument généralement la gestion des dépenses en capital. Quant à la gestion des biens et services de fonctionnement, elle est confiée soit aux municipalités (Allemagne, Espagne dans l'enseignement primaire pour une partie du fonctionnement, France dans l'enseignement primaire, Italie, Luxembourg dans l'enseignement primaire, Autriche pour l'enseignement primaire, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen* et Portugal pour les écoles qui offrent l'enseignement du 1^{er} cycle de l'*ensino básico*), soit aux établissements scolaires (Espagne dans l'enseignement primaire pour une partie du fonctionnement, France dans l'enseignement secondaire et Pays-Bas). En général et contrairement à ce qui se passe dans les pays nordiques, ce ne sont pas les autorités locales qui décident de déléguer ou non les compétences de gestion aux établissements: cette décision résulte de l'application d'une législation nationale et est, en conséquence, uniforme dans tout le pays. Dès lors, cette compétence ne sera pas retenue comme indicateur de l'autonomie des collectivités locales. Cependant, en Allemagne, les municipalités peuvent déléguer aux établissements la gestion de certains postes de fonctionnement. De même, aux Pays-Bas, les municipalités peuvent décider de déléguer aux établissements la totalité ou une partie de leur budget relatif aux bâtiments scolaires.

Pouvoir de décision relatif au financement

L'étendue des besoins financés par les collectivités locales présente certaines variations entre les pays de ce groupe. En Allemagne, en France et au Portugal pour les établissements offrant uniquement le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*, les collectivités locales financent l'ensemble des ressources de fonctionnement et en capital, ainsi que celles en personnel non enseignant pour l'Allemagne et la France (enseignement primaire). La situation est similaire en Autriche, à ceci près que dans certains Länder, les municipalités sont aidées pour leurs dépenses en capital, sous la forme de prêts du fonds des constructions scolaires (niveau des Länder). Ces prêts peuvent couvrir l'ensemble des coûts de construction ou seulement une partie. Le remboursement dépend des capacités financières de la commune. Dans la situation la plus fréquente, un tiers du financement des nouvelles constructions est à charge des municipalités, comprenant la rénovation des bâtiments, l'entretien et l'équipement, et le reste est à la charge des *Landesregierungen*.

En Espagne et en Italie, les collectivités locales ne financent qu'une partie des ressources en matière de fonctionnement et de capital. Ainsi, en Espagne, dans l'enseignement primaire, les municipalités paient les charges des écoles, fournissent le personnel de maintenance et assument les réparations des bâtiments existants. En Italie, les municipalités sont responsables des charges et du nettoyage dans le budget de fonctionnement ⁽¹⁾, tandis que l'État alloue des dotations aux établissements pour les activités administratives et le matériel d'enseignement. Cependant, certaines municipalités participent à ces dernières dépenses. Les municipalités supportent les coûts et assument la gestion des dépenses de construction, de rénovation, des installations sportives, des bus scolaires et de l'équipement des cafétérias.

Au Luxembourg, les municipalités financent les dépenses en fonctionnement des écoles, tandis que le ministère des travaux publics gère les constructions des bâtiments scolaires.

Aux Pays-Bas, les municipalités financent les dépenses en capital immobilier des établissements.

Dans tous les pays de cette catégorie, les collectivités locales assurent le financement des dépenses en fonctionnement et/ou en capital en puisant dans leurs fonds propres et en utilisant les transferts financiers en provenance de l'État central (ou des Länder en Allemagne).

Certains de ces transferts ne sont pas destinés spécifiquement à l'enseignement. C'est le cas, par exemple, des dotations générales de fonctionnement et d'équipement que reçoivent les municipalités françaises. Elles intègrent ce type de transferts dans leur budget global et déterminent ensuite la proportion qu'elles réservent aux écoles primaires. Aux Pays-Bas, les financements des communes pour le capital proviennent du fonds des communes, lui-même subventionné par le ministère de l'intérieur. De même, au Portugal, dans les écoles qui offrent le 1^{er} cycle de l'enseignement de base, l'État transfère des ressources financières aux communes sans en préciser l'affectation finale. Elles sont incorporées dans le budget municipal global qui prévoit le financement du fonctionnement (acquisition de matériel pédagogique, frais administratifs et charges) des établissements du 1^{er} cycle de l'*ensino básico*, ainsi que leur éventuelle réparation ou construction.

(1) À partir de l'an 2000, l'État prend en charge l'octroi de personnel d'entretien aux établissements.

Dans d'autres cas, les transferts financiers de l'autorité supérieure en éducation sont destinés à un usage spécifique, ce qui les rapproche alors des pays présentés au point II.B.2. En Allemagne, les municipalités (ou *Schulträger*) bénéficient de dotations destinées à des dépenses publiques auxquelles s'ajoutent des sommes destinées spécifiquement à de nouvelles constructions, à des transformations et extensions, à l'achat de bâtiments scolaires et aux équipements initiaux des écoles. Pour bénéficier de ces subventions, le *Schulträger* doit garantir le respect d'une série de normes, ce qui permet au Land d'avoir une certaine uniformité de construction dans les secteurs relevant de sa compétence. De plus, les municipalités doivent assurer une offre d'éducation équilibrée sur leur territoire de compétence. Ceci implique que la planification du développement des bâtiments scolaires est établie sur la base d'une consultation mutuelle entre la municipalité et l'autorité supérieure, le Land dans la plupart des cas. De même, en France, pour financer l'enseignement secondaire, les *départements* reçoivent, de l'État central, une dotation générale de décentralisation et une dotation pour l'équipement des *collèges* qui transitent via les régions. Les *départements* puisent le complément sur leurs fonds propres. Dans le cas de l'Allemagne, comme dans le cas de la France pour l'enseignement secondaire, une partie des volumes financiers que les municipalités consacrent à l'enseignement sont prédéterminés par des dotations spécifiques mais la définition de l'ensemble des montants reste en majeure partie du ressort des collectivités locales.

Répartition des ressources

Critères de répartition des ressources

En Espagne, en France, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Autriche, les collectivités locales définissent leurs propres critères de répartition des ressources ⁽¹⁾.

En Allemagne, chaque *Schulträger* définit ses normes et ses priorités en fonction de ses ressources financières, mais doit également respecter le plan de développement des établissements scolaires établi pour son territoire. Ce plan est défini avec l'autorité supérieure en matière d'éducation. Pour procéder à l'affectation des ressources en capital aux différentes écoles, les *Schulträger* se basent sur des normes de construction ayant trait à la superficie (classes, parcelles, locaux annexes) de l'école.

En Autriche, pour l'enseignement primaire, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*, la détermination du montant des ressources de fonctionnement accordées aux différents établissements se fait dans le cadre d'une discussion entre la commune et l'école. Ce sont les communes qui déterminent les besoins des établissements en capital, les budgets étant affectés en fonction des disponibilités.

Au Portugal, les montants affectés par les municipalités aux écoles varient en fonction des communes. Il n'existe pas de critère réglementaire mais, dans la pratique, les affectations sont déterminées sur la base des caractéristiques de chaque établissement, à savoir leur dimension, l'état de conservation des installations et leur localisation géographique (zones climatiques du nord ou du sud du pays).

Normes de fonctionnement

En Espagne et en France, pour l'enseignement primaire, les collectivités locales ne doivent pas suivre de normes centralisées dans l'utilisation du budget des ressources en fonctionnement. En Allemagne, les normes de fonctionnement, dérivées de réglementations générales, sont définies par les différents Länder. Il existe aujourd'hui une volonté de laisser plus de marge de manœuvre aux *Schulträger* ou municipalités dans la définition des réglementations. En ce qui concerne le personnel non enseignant en Allemagne, sa rémunération est soumise aux réglementations générales des agents contractuels de la fonction publique.

En Italie, des normes d'environnement nationales (éclairage, sécurité et hygiène, acoustique, etc.) doivent être respectées dans tous les établissements. Au Luxembourg, en ce qui concerne la gestion des ressources en fonctionnement allouées aux établissements, les autorités municipales doivent respecter les normes de sécurité en vigueur dans les lieux publics. En Autriche, pour l'enseignement primaire, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*, le personnel technique est rémunéré en fonction de normes salariales nationales. De plus, des normes environnementales doivent être respectées dans tous les établissements (chauffage, éclairage, acoustique, etc.). Au Portugal, les

⁽¹⁾ Elles ne sont pas soumises à des réglementations dans la répartition des subsides mais doivent assurer la publication de leurs critères.

collectivités locales doivent respecter des normes de température et d'acoustique. Prochainement, une forte normalisation devrait avoir lieu au Portugal, dans l'enseignement du 1^{er} cycle de l'*ensino básico*, car le ministère de l'éducation élabore une réglementation relative aux biens et à l'équipement minimal qui devra être légalement respectée dans tous les établissements.

Normes de construction

En Allemagne, les municipalités doivent respecter des normes de construction définies à un niveau suprarégional. Tout bâtiment scolaire doit correspondre aux exigences de fonctionnement normal d'une école. Les besoins en locaux sont définis par la taille de l'établissement (nombre de classes et d'élèves) et par les matières enseignées. De plus, pour bénéficier d'un remboursement par le Land, les *Schulträger* (ou municipalités) doivent respecter une norme minimale qui est fonction du type d'école (*Grundschule*, *Hauptschule*, etc.) et de la superficie de l'établissement. Les *Schulträger* disposent de marges d'appréciation. Des programmes d'aménagement de l'espace ont été adoptés par les ministères de l'éducation, qui fixent les dimensions minimales des locaux et des cours de récréation, mais les décisions relatives à leur forme relèvent des *Schulträger*.

En France, les collectivités territoriales (municipalités pour l'enseignement primaire et *départements* pour l'enseignement secondaire) peuvent établir leurs propres normes de construction (⁽¹⁾), dans le cadre des réglementations générales portant sur les locaux publics. Toutefois, les collectivités territoriales sont soumises à la tutelle de l'État pour les opérations de construction et d'extension des établissements susceptibles d'entraîner la création de postes d'enseignants, car c'est l'État qui met ces derniers à la disposition des établissements. En définitive, les collectivités territoriales décident des modalités de construction et de l'équipement des classes, tandis que l'État décide de leur ouverture effective par l'attribution du nombre de postes disponibles.

En Italie, les constructions des bâtiments scolaires ou des équipements sportifs effectuées par la municipalité doivent respecter des normes générales de construction, ainsi que des normes pédagogiques et sanitaires.

Aux Pays-Bas, en ce qui concerne la réalisation des opérations de construction et de maintenance des bâtiments scolaires, les communes ne sont pas soumises à des normes particulières. Cependant, elles doivent suivre un règlement précisant dans une certaine mesure les modalités financières à respecter. Grosso modo, elles ont le choix entre la méthode dite directive et la méthode des appels d'offres. Dans la méthode directive, les communes appliquent des critères d'équipement, qui indiquent avec précision le montant à réserver pour telle ou telle infrastructure. Dans la méthode des appels d'offres, les directions d'établissement établissent le cahier des charges. Ensuite, les communes déterminent les montants à dégager sur la base des offres reçues. Cette méthode est surtout utile lorsqu'il s'agit de travaux d'adaptation ou d'entretien des infrastructures, en particulier lorsqu'ils doivent s'effectuer sur mesure et lorsqu'il est difficile de les quantifier avec précision au préalable en raison de l'aménagement spécifique des infrastructures.

En Autriche (pour l'enseignement primaire, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*), il existe des normes de surface par élève à respecter.

Au Portugal, c'est au ministère de l'éducation nationale qu'il incombe de créer les écoles du 1^{er} cycle de l'*ensino básico* et de leur affecter un certain nombre d'enseignants. Ce ministère décide également de la fermeture des écoles lorsque le nombre d'élèves est insuffisant pour justifier leur fonctionnement. Dans ce cas, une concertation entre les autorités locales et le ministère de l'éducation nationale est organisée. Cependant, les normes centralisées pour la construction ou la rénovation des bâtiments sont de simples recommandations. Les normes relatives aux types de salles (salles de classe, laboratoires, etc.) jouent un rôle dans l'estimation du financement des différents établissements par les collectivités locales.

La figure 2.7 présente de façon synthétique la situation des différents pays en termes d'autonomie financière des collectivités locales en matière d'éducation. Elle met en évidence que, pour les catégories de ressources financées par les collectivités locales, la réglementation est plus importante en Allemagne et en Autriche qu'en Espagne.

(¹) Quand elles n'utilisent pas leur droit, on utilise les anciennes normes nationales.

**FIGURE 2.7. TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES.
PAYS CARACTÉRISÉS PAR L'AUTONOMIE DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES
POUR LES RESSOURCES DE FONCTIONNEMENT ET/OU DE CAPITAL. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.**

	FINANCEMENT PAR CATÉGORIES DE BIENS ET SERVICES	CRITÈRES DE RÉPARTITION ENTRE LES ÉCOLES	NORMES DE FONCTIONNEMENT	NORMES DE CONSTRUCTION
D	Personnel non enseignant Fonctionnement Capital (sur la base de dotations spécifiques du Land)	Non (priorités définies par le <i>Schulträger</i> mais respect d'un plan de développement des établissements scolaires au niveau local)	Oui (normes définies par le Land avec possibilité d'aménagement par le <i>Schulträger</i>)	Oui (pour bénéficier de subventions provenant du Land, respect de normes de construction, de sécurité ainsi que de normes relatives à l'équipement)
E (primaire)	Partie du fonction- nement (charges) Partie du capital (réparations)	Non	Non	Non
F	Fonctionnement Personnel non enseignant (primaire) Capital	Non	Primaire: non Secondaire: sans objet car les établissements gèrent eux-mêmes leur budget de fonctionnement	Réglementations générales portant sur les locaux publics
I	Partie du fonctionnement (charges-nettoyage) Capital	Non	Oui (normes environnementales)	Oui (normes générales de construction, normes pédagogiques et sanitaires)
L (primaire)	Fonctionnement Personnel non enseignant	Non	Oui (normes de sécurité en vigueur dans les lieux publics)	Sans objet (du ressort de ministère des travaux publics)
NL	Capital	Non	Sans objet	Oui (modalités financières)
A (primaire, <i>Hauptschulen, Polytechnische Schulen</i>)	Fonctionnement Capital (parfois partagé avec les Länder)	Non	Oui (normes d'environnement (température, éclairage, acoustique, etc.) Personnel technique: normes salariales nationales)	Oui (normes de surface)
P (1^{er} cycle de l'<i>ensino básico</i>)	Fonctionnement Capital	Non	Oui (température, acoustique et normalisation prochaine)	Oui

Source: Eurydice.

B.2. PARTAGE DES RESPONSABILITÉS DE FINANCEMENT POUR LE FONCTIONNEMENT ET LE CAPITAL

Dans deux pays, les municipalités partagent avec les autorités supérieures en matière d'éducation la responsabilité du financement des écoles pour leurs ressources en fonctionnement et en capital. C'est-à-dire qu'elles reçoivent des autorités supérieures en matière d'éducation des dotations destinées à une catégorie de ressources, qu'elles peuvent ou doivent compléter avec leurs ressources propres. Les pays concernés par ce modèle sont la Belgique pour l'enseignement organisé par les communes et provinces et le Liechtenstein pour l'enseignement primaire. En Belgique, les collectivités locales ont également un rôle important en ce qui concerne le personnel. En effet, les communes et provinces recrutent les enseignants des écoles qu'elles organisent sur la base d'un nombre global d'heures d'enseignement.

Comme dans la catégorie précédente, les collectivités locales de ces pays procèdent à la répartition entre les établissements des ressources qu'elles financent. Elles assument la gestion des dépenses

en fonctionnement et en capital, excepté en Communauté flamande de Belgique, où les communes et provinces délèguent aux établissements qu'elles organisent la gestion des biens et services de fonctionnement. Contrairement à ce qui se passe dans les pays nordiques, ce ne sont pas les autorités locales qui décident de déléguer ou non les compétences de gestion aux établissements. La décision résulte de l'application d'une réglementation nationale ou communautaire. Elle est, en conséquence, uniforme dans l'ensemble du pays ou de la communauté linguistique. Dès lors, cette compétence ne sera pas retenue comme indicateur de l'autonomie des collectivités locales.

Pouvoir de décision relatif au financement

Le financement des ressources de fonctionnement est partiellement à la charge des collectivités locales en Belgique (pour les écoles dont elles sont responsables, c'est-à-dire celles du *réseau* officiel subventionné) puisqu'elles peuvent compléter les dotations des communautés linguistiques avec leurs ressources propres. Au Liechtenstein, la situation diffère un peu: l'inspectorat reçoit des subsides pour divers achats de biens non durables et des services, tels que les frais de bureau, petit outillage, frais de poste, etc.

Le financement du capital est partiellement à charge des collectivités locales en Belgique puisqu'elles doivent y contribuer selon un pourcentage prédéfini. En Communauté flamande de Belgique, les dépenses en capital immobilier sont financées à 70 % par le DIGO, les 30 % restant doivent être financés par la commune ou la province, qui a en outre la possibilité de procéder à des constructions ou à des rénovations sur ses ressources propres. En Communauté française de Belgique, la commune ou la province finance les dépenses en capital immobilier, à raison de 40 % de l'investissement total, les 60 % restant étant pris en charge par le ministère de l'éducation.

Au Liechtenstein, le financement du capital est à la charge des collectivités locales sur la base de subventions spécifiques de l'État.

Répartition des ressources

Critères de répartition des ressources

En Communauté flamande de Belgique, les *inrichtende machten* sont autorisés à distribuer les ressources entre leurs écoles selon leur propres critères. Cependant, la loi de 1959 stipule que les écoles des différents *inrichtende machten* doivent être traitées de la même manière et les communes et provinces doivent donc tenir compte de cette réglementation.

Au Liechtenstein, la répartition du budget «fonctionnement» entre les établissements est du ressort des communes. L'affectation des dépenses en matériel tient généralement compte de valeurs déterminées par l'expérience et se fonde sur un montant forfaitaire par classe ou par élève. En ce qui concerne les dépenses en capital – construction et entretien des bâtiments, équipement – le conseil communal décide des coûts des investissements, sur la base d'une justification faite par l'école de leur nécessité, de leur urgence, de leur économie et de leur utilité.

Normes pour les ressources de fonctionnement

En Belgique, le personnel d'entretien est rémunéré par les collectivités locales selon une réglementation communale ou provinciale mais ces dernières doivent respecter des normes de fonctionnement valables sur tous les lieux de travail (loi de 1996 relative au bien-être des travailleurs) ainsi que des dispositions spécifiques applicables aux établissements de la Communauté française.

Au Liechtenstein pour l'enseignement primaire, les collectivités locales ne doivent pas respecter de normes centralisées dans la gestion des ressources en fonctionnement.

Normes pour les constructions

En Communauté française de Belgique (enseignement des communes et provinces), les travaux de construction sont soumis à des réglementations communautaires. Pour bénéficier de la subvention, les communes et provinces doivent prouver leurs besoins et respecter les normes financières et physiques prévues dans l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté du 8 janvier 1993, qui portent sur la surface par élève et sur des marges de prix au mètre carré définies pour les constructions et aménagements. En Communauté flamande de Belgique, tous les travaux de construction sont soumis à la tutelle du DIGO, institution publique chargée de coordonner la construction des bâtiments scolaires pour les *réseaux* subventionnés.

Au Liechtenstein, pour les investissements en équipement, le contrôle appartient à l'administration des constructions de la commune ou au contrôle financier de l'État qui effectue le décompte final des constructions.

FIGURE 2.8. TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. PAYS CARACTÉRISÉS PAR L'AUTONOMIE DE GESTION ET LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS DE FINANCEMENT POUR CERTAINES RESSOURCES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.				
	FINANCEMENT PAR CATÉGORIES DE BIENS ET SERVICES	CRITÈRES DE RÉPARTITION ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS	NORMES POUR LE FONCTIONNEMENT	NORMES POUR LES CONSTRUCTIONS
B fr (écoles des provinces et communes)	Peuvent compléter la dotation de fonctionnement Contribution obligatoire au capital de 40 %	Non	Normes visant à assurer le bien-être du travailleur, dispositions spécifiques pour les bâtiments communautaires Rémunération du personnel d'entretien selon réglementation communale ou provinciale	Normes financières et physiques communautaires
B nl (écoles des provinces et communes)	Peuvent compléter la dotation de fonctionnement Contribution obligatoire au capital de 30 %	Non	Sans objet	Travaux soumis à la tutelle du DIGO
LI	Fonctionnement Capital: 70 %	Non	Non	(:)

Source: Eurydice.

B.3. AUTONOMIE DANS L'UTILISATION DES DOTATIONS QUI LEUR SONT ALLOUÉES POUR PLUSIEURS CATÉGORIES DE RESSOURCES

Dans deux pays, les collectivités locales reçoivent des dotations de l'État central qui sont réservées à une catégorie de ressources éducatives. Elles ne les complètent pas par leurs ressources propres. Les collectivités locales ne participent donc en aucune façon à la définition des montants de ces dotations. Elles sont par contre chargées de les répartir entre les différentes écoles. Ce cas de figure existe en Grèce et en Irlande.

En Grèce, les municipalités reçoivent du ministère de l'intérieur une subvention de fonctionnement et les autorités préfectorales reçoivent des crédits du Programme d'investissements publics et des prêts pour les dépenses en capital.

En Irlande, les VEC reçoivent trois dotations différentes du ministère de l'éducation et de la science, destinées respectivement aux dépenses en personnel, en fonctionnement et en capital.

En Grèce, les municipalités délèguent aux établissements la gestion des ressources en fonctionnement et personnel de nettoyage. Elles réalisent elles-mêmes les constructions scolaires. En Irlande, les établissements gèrent les ressources en fonctionnement ainsi que celles en personnel d'entretien et de remédiation, tandis que les VEC organisent les ressources en capital immobilier et rémunèrent le personnel. Contrairement à ce qui se passe dans les pays nordiques, ce ne sont pas les autorités locales qui décident de déléguer ou non les compétences de gestion aux établissements. La décision résulte de l'application d'une réglementation nationale et dès lors, cette compétence n'est pas retenue comme indicateur de l'autonomie des collectivités locales.

Répartition des ressources

Critères d'octroi

En Grèce, le montant de la subvention allouée aux établissements pour le fonctionnement est établi par le conseil municipal, sur la base d'une présentation de ses besoins par la direction de l'établissement. Les administrations préfectorales sont responsables de l'octroi des ressources en capital immobilier aux bâtiments scolaires. Elles définissent elles-mêmes les critères de répartition entre les écoles des crédits d'investissement qu'elles reçoivent.

En Irlande, les VEC distribuent toutes les ressources (personnel, fonctionnement et capital) entre les différents établissements selon leurs priorités et leurs perceptions des besoins. Cependant, il existe des recommandations ministérielles sur l'allocation aux établissements de personnel non enseignant, à savoir les secrétaires et le personnel de gardiennage, en fonction du nombre d'élèves qu'ils accueillent ⁽¹⁾. Ces ressources en personnel non enseignant font partie de la dotation de fonctionnement.

Normes de personnel

En Irlande, ce sont les VEC qui recrutent et rémunèrent le personnel. Les enseignants doivent disposer de qualifications standard. Il existe des barèmes salariaux nationaux, négociés entre le ministère et les syndicats enseignants. Quant au personnel non enseignant, il est rémunéré selon des taux réglementaires. Il n'existe pas de ratio mais des tailles de classe maximales en relation avec des normes de santé et de sécurité.

Normes de fonctionnement et de construction

En Grèce, il existe des normes de fonctionnement portant sur les bibliothèques scolaires et les laboratoires. En outre, dans l'exécution des travaux de construction, de maintenance et de réfection des bâtiments scolaires, les municipalités doivent respecter une série de conditions définies par le ministère de l'économie nationale, à savoir la prise en compte du nombre d'élèves par rapport à la superficie globale de l'établissement et à la surface de locaux particuliers (locaux sociaux, administratifs et fonctionnels).

En Irlande, il n'existe pas de normes de construction contraignantes, mais il existe des normes de fonctionnement à respecter.

FIGURE 2.9. TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. PAYS CARACTÉRISÉS PAR L'AUTONOMIE DANS L'UTILISATION DES DOTATIONS QUI LEURS SONT ALLOUÉES POUR PLUSIEURS CATÉGORIES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.					
	CATÉGORIES DE RESSOURCES À RÉPARTIR	CRITÈRES DE RÉPARTITION ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS	NORMES DE PERSONNEL	NORMES DE FONCTIONNEMENT	NORMES DE CONSTRUCTION
EL	Fonctionnement capital	Non	Sans objet	Oui (normes nationales en relation avec les exigences pédagogiques)	Oui (réglementations nationales)
IRL (VEC)	Personnel Fonctionnement Capital	Non (demandes faites par les écoles) Sauf personnel non enseignant: recommandations ministérielles	Oui (barèmes salariaux, qualifications standard, etc.)	Normes de fonctionnement	Non

Source: Eurydice.

B.4. SYNTHÈSE

Dans la très grande majorité des pays de l'UE et de l'AELE/EEE, les collectivités locales jouent un rôle important dans le financement et la répartition entre les établissements des ressources en fonctionnement et en capital, voire en personnel. À cet égard, les municipalités nordiques et les autorités locales du Royaume-Uni se distinguent nettement par l'étendue de leur autonomie, puisqu'elles financent ces trois catégories de ressources et disposent ainsi d'une grande responsabilité et d'un important pouvoir de décision par rapport à la majeure partie des dépenses éducatives. Ce pouvoir est toutefois plus limité dans le cas du Royaume-Uni, puisque l'affectation des ressources entre les établissements doit respecter une structure définie par le gouvernement central. De plus, le partage des décisions financières entre les établissements et les autorités locales est

⁽¹⁾ Les établissements comportant plus de 350 élèves ont droit à une secrétaire et à un concierge, ceux qui en accueillent entre 200 et 350 reçoivent une allocation en proportion et les VEC peuvent décider de répartir l'ensemble des ressources en personnel non enseignant entre toutes les écoles, de façon à soutenir les écoles qui comportent moins de 200 élèves.

réglementé au niveau central au Royaume-Uni, tandis que les municipalités nordiques décident de ce qu'elles délèguent aux écoles. À l'opposé de la situation des pays nordiques et du Royaume-Uni, en Grèce et en Irlande (pour les *vocational schools* et *community colleges*), lorsque les collectivités locales interviennent dans les dépenses éducatives, elles ne font qu'administrer une somme déterminée et allouée par un niveau centralisé.

En ce qui concerne la gestion des ressources dont les autorités locales assurent totalement ou partiellement le financement, celle des biens et services de fonctionnement peut être déléguée aux établissements, soit sur l'initiative de l'autorité locale, soit parce que cette délégation est définie dans la législation nationale, comme c'est le cas, par exemple, en France (enseignement secondaire inférieur) et au Royaume-Uni. Par contre, en Communauté française de Belgique pour l'enseignement organisé par les communes et provinces, en Allemagne, en Espagne dans l'enseignement de niveau primaire, en Italie, au Luxembourg dans l'enseignement primaire, en Autriche dans les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*, au Portugal pour les écoles qui offrent l'enseignement du 1^{er} cycle de *l'ensino básico* et au Liechtenstein, les collectivités locales assurent elles-mêmes la gestion des biens et services de fonctionnement qu'elles financent. La responsabilité des travaux de construction financés par les municipalités n'est déléguée aux établissements que dans certains pays nordiques et aux Pays-Bas, lorsque ces dernières en prennent la décision.

Différents degrés d'autonomie ont été mis en évidence tout au long du point II.B: à savoir l'autonomie de financement (c'est-à-dire la détermination du budget pour deux ou trois catégories de ressources éducatives parmi l'ensemble des services publics), le partage des responsabilités de financement pour certaines ressources (c'est-à-dire que la collectivité locale participe de manière réglementée ou de sa propre initiative au financement d'une catégorie de ressources) ou l'administration d'une dotation à répartir entre les écoles. Par rapport à ces différentes formes d'autonomie, il existe un certain nombre de réglementations à respecter qui peuvent varier d'un pays à l'autre, et apporter des nuances à ces trois modèles principaux.

Par rapport au personnel (qui concerne essentiellement les municipalités nordiques), l'autonomie de répartition des ressources entre les établissements peut être limitée par des normes relatives à la taille maximale des classes, comme c'est le cas au Danemark et en Norvège, mais pas en Suède, ni en Finlande et en Islande. Dans ce dernier pays, cependant, les municipalités doivent appliquer une formule mathématique lorsqu'elles répartissent les ressources en enseignants entre les différents établissements. En ce qui concerne les autres dimensions de la gestion des ressources en personnel enseignant (recrutement, paiement des salaires), dans toutes les municipalités nordiques, les salaires et les conditions de travail du personnel enseignant sont déterminés à un niveau national. Cependant, en Suède, les conventions nationales ne définissent qu'une structure salariale, tandis que le niveau local détient un pouvoir de négociation sur les salaires individuels. En Islande et, tout récemment, en Norvège, il existe des écarts locaux par rapport aux normes centralisées. Dans ces deux derniers pays, il n'y a pas de barèmes pour le personnel non enseignant.

Par rapport aux ressources de fonctionnement et de capital, les collectivités locales doivent le plus fréquemment respecter des réglementations relatives à tous lieux publics ou à tous lieux de travail, ainsi que des normes ayant trait à l'environnement ou à la santé. C'est le cas au Danemark, en France, en Italie, au Luxembourg, en Finlande, en Suède, au Liechtenstein et en Norvège. Un deuxième niveau de contrainte est l'existence de normes propres aux bâtiments scolaires (fonctionnement ou constructions), qui se retrouve en Belgique, en Allemagne, en Grèce, en Autriche (pour l'enseignement primaire, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*), au Royaume-Uni et en Islande. Enfin, dans certains pays, les collectivités locales responsables du financement et de la gestion des ressources de fonctionnement et de capital sont soumises à une réglementation plus contraignante. Dans certains cas, les collectivités locales doivent détailler et justifier leurs investissements immobiliers (en Belgique pour les écoles organisées par les provinces et communes, et en Finlande). Dans d'autres, l'État procède à une standardisation de certaines catégories de ressources, comme c'est le cas au Portugal pour une partie des ressources en fonctionnement. De même, en Islande, le gouvernement se livre à une réforme sur les bâtiments scolaires et alloue des dotations qui doivent être dépensées dans ce cadre.

C. AUTONOMIE FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS

Cette section porte sur l'étendue des compétences de l'établissement scolaire en matière financière. Dans tous les pays étudiés, le volume global des ressources publiques dont dispose l'école, en nature ou en espèces, est défini par une autorité supérieure, que l'école lui soumette ou non un budget prévisionnel. Une fois le volume des ressources défini, celles-ci sont allouées aux établissements de façon plus ou moins compartimentée, c'est-à-dire octroyées sous la forme d'une enveloppe globale ou divisées en catégories de personnel, de fonctionnement et de capital, voire en sous-catégories. L'autonomie dont les établissements peuvent alors disposer consiste en la liberté d'utilisation du volume prédéfini d'un ou de plusieurs postes budgétaires, voire en la capacité de moduler les volumes financiers de plusieurs postes budgétaires, dans le cadre d'une globalisation de la dotation.

Mis à part la globalisation ou la budgétisation des ressources allouées, les réglementations que l'école doit respecter dans l'utilisation de ses ressources sont une dimension importante influençant son autonomie financière. En effet, si l'on prend l'exemple d'une autonomie portant sur la gestion des ressources en personnel, le fait de devoir respecter ou non des normes salariales nationales ou des normes d'encadrement est un déterminant important de la marge de manœuvre de l'établissement. Les établissements disposent d'une autonomie financière, soit parce qu'elle leur est accordée par la municipalité qui a la possibilité de déléguer ses responsabilités vers l'établissement, soit suite à une mesure législative prise par une autorité supérieure en matière d'éducation, dans le cadre d'un processus de décentralisation. Dans le premier cas de figure, l'établissement devra respecter les mêmes réglementations que la municipalité et ces dernières sont analysées au point II.B du chapitre 2. Dans le second cas, les modifications de réglementations qui accompagnent les décentralisations vers les établissements sont exposées au point III.B du chapitre 2.

L'autonomie financière des établissements peut, compte tenu des nombreuses variations entre les pays, être décomposée en trois grands modèles.

- L'établissement reçoit ses **ressources en nature** du gouvernement central, d'une autorité supérieure en matière éducative ou d'une autorité locale qui procède à l'acquisition des biens et services dont elle détermine le nombre et la nature, éventuellement après soumission d'un budget prévisionnel par l'établissement.
- L'établissement jouit d'une **liberté dans l'utilisation des dotations** (en nature ou en espèces) qui lui sont attribuées par l'État pour une ou plusieurs catégories de ressources (généralement le fonctionnement, parfois le fonctionnement et le personnel ou, plus rarement, les trois catégories principales de ressources). Cependant, l'établissement n'a pas de liberté de décision à propos des volumes à accorder aux différents postes budgétaires. Concernant le personnel enseignant, il se voit accorder un volume d'heures d'enseignement qu'il convertit en tout ou partie en nombre d'enseignants. Soit il procède au recrutement, soit il fait état de ses décisions à l'autorité compétente qui lui affecte les enseignants.
- Dans le cadre d'une **enveloppe générale**, l'établissement jouit d'une liberté dans l'élaboration de son budget et dans son utilisation. Il répartit la somme globale en postes budgétaires, couvrant les trois catégories principales de ressources, à savoir le personnel, le fonctionnement et le capital, ou deux d'entre elles. Concernant le personnel, il procède à son recrutement et gère la masse salariale, l'administration de la rémunération étant parfois assumée par une collectivité locale. Dans ce cas, soit il définit lui-même les salaires, soit il respecte les conventions collectives salariales.

Les situations nationales sont analysées selon ces trois modèles. Ceux-ci sont affinés par des sous-catégories lorsque cela s'avère nécessaire. Les spécificités nationales sont mises en évidence.

Dans les pays nordiques, à l'exception de l'Islande, l'autonomie des établissements est variable selon les municipalités. Les écoles d'un même pays peuvent dès lors appartenir à des catégories différentes parmi les trois définies plus haut. Les informations disponibles ne permettent pas de quantifier l'appartenance des établissements à l'un ou l'autre modèle. Dès lors, ils sont présentés dans une catégorie séparée portant sur les délégations de gestion variables selon les municipalités. Les différents cas de figure y sont présentés sans précision sur leur importance respective.

Les dotations de fonctionnement recouvrent des ressources différentes, selon les pays. Dans certains cas, elles s'étendent à une partie de la dotation en capital, à savoir l'équipement mobilier et l'achat de

biens durables. Elles peuvent également couvrir des frais de personnel non enseignant autres que ceux qui fournissent des services ponctuels à l'établissement. Dans le cadre de cette section, la dotation de fonctionnement ne correspond donc pas à son sens le plus strict (tel qu'il a été défini dans la section 1 de l'introduction générale, point C) et son contenu sera précisé pour chaque pays.

Lorsque la dotation des ressources en personnel se fait en nature, l'établissement dispose parfois d'une marge de manœuvre quant à la gestion de ses ressources en personnel. En effet, une dotation sous la forme d'un nombre global d'heures d'enseignement confère à l'établissement une autonomie qui peut se manifester sur différents plans. Sur le plan pédagogique, la direction a la responsabilité de déterminer le volume des classes, ainsi que l'éventail des cours et options proposés. Bien que cette délégation des responsabilités ne concerne pas directement le volet financier de l'autonomie des établissements, elle est prise en considération dans cette section dans la mesure où elle étend la marge de manœuvre du chef d'établissement dans la gestion de son personnel. L'autonomie est encore accrue par le système de dotation sous forme d'heures d'enseignement lorsqu'il permet de capitaliser une partie des ressources ou de les transférer vers un autre poste de dépenses. Le fait de pouvoir recruter son personnel constitue également une marque d'autonomie puisque les écoles peuvent choisir librement leurs ressources.

Un tableau de synthèse est présenté en fin de section.

C.1. AUTONOMIE LIMITÉE DE L'ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE POUR TOUTES LES CATÉGORIES DE RESSOURCES

L'école reçoit ses ressources en nature de l'autorité supérieure (gouvernement ou municipalité) qui décide de leur volume et procède le plus souvent à leur acquisition, éventuellement après soumission d'un budget prévisionnel par l'école. Cette situation s'observe en Allemagne, au Luxembourg et en Islande, ainsi qu'en Communauté française de Belgique, en France, en Autriche, au Portugal et au Liechtenstein pour certaines catégories d'établissements.

En Communauté française de Belgique (écoles organisées par les provinces et communes) et dans l'enseignement primaire en France et au Luxembourg, les établissements ne disposent d'aucune autonomie car ce sont les communes et l'État qui assument conjointement leur gestion financière. Au Luxembourg dans l'enseignement secondaire, les établissements procèdent eux-mêmes à l'acquisition de leurs ressources de fonctionnement – matériel de bureau, impression, reliure, frais postaux, téléphone et coûts d'entretien minimal –, et envoient les factures et pièces justificatives au ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle. Cependant, leur autonomie est très limitée car ils doivent respecter un budget prédéterminé au niveau du ministère par catégorie de ressources et ne peuvent effectuer de transfert entre ces postes budgétaires. Par ailleurs, les établissements d'enseignement secondaire présentent chaque année un budget prévisionnel de leurs frais de fonctionnement qui est intégré dans le budget de l'éducation nationale.

Dans les autres pays de cette catégorie, la plupart des écoles disposent d'une autonomie également très limitée. Il faut cependant noter l'existence de situations où les écoles ont davantage d'autonomie quant à l'allocation des dépenses de fonctionnement, parfois à titre expérimental et parfois parce que les municipalités ont la faculté de déléguer leur pouvoir de décision aux écoles et qu'elles en usent de manière variable. Il peut également s'agir d'une autonomie relative aux ressources en personnel, lorsque les écoles ont la charge d'en assurer le recrutement.

Ainsi, en Allemagne, depuis le début des années 90, un nombre grandissant de projets de réformes sont menés dans de nombreux Länder par les municipalités afin d'octroyer plus d'autonomie financière aux établissements et d'accroître leur responsabilité budgétaire. Cette autonomie concerne en général le personnel non enseignant et les biens de fonctionnement au sens large. De plus, dans certains Länder, les établissements disposent d'une petite autonomie pour le personnel enseignant car ils peuvent demander des ressources en espèces au Land pour engager des remplaçants payés à l'heure.

En Autriche, les écoles primaires ne disposent d'aucune autonomie. Par contre, pour certaines écoles d'enseignement secondaire inférieur (les *Hauptschulen* et *Polytechnische Schulen*), la subvention des dépenses en fonctionnement peut être affectée de diverses manières, accordant à l'établissement une autonomie plus ou moins grande. Trois cas peuvent se présenter: a) les écoles transmettent à la commune un budget en espèces prédéterminé – nettoyage, charges, soins médicaux, frais de

représentation ⁽¹⁾, b) les écoles adressent des factures à la commune, qui effectue le paiement, c) les écoles reçoivent leurs ressources de fonctionnement en nature. La commune décide des modalités utilisées pour les écoles qui relèvent de son autorité. Les trois possibilités présentées peuvent se combiner entre elles. En outre, pour les trois types d'établissements cités, il existe actuellement des expérimentations menées dans le sens d'une délégation plus grande de la gestion des ressources en fonctionnement.

On notera de plus qu'au Portugal, un processus de réforme de la situation en vigueur est en cours. La réforme vise la création de regroupements d'écoles du 1^{er} cycle de l'*ensino básico* selon diverses modalités. Ces écoles constitueront des unités organiques dotées de l'autonomie administrative, chargées de gérer leurs dépenses en personnel et en fonctionnement.

En Islande, l'essentiel des ressources est fournie en nature par les municipalités, excepté les manuels scolaires qui sont alloués directement par l'État aux établissements. Ces derniers ont cependant un rôle à jouer concernant l'affectation de certaines de leurs ressources. Pour les dépenses en personnel et en capital, le directeur prépare chaque année une estimation du volume des ressources dont il aura besoin pour l'année à venir et la soumet à l'autorité locale chargée de la planification de l'enseignement. Les ressources sont alors allouées aux établissements, sous forme d'heures d'enseignement en ce qui concerne le personnel, avec délégation aux directions de la responsabilité du recrutement du personnel en coopération avec les conseils d'écoles. Les municipalités ont également la possibilité de déléguer la gestion financière journalière aux établissements et cette autonomie leur est accordée par un nombre croissant de municipalités. D'autres expériences sont en outre menées dans certaines municipalités pour élargir l'autonomie financière des écoles à la gestion d'une dotation destinée à couvrir les salaires des enseignants.

Au Liechtenstein, dans l'enseignement primaire, le chef d'établissement dispose d'une autonomie d'acquisition circonscrite aux seules dépenses en matériel qui concernent directement l'enseignement. En général, le directeur dispose de liquidités pour des montants mineurs. Pour les autres dépenses en matériel d'enseignement, il contrôle les factures qu'il transmet à la caisse communale pour paiement. Les communes ont toutefois la faculté de verser sur un compte bancaire de l'école la part des dépenses en matériel qui concernent l'enseignement proprement dit, de façon à ce que la direction de l'école puisse gérer elle-même ces ressources (avec toutefois l'obligation de justifier ses dépenses). Cependant, les montants non dépensés ne peuvent pas être reportés à l'exercice financier suivant. Pour les investissements en capital mobilier, les écoles peuvent introduire des demandes spécifiques.

C.2. AUTONOMIE DANS L'UTILISATION DES DOTATIONS QUI LEUR SONT ALLOUÉES POUR L'UNE OU L'AUTRE CATÉGORIE

Dans cinq pays, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande (dans l'enseignement secondaire dispensé par les *vocational schools* et les *community colleges*), l'Italie et l'Autriche (dans l'enseignement secondaire offert par les *allgemeinbildende höhere Schulen*), l'autonomie des établissements scolaires se limite aux ressources de fonctionnement. Au Liechtenstein, elle se retrouve au niveau secondaire sous une forme un peu différente, exposée plus loin. En Belgique (écoles des communautés et écoles des communes et provinces en Communauté flamande), en France (enseignement secondaire inférieur), en Irlande (enseignement secondaire dispensé par les *community* et les *comprehensive schools*), aux Pays-Bas (enseignement primaire) et au Portugal (écoles offrant les 2^e et 3^e cycles ou les 3 cycles de l'*ensino básico*), cette autonomie s'étend aux ressources en personnel. Quant aux établissements de l'enseignement privé subventionné de Belgique, aux établissements de niveau primaire et aux *voluntary secondary schools* d'Irlande, ils gèrent eux-mêmes les postes budgétaires de personnel, de fonctionnement et de capital.

C.2.1. Autonomie pour les seules dépenses de fonctionnement

Dans certains pays, les établissements reçoivent leurs ressources de fonctionnement au sens large en espèces, de façon plus ou moins compartimentée. Remarquons que ces dotations de «fonctionnement» peuvent contenir des ressources très différentes et donc être significatives d'une autonomie plus large pour certains pays que pour d'autres. Il s'agit de la Grèce, l'Espagne, l'Irlande

⁽¹⁾ Les regroupements entre colonnes budgétaires annuelles ne sont pas prévus mais dans la pratique, les processus d'appréciation sont de plus en plus souples.

(dans l'enseignement secondaire dispensé par les *vocational schools* et les *community colleges*), l'Italie et l'Autriche (dans l'enseignement secondaire offert par les *allgemeinbildende höhere Schulen*).

Au Liechtenstein, les établissements de l'enseignement secondaire disposent de l'autonomie dans la gestion de leur allocation de fonctionnement mais les modalités d'octroi diffèrent des pays précédemment analysés car l'allocation est mise à leur disposition sous forme de ligne de crédit pour laquelle il faut fournir des factures et non sous forme de montant en espèces. Cependant, cette situation n'a pas d'impact sur le degré d'autonomie des établissements dans la mesure où ceux-ci doivent gérer un montant défini à un niveau supérieur, en le dépensant sous forme de factures transmises au ministère de l'éducation.

En Grèce, le comité scolaire (*scholiki epitropi*) se voit attribuer par la municipalité une subvention de fonctionnement. Celle-ci couvre les charges et les frais de papeterie, les coûts en personnel de nettoyage, les dépenses mineures d'entretien des bâtiments et les réparations urgentes. Ces subventions sont versées au budget de l'école. Le directeur et le comité scolaire de l'école assument conjointement la responsabilité de l'administration de ce budget.

En Espagne, les établissements primaires reçoivent une subvention de fonctionnement du *Departamento* ou *Consejería de educación* ou de la *Dirección provincial de educación*, destinée à couvrir les dépenses en communication et les dépenses extrascolaires (globalisée mais sur présentation d'un budget préparé par l'établissement), ainsi qu'une subvention pour les dépenses en équipement inférieures à un certain montant. Les établissements secondaires reçoivent, du *Consejería* ou *Departamento de educación* ou de la *Dirección provincial de educación*, deux dotations de fonctionnement. L'une est destinée à couvrir l'ensemble de leurs frais courants de fonctionnement tandis que l'autre sert à couvrir les dépenses en capital – réparation et achat d'équipement – inférieures à un certain montant.

En Irlande, dans certains établissements d'enseignement secondaire (les *vocational schools* et les *community colleges*), les conseils de gestion des écoles reçoivent une dotation de fonctionnement des VEC, qui doit couvrir les charges et les frais d'entretien.

En Italie, les établissements reçoivent des allocations de fonctionnement qui proviennent de deux sources. Du ministère de l'instruction publique, ils reçoivent une dotation destinée à couvrir d'une part, les coûts liés aux activités administratives et, d'autre part, l'achat de matériel nécessaire à l'enseignement dont le matériel audiovisuel, l'équipement scientifique et informatique. Des municipalités, ils reçoivent une subvention pour les charges et l'entretien, en espèces ou en nature. Les travailleurs manuels sont mis à la disposition des établissements par la municipalité. Ces subventions sont rassemblées dans le budget de fonctionnement au sens large géré par le *consiglio di circolo* pour le primaire et par le *consiglio d'istituto* pour le secondaire. Pour ce budget, des reports d'une année à l'autre sont possibles. Cette répartition des compétences de financement entre l'État et les municipalités n'est pas généralisée, certaines municipalités participant également aux coûts administratifs et pédagogiques. Les établissements reçoivent également une subvention pour le personnel de remplacement et les compensations de salaire pour les activités pédagogiques spécifiques, à propos desquelles les écoles jouissent d'une autonomie de gestion. Ces dernières sont analysées dans le chapitre 4 sur les ressources spécifiques.

En Autriche, en ce qui concerne les ressources de fonctionnement au sens large, les *allgemeinbildende höhere Schulen* reçoivent deux dotations principales du ministère fédéral de l'éducation et de la culture, chacune couvrant plusieurs postes budgétaires. La première dotation concerne les dépenses courantes et contient trois enveloppes budgétaires: une enveloppe pour les charges et l'entretien, une enveloppe pour les dépenses qui ne varient pas en fonction du nombre d'élèves (le montant de base est identique pour chaque établissement), et une enveloppe pour celles qui varient en fonction du nombre d'élèves (par exemple, les dépenses occasionnées par les événements scolaires, le matériel d'enseignement et les fournitures scolaires, les photocopies, etc.). La seconde dotation concerne le capital mobilier. Les établissements reçoivent trois types d'allocations en espèces. Pour les petits travaux de réparation et les biens de consommation qui doivent servir à l'établissement pendant quelques temps (installations, matériel scolaire, appareils et machines d'impression), chaque établissement reçoit un montant de base fixe (identique pour tous les établissements), un montant variable qui augmente en fonction du nombre d'élèves et un budget pour les éventuels projets (montant réservé aux projets spéciaux). Au sein des deux dotations principales, chaque établissement a la possibilité de moduler son budget. À côté du modèle général de financement décrit ci-dessus, 25 écoles volontaires sont impliquées dans un projet pilote visant à leur conférer une plus grande autonomie.

Au Liechtenstein, les directeurs d'établissements secondaires disposent d'un montant à dépenser dans le cadre d'une subvention de fonctionnement au sens large. Celle-ci doit couvrir les dépenses liées à l'achat de matériel pédagogique, à la gestion administrative, au nettoyage ainsi qu'aux dépenses liées à l'entretien et à l'achat d'équipement, inférieures à un certain montant. L'école ne peut ni reporter les moyens non utilisés à l'exercice financier suivant ni les capitaliser dans un fonds. Les directeurs ou les gestionnaires des écoles effectuent les acquisitions de fonctionnement en les réglant sous forme de factures transmises au contrôle financier de la caisse nationale.

FIGURE 2.10. CONTENU DES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT PAR PAYS ET PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

	1 ^{RE} DOTATION	2 ^E DOTATION
EL	Charges, personnel de nettoyage, papeterie, dépenses mineures d'entretien, réparations urgentes	
E (primaire)	Dépenses en communication, dépenses extrascolaires	Dépenses en équipement inférieures à un certain montant
E (secondaire)	Fonctionnement courant, dépenses extrascolaires	Dépenses en équipement, réparations inférieures à un certain montant
IRL (<i>vocational schools et community colleges</i>)	Charges et entretien	
I	Activités administratives, achat de matériel d'enseignement durable et non durable	Charges et entretien (en espèces ou en nature) Travailleurs manuels mis à la disposition de l'établissement
A (<i>allgemeinbildende höhere Schulen</i>)	Fonctionnement courant	Capital mobilier, projets
LI (secondaire)	Coûts administratifs, nettoyage, entretien, matériel pédagogique, achat d'équipement (ligne de crédit)	
<i>Source:</i> Eurydice. <u>Note technique</u> Les termes des rubriques budgétaires employés se réfèrent aux catégories en vigueur dans les pays.		

FIGURE 2.11. RESSOURCES DE FONCTIONNEMENT POUR LESQUELLES LES ÉTABLISSEMENTS DISPOSENT D'UNE AUTONOMIE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

	FONCTIONNEMENT COURANT (CHARGES/PAPETERIE/NETTOYAGE)	ÉQUIPEMENT/DÉPENSES MINEURES D'ENTRETIEN
EL	Oui	Oui (dépenses mineures d'entretien)
E (primaire)	Oui (uniquement dépenses en communication)	Oui
E (secondaire)	Oui	Oui
I	Oui (et coûts des activités administratives)	Oui (limité au matériel pédagogique)
IRL (<i>vocational schools et community colleges</i>)	Oui (sauf papeterie)	
A (<i>allgemeinbildende höhere Schulen</i>)	Oui	Oui
LI (secondaire)	Oui (et coûts des activités administratives) (ligne de crédit)	Oui
<i>Source:</i> Eurydice. <u>Note technique</u> Lorsque les dotations reçues ne correspondent pas exactement aux deux catégories définies, des précisions sont apportées.		

On notera qu'à l'intérieur de cette catégorie de pays, caractérisés par une autonomie quant à la gestion des ressources de fonctionnement, la marge de manœuvre des établissements varie selon le nombre de dotations de fonctionnement reçues et leur contenu, ce qui est illustré par la figure 2.10. Les ressources en fonctionnement sont allouées en une ou deux dotations principales. Lorsque les établissements reçoivent deux dotations distinctes de fonctionnement, elles ne sont pas globalisées,

excepté en Italie. Cependant, cette possibilité de globaliser les deux dotations ou de n'en recevoir qu'une n'est pas en soi un indicateur d'une autonomie plus large. Il faut prendre en compte l'étendue des postes de dépenses pour lesquels les écoles disposent d'autonomie, ce qui est illustré dans la figure 2.11. De ce point de vue, on peut estimer que les pays qui paraissent disposer de l'autonomie la plus large sont l'Espagne pour l'enseignement secondaire et le Liechtenstein parce que les établissements concernés gèrent leurs dépenses de fonctionnement courant ainsi que leurs achats en équipement. C'est également vrai, mais dans une moindre mesure, pour l'Italie et l'Espagne dans l'enseignement primaire. En effet, dans le premier pays, si les établissements, outre leurs dépenses en fonctionnement courant, assument la responsabilité des achats de matériel pédagogique, et en cas de délégation du budget, celle des charges et de l'entretien, les travailleurs manuels sont directement mis à leur disposition par la municipalité. De même, en Espagne dans l'enseignement primaire, les établissements, en termes de fonctionnement courant, n'ont l'autonomie que pour les dépenses en communication. En ce qui concerne le capital mobilier, ils ont la responsabilité des achats d'équipement. Quant aux établissements de Grèce et aux *vocational schools* et *community colleges* irlandais, leur autonomie est moindre car elle concerne surtout des dépenses liées à la gestion journalière, ou dans le cas de la Grèce, des dépenses à effectuer d'urgence.

C.2.2. Autonomie pour les dépenses de personnel et de fonctionnement

Deux grands cas de figure caractérisent la situation d'autonomie pour les catégories «personnel» et «fonctionnement», selon que des transferts sont possibles ou non entre les deux postes de dépenses. Ainsi, en Belgique (écoles organisées par les communautés et écoles organisées par les provinces et communes en Communauté flamande), en France (enseignement secondaire inférieur), en Irlande (enseignement secondaire dispensé par les *community* et *comprehensive schools*) et aux Pays-Bas (enseignement primaire), il n'y a pas de transfert possible entre le poste budgétaire de personnel enseignant et/ou directeur, et le poste budgétaire de fonctionnement, comprenant parfois le personnel administratif et d'entretien. Ces deux types de dotations sont donc présentés séparément. Dans le second cas, seul le Portugal (écoles offrant les 2^e et 3^e cycles ou les trois cycles de l'*ensino básico*) autorise des transferts entre les postes budgétaires «personnel» et «fonctionnement».

Budgets cloisonnés par catégorie

Ressources de fonctionnement, y compris le personnel d'entretien et/ou administratif

En Communauté française de Belgique, les établissements organisés par la Communauté disposent d'une dotation globale pour leurs dépenses en fonctionnement au sens large, s'étendant au personnel de maintenance, à l'équipement matériel et aux fournitures scolaires. L'allocation globalisée comprend également les dépenses liées à la tenue d'une cantine et à l'organisation d'un système de bus scolaires. Les établissements doivent équilibrer leur budget de fonctionnement, couvrir les dépenses «vitales» de consommation d'énergie, et détailler leurs divers achats au ministère pour approbation.

En Communauté flamande de Belgique, les subventions de fonctionnement, allouées par les provinces et communes aux différentes écoles dont elles sont responsables, assurent les coûts de personnel de maintenance ainsi que les coûts de personnel administratif dans l'enseignement primaire. À titre de comparaison, pour les écoles de la communauté la situation est la suivante: le personnel administratif et de maintenance est fourni par l'ARGO aux écoles sans possibilité d'intervention de ces dernières.

En France, dans l'enseignement secondaire, les établissements reçoivent une dotation générale de fonctionnement, au sens large, qui concerne le fonctionnement matériel et pédagogique de base ainsi que l'entretien.

Aux Pays-Bas, la subvention de fonctionnement au sens large dont disposent les établissements primaires recouvre l'entretien intérieur et extérieur des bâtiments, le paiement des taxes et charges, l'équipement pédagogique et mobilier ainsi que les frais liés au fonctionnement administratif. Le *bevoegd gezag* dispose de la possibilité de moduler les frais entre les différentes rubriques et de répartir la subvention entre les différentes écoles qui relèvent de sa gestion.

Dans les quatre cas, la marge de manœuvre de l'école est importante: il n'y a pas de compartimentage de la dotation.

En Irlande, dans les *community* et *comprehensive schools*, la situation est quelque peu différente. En ce qui concerne les dépenses en fonctionnement, les écoles administrent un budget prédéfini dont une partie est accordée en nature. En outre, elles reçoivent une allocation en espèces pour le personnel administratif et d'entretien.

Ressources de personnel enseignant et directeur

Dans les pays concernés, le personnel est alloué en nature mais les modalités d'attribution permettent aux établissements de disposer d'une certaine marge de manœuvre. C'est l'étendue de cette latitude qui est particulièrement mise en évidence ici. Celle-ci implique pour l'établissement de définir l'organisation du volume de ses classes et l'éventail de ses options (autonomie pédagogique) mais surtout, en regard avec notre problématique, permet à l'établissement de disposer d'une marge de manœuvre dans l'utilisation des ressources. Il peut s'agir d'une autonomie budgétaire (possibilité d'économiser une partie de l'allocation) ou qualitative (recrutement des professeurs par les écoles qui donne une liberté dans la sélection des ressources humaines).

En Communauté française et germanophone de Belgique, selon des systèmes similaires pour le primaire et le secondaire, les ressources en personnel sont allouées sous forme d'une somme globale d'heures d'encadrement organisables, que les chefs d'établissement répartissent à leur gré entre les différentes années scolaires et les différents cours. Dans le primaire, l'affectation d'un reliquat éventuel peut être utilisé sagement pour des emplois à temps partiel, et ce pour répondre à des besoins spécifiques tels l'ouverture d'une classe d'adaptation, l'organisation d'un cours d'éducation physique, etc. Dans l'enseignement secondaire, en plus du nombre total de *périodes-professeurs*, chaque établissement dispose d'un nombre d'heures à répartir pour le personnel enseignant (conseil de classe, direction de classe et coordination).

En Communauté flamande de Belgique, les établissements reçoivent leurs ressources en personnel enseignant sous forme de somme globale de *périodes-professeurs*. Les établissements de l'enseignement organisé par la Communauté recrutent en outre eux-mêmes les enseignants.

En France, dans l'enseignement secondaire, les établissements reçoivent une dotation horaire globale et peuvent fixer les volumes d'enseignement, choisir les options, déterminer la taille d'un groupe d'élèves. Ils peuvent ainsi déterminer leur profil pédagogique de manière relativement autonome mais ne disposent pas de marge de manœuvre financière.

En Irlande, dans les *community* et *comprehensive schools*, les établissements reçoivent une allocation en espèces pour les enseignants à temps partiel ou de remplacement. Le nombre de personnes à engager est néanmoins fixé à un niveau supérieur à l'école. Le personnel enseignant est rémunéré par le ministère de l'éducation et des sciences mais il est recruté par le *board of management* de l'école, qui est en outre son employeur officiel.

Aux Pays-Bas, dans l'enseignement primaire, les établissements gèrent leurs ressources en personnel au niveau de la direction, des enseignants et du personnel d'appui pédagogique. Le *bevoegd gezag* reçoit ses ressources en personnel de trois canaux différents: le système de financement des effectifs (*formatiebudgetsysteem* – FBS) pour le personnel normal et pour le personnel destiné à des fins spécifiques, le fonds de remplacement pour le financement du personnel intérimaire et le fonds de participation pour le licenciement de personnel.

L'agence centrale de financement des établissements scolaires (*centrale financiën instellingen* – CFI) octroie un budget en personnel à l'autorité compétente, sous la forme d'unités de calcul des effectifs enseignants et non enseignants, les *formatierekeneenheden* ou FRE. Le *bevoegd gezag* mène sa politique de personnel d'un point de vue qualitatif et quantitatif. L'autonomie quantitative signifie qu'il peut transférer les FRE non utilisés vers une autre école sous sa responsabilité ou les capitaliser. Cependant, cette marge de manœuvre est limitée car les FRE destinés à remplir des besoins spécifiques sont prédéterminés et le transfert ou la capitalisation des FRE ne peut excéder 10 % du budget. L'autonomie qualitative a trait au fait que c'est le *bevoegd gezag* qui recrute son personnel.

Le système de financement du personnel sous forme FBS doit être envisagé comme une transition vers un système de dotation globale pour le personnel et le fonctionnement, tel qu'il est en vigueur dans l'enseignement secondaire (voir chapitre 2, point II.C.3). Ce dernier n'a pu être mis en place dans le primaire en raison de la taille plus limitée des écoles.

Le fonds de remplacement est mis en place pour rembourser aux écoles les coûts de personnel de remplacement en cas de maladie. Le fonds de participation est mis en place pour assurer les coûts des licenciements. Le *bevoegd gezag* finance ces deux fonds sous forme de cotisations annuelles,

pour lesquelles il puise dans son budget global en contrepartie de quoi il est aidé par ces organismes en cas de remplacement ou de licenciement. Les échanges financiers entre les écoles (*bevoegd gezag*) et les fonds dépendent du type de politique du personnel menée par l'école. Dans le cas du fonds de remplacement, la contribution des écoles est fonction du nombre de remplacements qu'elles déclarent. Le système de différenciation des primes, calculé sur la base des données administratives de l'année scolaire précédente, stimule les directions d'écoles à limiter l'absentéisme.

Le fonds de participation veille à ce que les établissements scolaires endossent la responsabilité financière des décisions génératrices de chômage dues à leur politique interne. Le coût d'un licenciement est pris en charge uniquement s'il est justifié, sinon, c'est l'école qui devra l'assumer. Les écoles (*bevoegd gezag*) sont en effet tenues d'encadrer et d'assister le personnel menacé afin d'empêcher le licenciement. Ils disposent pour ce faire de nombreuses possibilités et de nombreux instruments de gestion du personnel axés sur la prévention.

Transferts possibles entre budgets de personnel et de fonctionnement

À l'égard de l'autonomie vis-à-vis des dépenses en personnel, la situation du Portugal est particulière. Les établissements offrant les 2^e et 3^e cycles de *l'ensino básico* reçoivent une subvention en espèces attribuée au paiement des salaires du personnel enseignant et non enseignant. Ils procèdent à la rémunération du personnel mais c'est le ministère de l'éducation qui recrute les enseignants et les affecte aux différentes écoles. Cependant, les établissements ont une petite autonomie financière vis-à-vis de leur subvention de personnel. En effet, ils disposent annuellement d'un crédit global correspondant à 7 % du nombre total d'heures hebdomadaires assurées par le personnel enseignant, pour des activités de soutien scolaire dans la lutte contre l'échec et l'abandon des études scolaires. Si ces heures ne sont pas assurées, en cas d'indisponibilité des enseignants, l'école peut demander jusqu'à 3 % de leur équivalent financier. Ce montant devra être utilisé pour des activités extrascolaires qui permettent de lutter contre l'échec et l'abandon scolaire, comme des visites d'étude, la participation à des groupes d'études portant sur des thèmes intéressant les élèves, l'achat de livres, etc. En outre, les établissements peuvent renforcer leurs dotations de fonctionnement par des montants équivalents à ceux des salaires du personnel non enseignant (tâches administratives, réfectoire, etc.) qui cesse de fournir un service dans l'établissement (en raison, notamment, du départ à la retraite ou du transfert vers d'autres services), dès lors que l'école ne demande pas son remplacement ou si la demande de remplacement n'est pas acceptée. Ce supplément est attribué seulement pendant la première année où se présente cette situation.

La décision relative à ces deux mécanismes relève du conseil de direction (*conselho directivo*) ou du directeur exécutif (*director executivo*).

En ce qui concerne les dépenses en fonctionnement au sens large, les établissements reçoivent deux types de dotations du bureau de gestion financière – qui est un organe du ministère de l'éducation – : un budget pour les dépenses courantes et un budget pour les charges en faibles coûts d'investissement. Le budget de fonctionnement porte sur l'achat de matériel pédagogique scolaire et extrascolaire, le paiement des charges, l'entretien, la location d'installations sportives, etc. Pour ces deux postes, les établissements adressent annuellement des projets de budget au bureau de gestion financière. Les établissements peuvent financer leurs charges de fonctionnement à concurrence de 18 % par des fonds propres (voir chapitre 5). Sur décision du conseil de direction ou du directeur exécutif, les établissements peuvent également effectuer des transferts entre leur budget de dépenses courantes et leur budget d'investissements mineurs. Mais l'école ne peut utiliser sa subvention de fonctionnement courant pour d'autres fins que dans le cas où les dépenses n'atteindraient pas le montant alloué par le bureau de gestion financière. Par ailleurs, si les dépenses dépassent le montant alloué à l'école, celle-ci peut demander une subvention supplémentaire.

C.2.3. Personnel-fonctionnement et capital immobilier

En Belgique et en Irlande, certains types d'établissements ont une autonomie accrue par rapport aux autres, puisqu'ils disposent d'autonomie dans la gestion des dépenses en capital immobilier.

En Belgique, l'autonomie des écoles privées subventionnées par rapport aux subventions de fonctionnement et de personnel est pratiquement la même que dans l'enseignement public organisé par les communautés (voir chapitre 2, point II.C.2.2). La différence réside dans le fait que ce sont les *pouvoirs organisateurs* qui recrutent eux-mêmes leurs enseignants, ce qui leur ajoute une autonomie sur le plan qualitatif. En outre, les *pouvoirs organisateurs* disposent d'une marge d'autonomie totale pour le capital immobilier. En Communauté française de Belgique, le fonds de garantie de la

Communauté française se porte garant du prêt contracté par l'école et s'engage à payer les intérêts contractés sur l'emprunt (le secteur public prend en charge la totalité de la contribution moins 1,25%). En Communauté flamande de Belgique, dans l'enseignement privé subventionné, les *inrichtende machten* disposent d'une grande autonomie sur les dépenses en capital, financées à 70 % par le DIGO. Les *inrichtende machten* pourvoient aux 30 % restant.

En Irlande, dans l'enseignement primaire, les établissements reçoivent trois allocations: une pour le personnel non enseignant, une pour toutes les dépenses courantes, y compris l'achat de matériel et une pour le capital immobilier. Elles ne sont pas globalisables et chacune comprend un grand nombre de postes budgétaires.

Dans l'enseignement secondaire, les *voluntary secondary schools* reçoivent un forfait par élève pour le personnel administratif et se voient financer le personnel à temps partiel sur présentation de créances. Elles reçoivent également une subvention globale de fonctionnement et une subvention globale pour les dépenses en capital, à charge pour l'autorité de droit privé responsable de l'établissement de participer à concurrence de 10 %. En ce qui concerne les coûts d'achat du site scolaire, ils sont assumés par le ministère de l'éducation qui loue ensuite les bâtiments à l'école.

C.3. AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES BUDGETS CONSACRÉS AUX DIFFÉRENTES RESSOURCES ET DANS LEUR UTILISATION

Les Pays-Bas (secondaire) et le Royaume-Uni octroient à leurs écoles des allocations globales qui couvrent les frais de personnel et de fonctionnement au sens large. Il s'agit de toutes les dépenses sauf celles en capital immobilier, qui font l'objet d'un poste budgétaire distinct, géré ou non par l'établissement suivant les cas. Les établissements attribuent librement les montants réservés à chaque poste de dépense. Aux Pays-Bas, ce sont les *bevoegd gezag* des établissements qui procèdent au recrutement de leur personnel et au paiement de leur salaire. Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Écosse), les autorités locales administrent le paiement du salaire des enseignants tandis qu'en Irlande du Nord, c'est le ministère de l'éducation qui assume cette charge pour les *controlled et maintained schools* ainsi que pour les *grant-maintained integrated schools*, même si les *school governing bodies* ou *boards of governors* des écoles décident du volume du personnel et procèdent à son recrutement. Quant aux *voluntary grammar schools* d'Irlande du Nord, elles rémunèrent elles-mêmes le personnel qu'elles emploient.

Aux Pays-Bas, les établissements secondaires disposent d'un budget annuel global qu'ils peuvent utiliser à leur convenance, moyennant certaines limites définies par la loi. Leurs pouvoirs organisateurs (*bevoegd gezag*) peuvent effectuer des transferts de ressources entre les établissements placés sous leur responsabilité ou sous la responsabilité d'un autre *bevoegd gezag*.

En ce qui concerne le personnel, les subventions sont calculées chaque année sur la base du salaire moyen national par catégorie de personnel (permanent, temporaire, etc.) et s'expriment sous forme de postes équivalent temps-plein. Les subventions allouées aux établissements sont réajustées en fonction de l'âge moyen du personnel de l'école concernée. Les établissements (*bevoegd gezag*) définissent chaque année la partie de leur budget global qu'ils vont consacrer à leurs dépenses en personnel. Une fraction de ces dépenses concerne deux coûts spécifiques liés à la gestion du personnel, le remplacement et les licenciements. Ces deux coûts sont régulés par des organismes centralisés, le fonds de remplacement et le fonds de participation ⁽¹⁾.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), les différents types d'établissements scolaires disposent d'une dotation annuelle qu'ils gèrent de façon largement autonome, du moment qu'ils atteignent leurs objectifs déclarés en matière d'éducation.

Selon le système du LMS, les LEA-*maintained schools* en Angleterre et au pays de Galles reçoivent des LEA leur part du budget scolaire agrégé (ASB), avec laquelle elles couvrent leurs frais de personnel et de fonctionnement au sens large. Ce sont les *school governing bodies* des écoles qui décident de l'utilisation du budget, avec délégation éventuelle aux directeurs ou à leurs collègues d'une partie du budget pour certaines dépenses. Ils peuvent reporter d'une année à l'autre les montants non utilisés. Ils sont libres de choisir leur personnel mais les LEA, qui restent les employeurs légaux (excepté dans le cas des *voluntary aided schools*), peuvent donner des avis à ce propos. Le *school governing body* d'une *voluntary aided school* peut toutefois accorder ce droit à la LEA. Par

(1) Pour l'explication du fonctionnement de ces fonds, se reporter à la description de la situation pour l'enseignement primaire aux Pays-Bas dans le point II.C.2.2.

ailleurs, les LEA gardent une partie du budget potentiel des établissements (PSB), pour assurer des frais tels que ceux liés aux prestations des conseillers pédagogiques ou au soutien au développement des programmes scolaires ⁽¹⁾. L'école recrute le personnel en respectant la structure salariale et les conditions d'employabilité des enseignants déterminées au niveau national.

Les frais de fonctionnement au sens large couvrent l'achat de matériel pédagogique et autre, l'équipement électrique, scientifique, le nettoyage et l'entretien, les charges, l'assurance. Ils sont choisis et achetés par l'établissement mais les LEA gardent la propriété de ces biens et équipements et détiennent la responsabilité de l'honorabilité des contrats des établissements (liés aux dépenses en fonctionnement).

Les *grant-maintained schools* correspondent à un autre type d'établissement ayant existé entre 1988 et le 1^{er} septembre 1999, date à laquelle leur statut a été supprimé. Leur mode de financement et la portée de leur autonomie financière étant distincte de celle des *LEA-maintained schools*, ils sont présentés au point III.B de ce chapitre consacré à une analyse historique et contextuelle des principales décentralisations vers les établissements.

En Irlande du Nord, la majorité des établissements scolaires est constituée par les *controlled schools* (non confessionnelles) et les *maintained schools* (catholiques). Les *Education and Library Boards* leur octroient un budget annuel destiné à couvrir les dépenses de personnel et de fonctionnement au sens large. Ces écoles disposent d'une autonomie financière selon le principe du LMS, mais la situation est différente de celles des écoles anglaises et galloises car le ministère de l'éducation ne précise pas la proportion du PSB qui doit être déléguée aux établissements scolaires. Bien que les *boards of governors* assument la gestion des ressources humaines, les *Education and Library Boards* restent les employeurs légaux du personnel scolaire pour les *controlled schools* tandis que pour les *maintained schools*, ce rôle est rempli par le conseil des écoles catholiques (CCMS). De plus, ce sont les *Education and Library Boards* qui procèdent à l'acquisition des biens de fonctionnement pour les écoles lorsque leur montant dépasse 3 000 GBP (environ 4 890 EUR). Les *voluntary grammar schools* et les *grant-maintained integrated schools* sont financées par le DE (NI) selon le principe du LMS. Dans ces établissements, le *board of governors* est l'employeur légal du personnel mais pour les *grant-maintained schools*, c'est le ministère de l'éducation qui administre le paiement des salaires du personnel.

En Écosse, les établissements se voient allouer un budget annuel par les autorités locales selon le principe du DSM. Celui-ci confère la responsabilité de la gestion des ressources de fonctionnement et de personnel aux chefs d'établissement, en consultation avec les *school boards* existant. Les montants des postes budgétaires peuvent être ajustés chaque année. Les établissements, en concertation avec les autorités locales et dans le respect des normes nationales écossaises relatives aux taux d'encadrement et aux tailles maximales des classes, définissent le volume de personnel nécessaire pour l'année à venir. Les autorités locales procèdent au recrutement du personnel et au paiement de leur salaire. Le système des DSM a comme particularité que les autorités locales financent les frais de personnel selon les coûts annuels actuels de l'école tandis que dans le reste du Royaume-Uni, ce sont les écoles elles-mêmes qui supportent les coûts des variations salariales en fonction de l'ancienneté du personnel. Concernant les ressources en capital mobilier, les établissements en assument la gestion et procèdent aux achats, mais ils sont soumis à l'approbation des autorités locales.

Outre les subventions globales destinées à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement, certains établissements des Pays-Bas et du Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles) disposent de marge de manœuvre dans leurs dépenses en capital immobilier ⁽²⁾. Aux Pays-Bas, les dépenses en capital sont à la charge des municipalités mais les autorités compétentes établissent des demandes en bâtiments à l'adresse des municipalités. Par ailleurs, il est prévu que les dépenses en capital soient prochainement intégrées à l'allocation globale annuelle que reçoivent les établissements.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), en ce qui concerne les *voluntary aided schools*, les *school governing bodies* partagent la responsabilité des dépenses en capital avec le DfEE ou le ministère des affaires galloises (devenu l'Assemblée nationale depuis 1999) à concurrence de 15 %.

⁽¹⁾ Les LEA retiennent une partie plus globale du budget général de l'école car elles ont la charge des dépenses en capital et offrent certains services comme les conseils légaux, l'assistance psychologique, les prépensions, les licenciements, etc.

⁽²⁾ Au Royaume-Uni (Angleterre), à partir d'avril 2000, une partie des allocations pour le capital est décentralisée vers les *LEA-maintained schools* sur une base per capita.

C.4. SITUATION VARIABLE SELON LES ÉTABLISSEMENTS: DÉLÉGATION OU NON DES MUNICIPALITÉS VERS LES ÉTABLISSEMENTS

Dans quatre pays nordiques, le Danemark, la Finlande, la Suède et la Norvège, la responsabilité de l'équilibre financier des établissements appartient aux municipalités. Celles-ci doivent garantir la viabilité économique des écoles et veiller à assurer, avec les moyens dont disposent les écoles, l'accomplissement des activités éducatives de la meilleure qualité possible tout en respectant les réglementations nationales. La municipalité reste toujours l'employeur légal du personnel. Elle l'engage et le licencie. En référence à leur responsabilité en matière d'enseignement, les municipalités peuvent déléguer la gestion de certaines ressources, ou de toutes, aux établissements sous leur autorité. Cette déléation peut se faire sous forme de postes budgétaires segmentés ou sous forme de dotations globalisées. Les situations varient entre les municipalités mais aussi entre les réalités nationales, certains pays permettant une plus grande déléation des municipalités aux établissements que d'autres.

Au Danemark, la situation se répartit selon trois modalités correspondant à trois degrés de déléation.

- La première correspond au modèle minimum: les établissements disposent de très peu d'autonomie. Ils reçoivent leurs ressources humaines en nature sous forme d'heures de cours à répartir entre les classes et entre les matières. Dans ce cas, l'école n'a pas à supporter le coût que peut représenter un corps professoral âgé. Elle gère un budget de dépenses de fonctionnement restreint, concernant le matériel d'enseignement et les activités extrascolaires.
- Dans la deuxième modalité, la subvention de fonctionnement couvre des besoins beaucoup plus étendus tandis que les ressources en personnel sont toujours attribuées en nature. La dotation de fonctionnement au sens large doit permettre de financer l'entretien, les petits travaux de construction et de rénovation ainsi que les investissements mineurs. Parfois, elle peut être divisée en sous-catégories, telles que le matériel d'enseignement, les fournitures, la formation continue, les autres dépenses: matériel de bureau, nettoyage, réunions, etc. Les municipalités allouent donc ces ressources aux écoles de façon plus ou moins compartimentée.
- Enfin, la troisième modalité se caractérise par une déléation maximale. Les établissements, outre le budget de fonctionnement au sens large, assument la gestion financière des dépenses en personnel ainsi qu'une partie des dépenses en capital, à savoir les petites constructions, l'équipement informatique et le mobilier important. Le directeur est chargé d'établir et d'administrer le budget conformément aux catégories prédéfinies par le conseil municipal, en coopération avec le *skolebestyrelse* (conseil d'administration).

En Finlande, les municipalités délèguent généralement la gestion de certaines ressources à l'établissement. Leurs dotations peuvent comporter jusqu'à cinq catégories principales: les enseignants, le logement et le transport, les services aux élèves et les repas, l'administration et la maintenance des bâtiments, et les investissements mineurs. Les ressources dont les établissements assument le plus souvent la gestion concernent le fonctionnement au sens large. À noter qu'ici, la dotation de fonctionnement peut comprendre les ressources en personnel enseignant et non enseignant, ces dernières étant soit allouées en nature à l'établissement sous la forme d'une dotation à répartir entre les cours et les options, soit allouées sous la forme d'un montant que ce dernier doit gérer.

Les municipalités disposent de la possibilité légale de déléguer la totalité de la gestion financière des ressources éducatives aux établissements, mais, dans les faits, il semble que les établissements n'ont jamais l'autonomie pour les dépenses en capital car la construction est généralement orchestrée par la municipalité qui dispose d'un organe séparé pour les travaux de construction. Cet organe travaille en étroite collaboration avec la direction de l'école.

En Suède, les ressources allouées aux établissements peuvent être réparties en postes budgétaires ou distribuées sous forme globalisée. L'autonomie de décision sur les dépenses peut également être partagée entre les établissements et la municipalité. Dans une grande partie des municipalités, la direction de chaque école décide du montant des salaires des enseignants et d'autres dépenses. Dans d'autres cas, c'est au niveau de la municipalité que les salaires sont définis. En ce qui concerne la gestion des dépenses en capital, quelques municipalités la délèguent à l'école tandis que d'autres la gardent à leur niveau ou encore les incorporent dans leur administration de la planification et de la construction.

En Norvège, la délégation des décisions financières à l'école s'accompagne généralement de la constitution d'un conseil d'administration responsable des matières administratives et financières courantes. Il est normalement constitué du chef d'établissement, des représentants du personnel et des représentants des parents.

Les ressources en personnel sont habituellement distribuées sous la forme d'un certain nombre de périodes-professeurs clairement spécifiées par type d'activité. Le chef d'établissement a donc peu d'influence sur son nombre d'employés et sur leur distribution entre les différentes activités, telles que les activités à plein-temps, à temps partiel, administratives, techniques, etc. Mais il peut, en cas d'indisponibilité de courte durée (un enseignant malade ou qui quitte l'école en cours d'année), avoir une influence sur la composition du corps professoral, car il est alors chargé de trouver un remplaçant.

Les ressources en fonctionnement (au sens large) se répartissent en deux allocations principales: d'une part, «équipement et maintenance», comportant l'achat de matériel et d'équipements d'une durée de vie supérieure à un an (livres scolaires, matériel informatique, petites réparations, entretien) et, d'autre part, les «coûts opérationnels», comprenant les produits de consommation d'une durée de vie inférieure à un an (les frais de bureau, les charges, les factures de communication, le matériel pédagogique, les dépenses liées aux activités culturelles et sportives). En général, le chef d'établissement dispose d'une autonomie pour ces dépenses, car il a droit à une ligne de crédit pour ces deux postes. Il a donc la liberté de choisir les ressources et les paie sous la forme de factures signées et transmises au responsable municipal des finances. De plus, il peut normalement effectuer des transferts entre ces deux allocations. La subvention de fonctionnement comprend le personnel administratif tandis que le personnel d'entretien est mis à disposition par la municipalité.

Les établissements n'ont aucune autonomie en ce qui concerne les investissements majeurs en capital, qui sont du ressort de la municipalité. Quelques municipalités ont cependant lancé des projets permettant à l'école d'avoir son conseil d'administration doté de l'entière responsabilité des dépenses opérationnelles et de l'autorité d'engager eux-mêmes les enseignants. Cependant, le conseil municipal garde la responsabilité politique d'assurer l'accomplissement des activités éducatives.

C.5. SYNTHÈSE

L'autonomie portant uniquement sur la gestion des ressources en fonctionnement est la plus répandue. Elle se retrouve dans les établissements de certaines municipalités du Danemark, de Finlande et de Suède, ceux de Grèce, dans les *vocational schools* et les *community colleges* irlandais et en Autriche dans certaines *Hauptschulen* et *Polytechnische Schulen*.

Dans la plupart des cas, cette autonomie s'étend à la gestion des biens d'équipement – capital mobilier –, voire à une partie ou à tout le personnel non enseignant. Cette situation concerne l'enseignement officiel en Belgique, les écoles de certaines municipalités du Danemark et de la Finlande, l'ensemble des écoles d'Espagne, l'enseignement secondaire en France, les écoles italiennes, les établissements primaires des Pays-Bas, les *allgemeinbildende höhere Schulen* autrichiennes, les écoles qui dispensent les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico* portugais, l'enseignement secondaire du Liechtenstein et les écoles norvégiennes.

En termes de fréquence, la deuxième catégorie dont la gestion est du ressort des établissements scolaires est celle du personnel, mais le plus souvent sous la forme d'une dotation en nature, à savoir un nombre global d'heures de cours ou de périodes-professeurs à répartir entre les classes et entre les options. Cette modalité existe en Belgique, dans certains établissements danois et dans l'enseignement secondaire français. Dans les établissements organisés par la Communauté flamande de Belgique, dans les écoles primaires des Pays-Bas, dans les *community* et les *comprehensive schools* irlandaises et en Islande, cette autonomie comporte un volet qualitatif, puisque les établissements ont la liberté de recruter eux-mêmes le personnel.

Au Royaume-Uni, certains établissements d'Angleterre, du pays de Galles et d'Irlande du Nord, ainsi que les établissements écossais gèrent la masse salariale du personnel mais ce sont les autorités locales ou le ministère qui administrent le paiement des salaires et, en Écosse, recrutent le personnel. En outre, certaines écoles du Danemark, les établissements des Pays-Bas, certaines écoles finlandaises et certaines écoles du Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord) rémunèrent directement les enseignants. À cet égard, la situation en Suède représente un cas extrême puisque les salaires des enseignants sont déterminés au niveau de l'établissement.

FIGURE 2.12. SYNTHÈSE DES COMPÉTENCES FINANCIÈRES, POUR LESQUELLES LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES DISPOSENT DE L'AUTONOMIE, PAR CATÉGORIE DE POSTES BUDGÉTAIRES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

		PERSONNEL ENSEIGNANT	PERSONNEL NON ENSEIGNANT	FONCTIONNEMENT	CAPITAL MOBILIER	CAPITAL IMMOBILIER
UNION EUROPÉENNE						
B	a	X				
	b	X				
DK						
D		○	○	○	○	
EL						
E						
F	primaire					
	secondaire					
IRL	a					
	b	X				
	c	X				
I						
L						
NL	primaire	X				
	secondaire	X				○
A	a			○		
	b			○		
P	1 ^{er} cycle			○		
	2 ^e et 3 ^e cycles					
FIN						
S		X				
		X				
		X				
UK E/W/NI SC		X				
AELE/EEE						
IS		○ X		○	○	
LI	primaire					
	secondaire					
NO						

- Autonomie de gestion d'un ou de plusieurs poste(s) budgétaire(s) pour lequel(s) l'établissement dispose d'une enveloppe fermée ou d'une ligne de crédit
- Autonomie de gestion des ressources en personnel allouées en nature, sous forme d'une dotation globale d'heures de cours ou de périodes-professeurs à répartir entre les classes et entre les options
- Autonomie limitée par rapport à un poste budgétaire, qui peut être le fait d'adresser à une autorité supérieure des demandes qui influencent le montant du poste budgétaire, de disposer d'une dotation qui ne couvre qu'une petite partie d'un poste budgétaire ou de recevoir une dotation en espèces mais pour des ressources dont le volume est entièrement fixé à un niveau supérieur, etc.
- Aucune autonomie
- X** Responsabilité du recrutement du personnel
- Réforme ou expérience en cours à propos d'une ou de plusieurs catégorie(s) de dépenses

L'absence de séparation verticale entre les catégories de ressources signifie que celles-ci sont allouées sous forme globalisée, ou qu'elles peuvent être rassemblées en un même budget au niveau de l'école ou encore que l'école peut effectuer des transferts entre elles.

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Au Danemark, en Autriche (*Hauptschulen* et *Polytechnische Schulen*), en Finlande et en Suède, la délégation des compétences financières aux établissements varie en fonction des municipalités. Seuls les modèles principaux sont exposés dans la figure.

Belgique: a. secteur public; b. privé subventionné. Concernant l'enseignement du secteur public, seuls les établissements de l'enseignement organisé par la Communauté flamande recrutent les enseignants.

Irlande: a. *vocational schools* et *community colleges*; b. *community* et *comprehensive schools*; c. écoles primaires et *voluntary secondary schools*.

Autriche: a. écoles primaires, *Hauptschulen* et *Polytechnische Schulen*; b. *allgemeinbildende höhere Schulen*. Certaines communes ont accordé une forme d'autonomie de gestion des ressources de fonctionnement aux *Hauptschulen* et *Polytechnische Schulen*.

Royaume-Uni (E/W/NI): les anciennes *grant-maintained schools* disposaient également de l'autonomie pour les ressources en capital, pour lesquelles elles recevaient une dotation annuelle.

L'autonomie la plus large et la plus rare qui apparaît dans la figure 2.12 concerne les ressources de fonctionnement au sens large et de personnel, allouées sous une forme globalisée. Cette dernière modalité se retrouve aux Pays-Bas dans l'enseignement secondaire, au Royaume-Uni, dans une partie des écoles finlandaises et très rarement en Suède.

Enfin, la gestion des ressources en biens immobiliers relève moins fréquemment de la compétence des établissements. Elle concerne seulement les écoles de certaines municipalités du Danemark pour les petites constructions, celles de la Suède et des Pays-Bas, ainsi que les écoles primaires et les *voluntary secondary schools* irlandaises et l'enseignement privé subventionné en Belgique.

III. ANALYSE HISTORIQUE ET CONTEXTUELLE

Bien que pratiquement chaque pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE puisse faire état d'une ou plusieurs mesures de décentralisation durant les trente dernières années, on ne peut en aucun cas dégager une tendance générale tant la nature et l'étendue des compétences décentralisées diffèrent. En effet, les décisions peuvent concerner le volume des ressources à allouer aux établissements ou porter sur l'identité de l'autorité qui acquiert les biens et services. Elles peuvent porter sur le personnel, les biens et services de fonctionnement ou le capital. Afin d'appréhender cette diversité, les mesures de décentralisation seront distinguées selon qu'elles résultent d'un échange de compétences entre les pouvoirs publics eux-mêmes, c'est-à-dire entre l'État et les acteurs médians (voir point III.A), ou entre les pouvoirs publics et les établissements scolaires (voir point III.B).

La structure des points III.A et III.B est similaire. Après avoir analysé les différents types de transferts et leurs contextes spécifiques, on procédera à la comparaison systématique des objectifs et facteurs explicatifs des réformes, pour terminer par l'évaluation des mesures les plus importantes. Les mesures de décentralisation s'accompagnent souvent de modifications du mode de calcul de la dotation. Ces modifications sont évoquées dans ce chapitre mais traitées de façon approfondie dans le chapitre 3.

A. TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

A.1. DIFFÉRENTS TYPES DE TRANSFERTS

Dans l'ensemble des mesures observées sur la période considérée, il est possible de distinguer quatre grands types de décentralisation et deux catégories de mesures de centralisation du pouvoir décisionnel. Ces six grands types de transferts sont examinés séparément. Il s'agit:

- de la communautarisation;
- du transfert des compétences de financement de l'État vers une autorité locale avec élargissement des compétences de gestion;
- du transfert simultané des compétences de financement et de gestion (acquisition de biens et services) de l'État vers une autorité locale;
- de la décentralisation des seules compétences de réglementations alors que les compétences de financement et de gestion sont déjà dans les mains des collectivités locales;
- des transferts des compétences de financement visant le renforcement du pouvoir central;
- de l'introduction d'une réglementation nationale visant le renforcement du pouvoir central.

Pour chaque type de transfert, les réformes mises en œuvre sont d'abord décrites et suivies d'une analyse des objectifs poursuivis et du contexte dans lequel elles ont eu lieu. On s'intéressera également aux processus de réglementation/déréglementation qui, dans certains cas, ont accompagné ou suivi le transfert des compétences en matière de financement de l'État vers les collectivités locales. Leur marge de manœuvre dépend en effet de l'ampleur de la réglementation. La déréglementation renforce le pouvoir de décision des autorités locales et diminue celui de l'État central. À l'inverse, la réglementation nationale renforce le pouvoir de l'État.

Une comparaison avec des pays d'une autre catégorie présentant une situation proche est également proposée chaque fois que c'est possible.

La figure 2.13 indique quels pays sont concernés par les différentes mesures.

FIGURE 2.13. TYPES DE TRANSFERTS ENTRE POUVOIRS PUBLICS OBSERVÉS ENTRE 1970 ET 1998.					
COMMUNAUTARISATION	DÉCENTRALISATION DU FINANCEMENT	DÉCENTRALISATION DU FINANCEMENT ET DE LA GESTION	DÉRÈGLEMENTATION	CENTRALISATION DU FINANCEMENT	RÉGLEMENTATION NATIONALE
B, E	DK, FIN, S (personnel), NL (capital) NO	F (capital et fonctionnement), I (assistance scolaire), P (cantines et transport), IS (personnel)	I (capital), D (capital)	NL (capital) (*), P (cantines), UK (*)	UK (réglementation relative à la distribution des ressources entre écoles)
(*) mesure transitoire					
<i>Source: Eurydice.</i>					

A.1.1. La communautarisation

Ce processus s'observe dans deux pays, la Belgique et l'Espagne, où l'ensemble des compétences éducatives ont été transférées de l'État central vers les communautés, respectivement vers les communautés linguistiques en Belgique et vers les communautés autonomes en Espagne. L'objectif de cette décentralisation dépasse largement le cadre de l'éducation: il s'inscrit dans un processus très large de restructuration de l'État.

Réformes relatives aux compétences de financement et de gestion des ressources

En Belgique, l'année 1989 marque la fin d'un long processus de communautarisation de l'enseignement, qui a débuté en 1971. Les communautés sont désormais pleinement compétentes en matière d'éducation. Les conseils des communautés règlent, par décret, tout ce qui a trait à l'enseignement sauf trois matières qui restent de la compétence de l'État fédéral: la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales de délivrance des diplômes et le régime des pensions. En Communauté flamande de Belgique, la communautarisation est suivie en 1989 du transfert des compétences de gestion des ressources de fonctionnement et de capital pour l'enseignement officiel, du gouvernement flamand vers un organe autonome: l'ARGO. En Communauté française, la communautarisation est suivie en 1993 du transfert des compétences de gestion des bâtiments scolaires vers des sociétés de droit public.

En Espagne, la loi institutionnelle sur le droit à l'éducation (LODE) régule la décentralisation de l'enseignement, de l'État vers les gouvernements régionaux. Cette volonté de décentralisation se trouvait déjà dans la Constitution de 1978. Celle-ci établit que l'enseignement doit être géré et financé par les gouvernements des communautés autonomes, sans toutefois écarter les autorités locales. En 1997/1998, le gouvernement central a transféré à la plupart des communautés autonomes les pleins pouvoirs en éducation. En conséquence de cette décentralisation, les gouvernements des communautés autonomes se sont substitués au ministère de l'éducation et de la culture en ce qui concerne la gestion et le financement de l'enseignement primaire et secondaire inférieur. En 2000, toutes les communautés autonomes devraient exercer leurs pleins pouvoirs en matière d'éducation.

Dans les deux pays, les compétences de gestion qui appartenaient aux collectivités locales sont maintenues (voir points II.A et II.B).

Réformes relatives aux normes et réglementations

Du point de vue de la réglementation relative à la gestion du personnel, on note qu'en Belgique, les communautés définissent elles-mêmes les salaires et les conditions de travail des enseignants. Des indications concernant les tailles des classes ont été introduites en Communauté française pour les écoles organisées par la Communauté. En Espagne, au contraire, les salaires et conditions de travail restent déterminés au niveau central avec toutefois des possibilités d'aménagements par les communautés autonomes. Il en va de même pour la réglementation relative aux équipements et aux bâtiments scolaires. En Belgique, les communautés décident souverainement d'introduire ou non des normes de construction. Cela explique l'introduction en Communauté française et germanophone de nouvelles conditions d'octroi des ressources en capital, ainsi que de normes physiques et financières

pour les constructions en 1990 et 1993. Par contre, en Espagne, l'État central continue de produire une réglementation très précise qui doit être respectée par les communautés autonomes. Ainsi, un décret royal de 1991 établit les normes minimales pour les installations. Il remplace une législation antérieure datant de 1975 et 1978.

Objectifs et contextes spécifiques

Dans les deux pays, la décentralisation des pouvoirs en matière d'éducation s'inscrit dans le cadre d'une refonte complète de l'État avec modification de la Constitution. Elle s'est accompagnée, ou a été précédée d'une décentralisation des compétences culturelles. À l'heure actuelle, en Belgique, les régions sont compétentes dans le domaine des politiques économiques, du commerce extérieur, des travaux et transports publics, de l'environnement, de l'énergie, de la politique scientifique, de la politique de la santé, du logement, de l'action sociale, de la formation, de l'emploi et de l'aménagement du territoire, tandis que les communautés sont compétentes notamment pour les matières culturelles et l'emploi des langues ainsi que dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement, de l'enfance, de la jeunesse et de la recherche. En Espagne, les communautés autonomes sont responsables de l'organisation de leurs institutions, des modifications des frontières des municipalités, de l'organisation territoriale, de la planification urbaine et du logement, de l'agriculture et l'élevage, du développement de la culture, de la recherche et, pour certaines d'entre elles, de l'enseignement de la langue vernaculaire de la Communauté, des affaires sociales et de la santé.

Comparaison avec d'autres systèmes similaires

Dans une certaine mesure, les processus de communautarisation rapprochent les systèmes belge et espagnol du système allemand où les seize Länder ont les pleins pouvoirs en matière d'éducation scolaire et agissent en quelque sorte comme un État dans la structure fédérale allemande. La différence essentielle entre ces systèmes réside cependant dans le financement de l'enseignement. En Allemagne, plus de 90 % du fonds pour l'enseignement sont assurés par les Länder et les autorités locales. Par contre, les communautés belges et espagnoles reçoivent une dotation du gouvernement fédéral/national pour l'enseignement.

Dans les communautés linguistiques belges, la dotation de l'État fédéral couvre l'essentiel des dépenses éducatives, tous niveaux confondus. Le montant de cette subvention est déterminé en fonction du nombre d'élèves inscrits dans chaque communauté. La clé de répartition des ressources entre les communautés a été fixée au moment de la communautarisation (1989) mais ne devait être appliquée qu'à partir de 1999. Durant la période transitoire, il était convenu de passer progressivement d'une répartition budgétaire à la répartition basée sur le nombre d'élèves.

À partir de 1989, la Communauté française éprouve d'énormes difficultés à faire face aux dépenses éducatives dans le cadre d'une enveloppe quasi fermée. Ces difficultés ont d'ailleurs conduit en 1993 au transfert des compétences relatives aux bâtiments scolaires du secteur public vers des sociétés de droit public mises en place par les régions wallonne et bruxelloise. L'opération s'est accompagnée d'un refinancement ponctuel de la Communauté par les régions. En 1999, la clé de répartition des ressources entre les deux communautés a effectivement été révisée par les autorités fédérales, mettant un terme à un dossier politiquement sensible. Ces événements montrent les limites du pouvoir des communautés. Malgré cela, il est courant en Belgique de considérer que le niveau central en matière d'éducation est celui de la communauté et non celui de l'État fédéral.

En Espagne, les communautés autonomes qui exercent leurs pleins pouvoirs en matière d'éducation utilisent des dotations de l'État central qui sont directement transférées d'une part, à leur département ou conseil de l'éducation, et d'autre part, à leur département des finances. En plus de ces dotations, les communautés autonomes se servent de leurs recettes propres pour financer les dépenses éducatives. Il faut également préciser qu'en Espagne, contrairement aux deux autres pays (Belgique et Allemagne), le ministère de l'éducation reste présent au niveau national et continue à produire un cadre général pour le curriculum. Il convient également de noter qu'en Allemagne et en Espagne, les salaires restent définis respectivement à l'échelon fédéral (loi fédérale sur la rémunération des fonctionnaires) ou national, tandis qu'en Belgique, ils sont définis par les communautés.

A.1.2. Transfert des compétences de financement, de l'État vers les autorités locales avec élargissement de leurs compétences de gestion

Trois pays nordiques sont concernés par ce processus pour l'ensemble des catégories de ressources: il s'agit du Danemark, de la Finlande et de la Norvège.

Dans les trois cas, le système était déjà relativement décentralisé du point de vue de la gestion des ressources éducatives avant les grandes mesures de décentralisation du financement. En effet, les municipalités recrutent les enseignants et s'occupaient de l'achat des biens de fonctionnement et de la construction et maintenance des bâtiments scolaires. L'État assurait le financement de l'enseignement en accordant aux municipalités des dotations spécifiques ou en remboursant leurs dépenses. Les mesures de décentralisation ont donc porté sur la question du financement, étendant la responsabilité des municipalités à la fois à la définition du volume global à consacrer à l'éducation, et aux volumes spécifiques à consacrer aux différentes catégories de ressources.

En Suède, le transfert des compétences de financement a essentiellement concerné les ressources humaines. Avant les mesures décentralisatrices, les municipalités avaient déjà la responsabilité de décider quel volume de ressources serait consacré pour les dépenses de fonctionnement et de capital.

Les Pays-Bas connaissent également ce processus pour les seules dépenses en capital. Les ressources en personnel et fonctionnement vont quant à elles faire l'objet d'un autre processus: décentralisation de la gestion au niveau des établissements scolaires (voir point III.B).

Réformes relatives aux compétences de financement (définition du volume)

Le Danemark amorce le processus de réforme des structures administratives dès les années 70. Dans le système antérieur, les municipalités décidaient des dépenses (en terme de recrutement des enseignants, de biens et services de fonctionnement, de biens immobiliers) et se faisaient rembourser par l'État central, de manière proportionnelle en ce qui concerne les salaires (jusqu'à 85 % en 1958). À partir de 1975, ce système de remboursement fait place à une dotation globale destinée à l'ensemble des services offerts par les autorités locales, et octroyée sur la base de critères objectifs (nombre total d'habitants, nombre d'enfants entre 0 et 6 ans, nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire, nombre de personnes âgées, longueur de la voirie et territoire). Cette dotation complète les revenus propres de la municipalité.

En Norvège, la décentralisation du financement de toutes les catégories de ressources, y compris les ressources additionnelles pour l'enseignement spécial, a eu lieu plus de dix ans après, en 1986. Le gouvernement central transfère une dotation globale aux autorités locales sur la base de critères objectifs, qui sont des caractéristiques quantifiables que les autorités locales ne peuvent influencer par leur propre action. La dotation globale complète les revenus fiscaux des entités locales et comporte un élément égalisateur. Dans le système antérieur, les municipalités s'occupaient de l'acquisition des biens et services. L'État assurait l'essentiel du poids des dépenses par un système de dotations aux affectations préétablies et de remboursement.

En Suède, la réforme du financement de l'enseignement commence en 1991 et se déroule en deux étapes. Avant cette date, les ressources de base en personnel étaient allouées aux autorités locales pour chaque établissement. Ce mode de calcul était relativement peu flexible étant donné le lien étroit avec la structure de l'établissement et les postes budgétaires très précisément définis. La marge de manœuvre des municipalités était donc relativement faible. À partir de 1991, les municipalités reçoivent la pleine responsabilité en matière de gestion pour l'enseignement obligatoire (ainsi que pour l'enseignement secondaire supérieur). La même année, elles reçoivent leurs subventions pour l'ensemble des écoles qu'elles organisent, sous la forme de dotations à affectations préétablies dont le volume est fixé à partir d'un système standardisé d'estimation de leurs besoins. La liberté d'action de la municipalité est élargie en ce qui concerne le choix des moyens à utiliser pour atteindre ces priorités, la manière d'organiser le travail et les ressources à investir dans l'enseignement. En 1993, les subventions à affectations préétablies font place à une dotation globale de l'État versée aux municipalités pour tous les services qu'elles organisent, y compris l'éducation. Cette dotation est «égalisatrice». Elle aplanit les disparités entre municipalités quant aux revenus qu'elles tirent des recettes fiscales et relève de la responsabilité des ministères de l'intérieur et des finances. Les fonds attribués par le gouvernement central aux municipalités sont calculés en tenant compte de certaines

variables permettant de compenser les effets des disparités géographiques, socio-économiques et démographiques ⁽¹⁾.

En Finlande, jusqu'en 1993, l'administration centrale remboursait un pourcentage des coûts réels de la plupart des services offerts par la municipalité. Ce système de remboursement fait l'objet d'une refonte en 1993 en ce qui concerne l'éducation. Il fait place à une dotation du ministère de l'éducation vers les municipalités qui décident elles-mêmes combien et comment elles investissent dans l'éducation. La dotation du ministère de l'éducation ne sert plus à réguler les inégalités financières entre les municipalités. Comme en Suède, l'égalisation se fait au niveau des recettes fiscales et relève de la compétence des ministères de l'intérieur et des finances. En 1996 et 1997, le mécanisme d'égalisation est révisé (voir chapitre 3).

Aux Pays-Bas, la mesure de décentralisation a lieu en 1997. Durant des années, les municipalités ont disposé d'une large autonomie en matière de constructions scolaires. Elles engageaient des dépenses pour répondre aux besoins des écoles, dépenses pour lesquelles elles recevaient des compensations de l'État qui n'en contrôlait donc pas le volume. Une première tentative pour mettre fin à cette situation eut lieu en 1981. Elle consistait en la centralisation des décisions de financement (voir point III.A.1.5). Depuis 1997, les décisions relatives au volume à dépenser dans les constructions sont à nouveau décentralisées au niveau des municipalités mais dans un schéma où l'État contrôle ses propres dépenses. Concrètement, il verse un montant fixe au fonds des municipalités qui, à son tour, accorde aux municipalités une dotation globale d'équipement à partir de laquelle ces dernières financent en toute autonomie les constructions scolaires.

Réformes relatives aux normes et réglementations

Du point de vue de la réglementation relative aux salaires et conditions de travail, les quatre pays nordiques évoluent différemment. Au Danemark et en Suède, on observe une décentralisation des compétences d'employeur de l'État vers les municipalités. Ce transfert des responsabilités d'employeur a engendré des effets différents dans les deux pays quant aux conditions de travail des enseignants.

Au Danemark, les mesures de déréglementation sont nettement postérieures à la décentralisation des compétences de financement qui a eu lieu dans les années 70. En effet, il faut attendre la fin des années 80 et surtout les années 90 pour voir s'égrener différentes mesures visant à supprimer les réglementations nationales.

Les municipalités voient leur marge de manœuvre s'élargir en 1990 avec des mesures de déréglementation qui portent sur le personnel. La municipalité devient compétente pour embaucher du personnel n'ayant pas le titre d'enseignant pour l'apprentissage de certaines matières spécifiques dans les écoles publiques. L'objectif est d'accroître l'autonomie des municipalités et de faciliter le contrôle municipal en matière de coût de personnel enseignant dans un contexte de diminution du nombre d'enfants. De plus, des dispositions relatives au nombre maximum de cours par semaine sont abolies pour permettre aux municipalités de donner plus de cours aux élèves plutôt que de diminuer les ratios élèves/maîtres dans un contexte de diminution de la population scolaire. Cependant, les conditions de travail des enseignants du secteur public (notamment la taille maximale des classes) et le montant de leur rémunération, font toujours l'objet d'une convention d'application nationale. Celle-ci est négociée par l'Association nationale des autorités locales et le syndicat des enseignants. De nouveaux barèmes ont été récemment introduits (1999/2000). Ils autorisent des compléments salariaux pour le personnel qui atteint les objectifs et prend des responsabilités supplémentaires.

En Suède, les normes nationales relatives aux conditions de travail (taille des classes, ainsi que nombre d'élèves par enseignant), aux conditions d'emploi (ordre de priorité établi en fonction de critères tels que le nombre d'années de service, le niveau de formation, etc.), aux barèmes salariaux (échelles de salaires nationales) ont toutes été supprimées aux alentours de 1991, date de la décentralisation vers les autorités locales de la responsabilité des écoles. Auparavant, les municipalités agissaient comme employeur mais n'étaient pas en mesure de réglementer les

⁽¹⁾ L'État suédois n'alloue dès lors plus aucune subvention spécifique pour l'éducation aux municipalités. Il faut cependant noter que le plan budgétaire pour 2001 prévoit, entre autres et pour une durée de cinq ans, l'octroi par l'État aux municipalités de ressources additionnelles à utiliser spécifiquement pour engager du personnel dans les écoles. Le rôle de ce dernier sera d'aider les écoles à atteindre les objectifs définis dans le programme d'enseignement. Une des raisons qui ont amené le gouvernement à prendre cette mesure réside dans la réduction des ressources des écoles qui eut lieu durant les années 90. À l'issue des cinq années, les ressources additionnelles seront incluses dans la dotation globale accordée par l'État aux municipalités.

conditions de travail. Le contrôle des salaires et des conditions de travail était traditionnellement le moyen que l'État utilisait pour exercer son influence sur le système éducatif. En 1991, la responsabilité de la réglementation sur des conditions d'emploi du personnel passe donc du niveau central au niveau des parties concernées. Les municipalités deviennent libres d'établir leurs propres règles de sélection du personnel, tout en respectant la réglementation générale sur les conditions d'emploi, notamment l'exigence de non-discrimination des candidats sur des critères de race, sexe, etc. Les salaires sont individuels et négociés au niveau local. Cependant, en 1996, le syndicat des enseignants et l'Association suédoise des autorités locales concluent un accord qui stipule certains salaires minimaux. Un nouvel accord doit prendre vigueur au printemps 2000.

En Finlande, les municipalités ont toujours eu la compétence d'employeur des enseignants. S'ajoutant à l'ensemble de la législation sur l'emploi et aux conventions collectives, une loi de 1970 sur les conventions collectives dans les municipalités définit précisément leur marge de manœuvre en ce qui concerne les salaires et conditions de travail des enseignants (ou celle des écoles dans le cas où la municipalité délègue ses compétences vers ces dernières). La formation des enseignants constitue un aspect des conditions de travail qui est passé dans les mains de l'État durant les années 70 au moment où la structure unique (*peruskoulu*) a été introduite. Les exigences concernant la formation continue du personnel enseignant ont à l'époque été introduites dans les conventions collectives et dans la législation. Récemment, cette responsabilité a de nouveau été décentralisée vers les municipalités dans le cadre du mouvement général de décentralisation des années 90.

En Norvège, toujours en ce qui concerne les conditions de travail, les barèmes ont longtemps été régis par des conventions nationales sans marge de manœuvre pour les autorités locales. Néanmoins, tout récemment, des possibilités d'adaptation locale ont été introduites dans ce cadre national. En 1986, parallèlement au mouvement de décentralisation, les réformes sur les tailles des classes et les heures d'enseignement ont eu pour les municipalités, des conséquences importantes sur la gestion des ressources de personnel. La réduction de la taille des classes combinée à la réduction du nombre d'heures d'enseignement des professeurs et à l'augmentation du nombre d'heures d'instruction des élèves a déterminé une augmentation de l'encadrement.

Du point de vue des bâtiments scolaires, la déréglementation semble généralisée. Dans les quatre pays nordiques, il n'existe pas de règlements spécifiques pour les constructions scolaires. Les municipalités doivent respecter la réglementation générale relative au service public. Aux Pays-Bas, le transfert des compétences de financement des bâtiments scolaires de l'État vers les municipalités s'est accompagné d'une déréglementation.

Objectifs et contextes spécifiques

Dans les quatre pays nordiques, les objectifs de la décentralisation du financement sont de même nature: il s'agit d'assurer plus d'autonomie aux municipalités, d'établir une égalisation des ressources entre les municipalités ou les régions les plus riches et celles qui sont moins favorisées et d'instaurer une connexion étroite entre les compétences de gestion et les responsabilités financières de telle sorte que les municipalités modèrent leurs dépenses. Ce dernier objectif était davantage présent dans les pays où le système de subvention de l'État vers la municipalité s'organisait sur le mode du remboursement. Plus le remboursement était important, plus le besoin de rapprocher les compétences de gestion des compétences financières s'est fait pressant. Ce besoin s'est en conséquence surtout fait sentir au Danemark, en Finlande et en Norvège.

Au Danemark, à partir des années 60, les responsables politiques s'interrogent régulièrement sur l'opportunité de poursuivre avec un système de remboursement des dépenses éducatives des autorités locales. Plusieurs questions se posent: est-il raisonnable de poursuivre avec un système où l'État a pris une part croissante de la charge financière du fait de récessions économiques antérieures et ce, dans un contexte national où l'autonomie locale se développe? Le système du remboursement conduit-il à compenser correctement les inégalités entre les municipalités? En outre, la séparation des compétences de gestion et de financement est de plus en plus critiquée.

Un comité mis en place par le gouvernement pour étudier la question met en évidence qu'un système de remboursement qui compenserait vraiment correctement les inégalités entre les municipalités conduirait à des taux de remboursement très élevés. En conséquence, les municipalités, n'ayant plus qu'à assurer une faible part du financement, pourraient être tentées de contracter des dépenses démesurées que l'État devrait supporter. Différents rapports recommandent une révision du système. À la même époque, le gouvernement cherche à réduire la part des salaires remboursée par l'État aux municipalités et à compenser cette diminution par différents systèmes. En 1969, il parvient à faire voter une loi qui diminue la part des remboursements et introduit un nouveau facteur égalisateur

(allocation per capita), ainsi que des dotations pour les municipalités particulièrement démunies. Cette loi a amorcé un processus de transfert des compétences de l'État vers les autorités locales qui a duré cinq ans. L'année suivante, le gouvernement socio-démocrate supprime l'allocation per capita et introduit un système visant à placer les municipalités situées en dessous de la moyenne en terme de revenus, à un niveau équivalent à la moyenne. En 1971, une nouvelle loi est votée. Elle introduit une dotation sur la base de critères objectifs. En 1975, le remboursement des salaires qui était le dernier élément en place de l'ancien système est aboli.

Les objectifs des réformes finlandaises sont du même ordre: l'équité, notamment entre régions, ainsi que la responsabilité financière et l'autonomie des municipalités. À la fin des années 80, dans un contexte de croissance économique, les municipalités ont commencé à réclamer plus d'autonomie. L'argument principal des responsables municipaux était que l'amélioration de leur action passait par une diminution de la supervision centrale. Cette pression des municipalités a conduit à la réforme de 1993. Cependant, celle-ci a pris cours dans un contexte économique bien différent, la croissance économique des années 80 ayant fait place à une sérieuse récession. Le passage d'un système de financement basé sur les coûts réels (remboursement proportionnel) à un système basé sur une formule de calcul per capita est alors devenu important pour l'économie nationale. Il devait encourager les municipalités à améliorer leur rapport coût/efficacité. La révision du système de 1996 est motivée à nouveau par la double question de l'équité entre les municipalités et du contrôle des dépenses publiques. En effet, le système de classification des municipalités en fonction de leur capacité financière adopté en 1979 (qui tient compte des recettes mais également des dépenses) nécessitait un réajustement. L'aide de l'État étant proportionnelle aux difficultés financières des municipalités (accrues par la récession économique), les municipalités n'étaient pas incitées à se montrer économes et le volume des dépenses publiques ne faisait que croître. Le nouveau système mis en place en 1996/1997 équilibre les revenus des municipalités dans un cadre budgétaire fixe, prélevant d'un côté ce qu'il donne de l'autre. Quant à la dotation accordée par le ministère de l'éducation, elle permet de prendre en considération, de manière très précise, les caractéristiques du réseau scolaire dans les dépenses liées aux caractéristiques régionales (dispersion de l'habitat, etc.).

Un principe à la base de la réforme norvégienne de 1986 est, comme dans les autres pays, celui de la responsabilité financière: l'agent responsable des décisions pratiques doit être responsable du contrôle des dépenses et des finances. Ce principe de responsabilité financière ne pouvait s'accorder avec le mode de financement antérieur qui imputait l'essentiel du poids des dépenses à l'État central et incitait les gouvernements locaux à accroître celles-ci. Une autre idée fondamentale de la réforme est que l'efficacité s'accroît lorsque les décideurs sont proches du lieu où les besoins s'expriment. Ils peuvent en effet davantage identifier les solutions et les priorités les plus adéquates au contexte local. La conjonction des deux principes de base plaide pour l'autonomie des autorités locales.

En Suède, le mode de subvention de l'État accordant des ressources publiques en fonction des caractéristiques des établissements scolaires ne favorisait pas les initiatives au niveau municipal. À l'époque de la réforme de 1991, la ligne politique vise à développer un mode de gestion basé sur la performance, dans un contexte de détérioration de l'économie et d'une demande grandissante de la société civile pour un contrôle accru des dépenses publiques, notamment dans l'enseignement. L'objectif est d'accroître l'efficacité des acteurs. Pour faire face à ces priorités, la décentralisation et la déréglementation sont présentées comme les voies à emprunter. L'autonomie des municipalités en matière de rationalisation, d'évaluation de l'organisation de l'enseignement, d'attribution des ressources et d'adaptation éducative et organisationnelle aux changements du contexte socio-économique apparaît comme fondamentale. Le système de dotation égalisatrice mis en place en 1993 vise à assurer des conditions financières équivalentes dans les différentes municipalités et comtés dans un contexte économique devenu très difficile.

Aux Pays-Bas, l'objectif est également de renforcer la position des municipalités. Cet objectif se marque par diverses mesures de décentralisation des ressources spécifiques pour les écoles qui accueillent les élèves de milieux sociaux défavorisés (voir chapitre 4) et se concrétise également sur le plan des ressources en capital. Les municipalités apparaissent en effet les plus aptes à gérer les différences de besoins entre établissements scolaires. Ceux-ci sont perçus comme moins à même de procéder à cette gestion. Leur taille est perçue comme généralement trop limitée pour assurer des investissements substantiels en capital et pour développer une flexibilité leur permettant d'épargner des ressources, lorsque la situation le permet, afin de disposer des réserves suffisantes au moment où il est nécessaire de procéder à de nouvelles dépenses. Les municipalités qui le souhaitent peuvent néanmoins déléguer la gestion de ce budget vers les établissements scolaires.

Comparaison avec d'autres systèmes similaires

Les systèmes mis en place dans les quatre pays nordiques peuvent sans doute être comparés au mode de financement et de gestion des ressources en vigueur au Royaume-Uni. En effet, depuis des décennies, les autorités locales y assurent l'essentiel de la responsabilité du financement et de la gestion des écoles. Le gouvernement central évalue les besoins des municipalités et leurs revenus potentiels, et leur alloue une dotation en conséquence (*revenue support grant*). Toutefois, il faut noter une différence essentielle entre ces pays qui est davantage développée au point III.B. Au Royaume-Uni, depuis 1988, une grosse partie des compétences de gestion a été décentralisée des autorités locales vers les écoles, réduisant considérablement le pouvoir de décision des premières. Tandis que dans les pays nordiques, les mesures législatives donnent aux municipalités la possibilité de déléguer tout ou partie de leurs compétences d'acquisition de biens et services aux écoles: le pouvoir de décision des autorités locales est donc maintenu puisque ce sont ces dernières qui décident de déléguer ou non leurs compétences aux écoles.

La situation des Pays-Bas peut également être rapprochée de celle du Royaume-Uni du point de vue du financement des ressources en capital. Elle s'en distingue cependant du point de vue de leur gestion dans la mesure où la loi de 1997 qui autorise les municipalités néerlandaises à déléguer leurs compétences de gestion des ressources en capital aux écoles n'a pas d'équivalent au Royaume-Uni. Quant aux ressources en personnel et fonctionnement, elles restent accordées par des acteurs situés à des niveaux différents (le ministère au Pays-Bas, les autorités locales au Royaume-Uni). Par contre, le mode de distribution de ces ressources entre écoles tient largement compte dans un cas comme dans l'autre du nombre d'élèves de l'école (voir chapitre 3).

A.1.3. Transfert simultané de compétences de financement et de gestion, de l'État vers les autorités locales

Quatre pays ont connu ce transfert de l'État vers les collectivités locales. En France, il ne porte que sur une partie des ressources (celles de fonctionnement, ainsi que les biens immobiliers) et ne concerne que l'enseignement secondaire. Le transfert vers les *départements* des compétences relatives aux ressources de fonctionnement porte seulement sur le financement tandis que la gestion des ressources passe à l'établissement scolaire.

En Italie, la décentralisation porte sur la question de l'assistance scolaire (*assistenza scolastica*) qui couvre entre autres les repas, les transports et les livres. Au Portugal, elle concerne la construction des bâtiments scolaires pour le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*.

En Islande, la décentralisation porte sur l'ensemble des catégories de ressources et s'est produite en deux étapes. La décentralisation simultanée des compétences de financement et de gestion ne concerne que les ressources en personnel.

Contrairement aux municipalités nordiques qui avaient une certaine expérience de gestion des ressources éducatives, les départements français, les municipalités en Italie et au Portugal, ainsi que les municipalités islandaises ont dû construire leur champ de responsabilité pour les matières concernées. Comme dans les pays de la catégorie précédente, ces mesures décentralisatrices s'accompagnent d'un mécanisme de calcul de la dotation globale visant à compenser l'inégalité des ressources des municipalités.

Réformes relatives aux compétences de financement et de gestion

En France, jusqu'en 1983, dans l'enseignement secondaire, toutes les décisions relatives aux dépenses de personnel, fonctionnement et capital étaient dans les mains de l'État central. Du point de vue des bâtiments scolaires, le ministère définissait les normes de construction, passait commande, veillait à la bonne exécution des travaux. En 1983, avec les lois de décentralisation, ces compétences sont déléguées aux *départements* pour l'enseignement secondaire inférieur (et aux régions pour l'enseignement secondaire supérieur qui sort du champ de l'étude). L'État conserve le financement et la gestion du personnel enseignant et non enseignant et d'autres dépenses pédagogiques dont la liste est arrêtée.

Chaque *département* devient libre de définir ses propres normes et priorités, ainsi que ses procédures de construction. Il peut également définir le volume des ressources, reçoit de l'État central une dotation globale de fonctionnement et une dotation d'équipement pour les bâtiments. Il puise le complément sur ses fonds propres. La réforme s'accompagne d'une décentralisation des

compétences d'acquisition de biens et services de fonctionnement vers les établissements d'enseignement secondaire inférieur: les *collèges* (voir point III.B).

En Italie, la loi de 1977 transfère les différentes compétences relatives à l'assistance scolaire de l'État vers les municipalités. Ces dernières deviennent compétentes pour décider du volume de ressources qu'elles vont consacrer à cette matière, ainsi que pour la répartition des ressources entre les écoles.

Au Portugal, la responsabilité de la construction des bâtiments (financement et gestion) pour le 1^{er} cycle de l'*ensino básico* a été transférée à l'administration locale en 1979. Les bâtiments font partie du patrimoine des municipalités.

En Islande, la loi de 1989 modifie la répartition des compétences entre l'État et les municipalités: elle permet d'accroître les responsabilités des autorités locales en matière d'enseignement. Celles-ci deviennent compétentes pour les constructions et le fonctionnement. La gestion du personnel reste sous la responsabilité du gouvernement central. En 1996, les compétences relatives au personnel sont transférées de l'État vers les autorités locales qui deviennent entièrement responsables des écoles.

Réformes relatives aux normes et réglementations

En France, en même temps que sont décentralisées les compétences de financement et gestion des biens immobiliers de l'État vers le *département* (1983), sont progressivement supprimées les réglementations spécifiques à l'enseignement relatives aux normes de construction des bâtiments scolaires. Les collectivités territoriales responsables doivent seulement respecter les normes en vigueur pour les locaux publics. Avec les lois de décentralisation, la réglementation sur la construction et l'équipement initial des écoles primaires change également, lorsque les municipalités deviennent responsables des bâtiments scolaires. Bien qu'il n'y ait pas de liste précise des dépenses que les municipalités doivent assumer, certaines dépenses de fonctionnement sont considérées comme obligatoires et peuvent être automatiquement incluses dans les budgets des municipalités qui ne les auraient pas prévues.

En Italie, la décentralisation des compétences de financement et gestion vers les municipalités pour l'*assistenza scolastica* (1977) est consécutive à un transfert de compétences de réglementations, de l'État vers les régions. En 1972, les régions reçoivent les fonctions administratives et les compétences législatives en la matière.

En Islande, la gestion du personnel doit se faire dans le respect des normes relatives à la taille des classes. Ces normes ont été adoptées par le syndicat des enseignants et l'association nationale des autorités locales dans les années 90, en prenant appui sur la législation antérieure de 1991. En 1996, les municipalités sont devenues les employeurs des enseignants et, même si cela leur a donné le pouvoir d'établir les barèmes salariaux au niveau local, leur intention à l'origine était de négocier des conventions collectives pour maintenir un certain degré d'uniformité nationale. Cette uniformité ne fut pas réalisée car certaines municipalités ont rompu l'accord en proposant des salaires plus élevés. Concernant les bâtiments scolaires et l'environnement d'apprentissage, les municipalités doivent respecter les règles générales de santé et sécurité, ainsi que les normes d'espace spécifiques pour les écoles en construction. Les municipalités ne sont astreintes à aucune règle de calcul dans la détermination du volume des ressources accordées aux écoles. La seule condition est que les écoles doivent recevoir suffisamment de ressources pour fonctionner conformément aux lois et règlements.

Objectifs et contextes spécifiques

L'objectif des lois de décentralisation françaises est d'augmenter les responsabilités des collectivités territoriales dans le cadre du principe de l'ouverture de l'école sur son environnement. Il ne s'agit pas d'accroître la responsabilité financière des acteurs locaux en vue de limiter leurs dépenses par une conscience accrue des coûts, comme ce fut le cas dans plusieurs pays nordiques. La décentralisation en France répond donc davantage au souci d'augmenter la responsabilité de gestion des collectivités locales pour permettre l'adaptation des décisions aux variétés des besoins. Sur le plan politique, les lois de décentralisation suivent l'accession de la gauche au gouvernement (1981). Elles font partie d'une réforme de l'État qui visait à améliorer le fonctionnement de l'administration publique en rapprochant les décisions des citoyens. Cette modification du partage des pouvoirs entre État central et collectivités locales s'observe également dans d'autres secteurs que l'éducation. Ces mesures décentralisatrices s'accompagnent d'un important mécanisme de déconcentration du pouvoir de décision ministériel vers les *rectorats* et les *inspections d'académie*, notamment dans le champ de la gestion du personnel.

En Italie, la réforme s'inscrit dans un mouvement général visant à valoriser l'autonomie locale. Les compétences des régions vont progressivement s'étendre tout au long des trois dernières décennies, dans le domaine de l'éducation ainsi que dans d'autres secteurs. Ce processus de décentralisation qui modifie de manière significative la gestion des écoles va également atteindre les autorités locales, et en particulier les municipalités, dont les compétences vont s'élargir bien au-delà des traditionnelles activités relatives à la fourniture des locaux et autres services. Une loi de 1996 confirme notamment que la responsabilité de l'entretien des bâtiments, ainsi que des dépenses en matériel et ameublement scolaire passe aux municipalités (voir point III.A.1.4).

Au Portugal, la réforme concerne les écoles qui offrent seulement le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*. Elle trouve un équivalent au niveau des 2^e et 3^e cycles, dans la déconcentration des compétences de l'État vers les *direcções regionais de educação* – DRE (1987).

En Islande, la réforme repose sur la conviction que le rapprochement du pouvoir de décision du lieu où s'expriment les besoins permet d'atteindre une plus grande efficacité par la meilleure utilisation des équipements. En outre, la décentralisation du financement et de la gestion du personnel en 1996 doit permettre aux autorités locales de prendre plus d'initiatives et d'améliorer la qualité de l'enseignement. Elle s'inscrit dans un contexte général de décentralisation de compétences de l'État vers les autorités locales. La volonté politique de transférer l'exercice du pouvoir à un niveau local se fait de plus en plus pressante au cours des dernières décennies. En effet, l'Islande doit faire face à un processus d'urbanisation très important: 50 % des habitants vivent à présent dans la capitale et ce pourcentage ne fait qu'augmenter. Ce mouvement provoque d'importantes mutations dans les régions rurales et la décentralisation des compétences de l'État vers les autorités locales vise en partie à encourager celles-ci à coopérer et se regrouper.

Comparaison avec d'autres systèmes similaires

Les lois de décentralisation françaises et islandaises se distinguent des processus de communautarisation en Belgique et en Espagne dans la mesure où elles ne réforment pas les structures de l'État. Cependant, la décentralisation en France partage avec les mesures prises dans les deux autres pays une caractéristique essentielle: les acteurs qui reçoivent les compétences de financement et de gestion n'avaient auparavant pas de compétences en matière éducative. En Islande, avant les lois de décentralisation, les municipalités avaient pour seule compétence l'entretien des bâtiments scolaires.

L'Italie se situe dans un processus important de décentralisation vers les régions, instituées en 1971. Le transfert des compétences en matière d'assistance scolaire est un des premiers éléments de concrétisation du principe constitutionnel qui leur confère différents pouvoirs législatifs et administratifs (organisation des édifices publics et autres compétences dans le secteur des services sociaux, du développement économique, etc.). Quant aux municipalités, elles étendent leur champ de compétence jusque-là limité dans le domaine de l'éducation aux constructions scolaires.

Avec les lois de décentralisation de 1983, la France conçoit un système de financement des ressources pour l'enseignement secondaire proche du Portugal (pour les écoles qui offrent le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*), mais également proche de celui de l'Espagne (pour les écoles primaires), et de l'Autriche (pour les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*). Dans tous ces pays, le partage des compétences de financement se joue entre l'État (ou l'autorité supérieure en éducation) qui a en charge les ressources en personnel, et les collectivités locales qui financent les ressources de fonctionnement et les ressources en biens immobiliers. La gestion des ressources est globalement assurée par les acteurs responsables du financement (l'État, le Land ou la Communauté autonome lorsqu'il s'agit du personnel – les collectivités locales pour les biens immobiliers). Quant à la gestion des biens et services de fonctionnement, elle est dans certains cas dans les mains des établissements scolaires et dans d'autres dans les mains des municipalités (voir les points II.B et II.C pour plus de détails sur la situation actuelle et le point III.B pour la décentralisation des compétences vers l'établissement scolaire).

Les mesures décentralisatrices en Islande rendent le système de financement et de gestion des ressources éducatives de ce pays très proche des systèmes en vigueur dans les autres pays nordiques où les autorités locales assument toute la responsabilité du financement et de la gestion des ressources éducatives.

A.1.4. Déréglementation

L'Allemagne et l'Italie ont connu ce processus un peu particulier en ce qui concerne les ressources en capital des écoles.

Réformes

En Allemagne, durant les trois dernières décennies, on note l'existence de transferts progressifs de compétences relatives à la formulation de normes en matière de bâtiments scolaires, des Länder vers les municipalités.

En Italie, les autorités locales (les municipalités) sont traditionnellement responsables du financement et de la gestion des travaux de constructions scolaires. Cette responsabilité a longtemps été assumée dans le respect des normes et plans dictés par l'État ou par ses organes périphériques. Pour supporter la lourde charge qui pesait sur les municipalités, l'État intervenait par le biais de financements directs. En 1967, les différentes compétences revenant aux organes de l'État ont été établies dans le contexte d'une loi relative au financement par l'État de nouveaux projets de construction scolaire. Ainsi, l'administration centrale du ministère de l'instruction publique déterminait-elle au niveau national les critères d'évaluation des besoins en bâtiments scolaires, la programmation pluriannuelle et la répartition des fonds entre les régions. La *Sovrintendenza scolastica regionale* (créée par la même loi) déterminait la programmation au niveau régional. Depuis 1988, le *Provveditorato agli studi* déterminait au niveau provincial les plans d'utilisation des bâtiments scolaires.

Les réformes vont tendre à transférer des compétences aux mains des organes de l'État (administration centrale et entités déconcentrées) vers les collectivités locales. En 1972, les fonctions administratives en matière de programmation et réalisation des constructions scolaires par les municipalités sont transférées de l'État (administration centrale et entités périphériques déconcentrées) vers les régions qui ont un statut ordinaire. En 1975, un décret établit les nouveaux principes généraux et les spécifications techniques nationales que les régions doivent respecter dans la programmation et la promulgation des lois régionales pour la réalisation des constructions scolaires. En 1977, la direction générale des bâtiments et du mobilier scolaires opérant dans le cadre du ministère de l'instruction publique est supprimée.

En 1998, la programmation du réseau d'écoles est transférée de l'administration centrale vers les régions. La définition du plan d'utilisation des bâtiments scolaires et la compétence de créer, supprimer ou regrouper les écoles et d'organiser le *réseau* d'écoles au niveau local passe de l'administration périphérique de l'État œuvrant au niveau provincial (*Provveditorato agli studi*) aux municipalités (pour l'enseignement obligatoire). Le ministère conserve les compétences relatives à la détermination des critères et des paramètres sur la base desquels les régions et autorités locales réalisent leurs activités de programmation.

Objectifs et contextes spécifiques

Dans les deux pays, ces réformes ont pour objectif le développement de l'autonomie locale.

En Italie, elles concrétisent le principe constitutionnel de décentralisation législative et administrative des compétences de l'État vers les régions. Les matières d'un intérêt exclusivement local sont quant à elles transférées vers les provinces ou municipalités. Il est à noter que, dans les années 70, tandis que les compétences relatives aux constructions scolaires passent des entités déconcentrées du ministère vers les collectivités territoriales, d'autres compétences sont transférées de l'administration centrale de l'État vers ses entités déconcentrées, notamment la gestion administrative au niveau provincial (*Provveditorato agli studi*) du personnel enseignant et non enseignant (1974). Il faut en outre préciser qu'avec l'application de l'autonomie des écoles (en 2000/2001), la gestion du personnel sera transférée aux établissements scolaires (règlement sur l'autonomie de 1999).

Comparaison avec d'autres systèmes similaires

Les processus de décentralisation et déconcentration du pouvoir de décision qui ont eu lieu en Italie conduisent à une situation très proche de celle observée en France suite aux réformes de décentralisation. La gestion du personnel est largement assumée par les autorités déconcentrées de l'État central et la gestion des ressources physiques assumées par les collectivités locales. Une différence doit cependant être notée. Dans le cas des *collèges*, en France, ce sont les départements qui ont la responsabilité des ressources de capital et non les municipalités comme en Italie.

A.1.5. Transferts visant le renforcement du pouvoir central

Si la tendance est généralement à la décentralisation de l'État vers les municipalités des compétences en matière de financement et de gestion, quelques autres types de modifications vont dans le sens inverse. Parmi celles-ci figurent d'une part, le transfert de la responsabilité des décisions relatives à la définition du volume des ressources distribuées par les autorités locales, de ces dernières vers l'État central et, d'autre part, le transfert des compétences de financement de l'autorité locale vers l'État. Ces types de transferts ont été réalisés dans quatre pays. Le premier type de transfert s'est observé aux Pays-Bas et en Autriche. Le système de remboursement par l'État des dépenses réalisées par l'acteur médian a été remplacé par un système de dotation plus ou moins globalisée dont le montant est établi en fonction du nombre d'élèves (voir chapitre 3). Le second type est illustré au Royaume-Uni par les possibilités qui ont été offertes aux écoles, entre 1988 et 1998, de devenir des *grant-maintained schools* directement financées par l'État et dégagées de la tutelle des *Local Education Authorities* – LEA. Il est également illustré par le Portugal pour une catégorie de dépenses qui, bien qu'elle soit fondamentale, est considérée comme une ressource annexe: il s'agit des réfectoires.

Réformes

Aux Pays-Bas, l'État a renforcé son contrôle sur les ressources en capital entre 1981 et 1997, date à laquelle il décentralise définitivement cette compétence vers les municipalités. Comme indiqué au point III.A.1.2, les municipalités disposaient avant 1981 d'une importante autonomie en la matière. Entre 1981 et 1997, l'État définissait le budget annuel fixe pour les dépenses en capital et, dans le cadre de ce budget, allouait des fonds sur la base de projets rendus par les municipalités et acceptés selon un ordre de priorité.

En Autriche, dans les années 70, les autorités fédérales ont renforcé leur contrôle sur le volume des ressources que les Länder consacrent à l'enseignement primaire en passant d'un système de remboursement à une dotation qui intègre différents paramètres, dont le nombre d'élèves. Jusque-là, il n'y avait pas de mécanisme formel pour le transfert des fonds de l'État fédéral vers les Länder. Ceux-ci recevaient ce qu'ils demandaient. En outre, des règlements relatifs à la taille des classes dans l'enseignement secondaire (1983, 1985 et 1988), à l'organisation des groupes d'élèves dans les *Hauptschulen*, et à l'environnement des classes et écoles, ont limité la marge de manœuvre des Länder dans la gestion des ressources de personnel.

Au Portugal, on observe un double mouvement. En 1984, la responsabilité financière relative au transport des élèves, aux réfectoires scolaires de l'enseignement primaire et aux aides sociales directes aux élèves nécessiteux avait été transférée aux administrations locales. Parallèlement à cette décision, la dotation du budget de l'État attribuée aux administrations locales avait été renforcée. Cette mesure est modifiée en 1996 par la signature d'un protocole par le ministère de l'éducation et par l'association nationale des municipalités. Ce protocole stipule qu'au niveau des réfectoires scolaires, les administrations locales sont seulement tenues d'apporter une participation financière pour faire face aux coûts des repas. Leur quote-part est équivalente à celle attribuée par les DRE. Les coûts de gestion des réfectoires sont donc assumés par le ministère de l'éducation.

Au Royaume-Uni, avant 1988, le financement et la gestion des ressources des établissements étaient essentiellement dans les mains des autorités locales qui organisaient les écoles sur la base de leurs fonds propres et d'une dotation de l'État. Le système était donc très décentralisé. L'autorité locale opérait en toute autonomie pour l'ensemble des catégories de ressources. La législation de 1988 en Angleterre et au pays de Galles (et celle de 1993 en Écosse) a permis à toute école qui le souhaitait de quitter la tutelle des autorités locales et de devenir une *grant-maintained school*. Ce nouveau statut signifiait que l'école recevait directement ses subsides de la *funding agency for schools* – FAS – (située au niveau central) en Angleterre et du ministère des affaires galloises au pays de Galles, et non plus de l'autorité locale. Il s'agissait donc bien d'une centralisation des compétences de financement (l'autorité locale ne prenait plus aucune décision). Cette mesure s'accompagnait d'une décentralisation des compétences d'acquisition des biens et services vers l'école (voir point III.B). En Irlande du Nord, la législation de 1989 a autorisé la création de *grant-maintained integrated schools* dans le but spécifique de proposer des écoles où les élèves catholiques et protestants peuvent recevoir une éducation commune. Ces écoles sont directement financées par le ministère de l'éducation.

En Angleterre et au pays de Galles, une législation de 1998 a supprimé le statut de *grant-maintained school* et le FAS. Les LEA ont repris la responsabilité du financement de ces écoles dès le 1^{er} avril

1999 dans un nouveau cadre de financement appelé *Fair Funding* dont le but est de donner à toutes les écoles la même autonomie.

Objectifs et contextes spécifiques

Les contextes dans lesquels les différentes mesures de centralisation des compétences ont eu lieu sont relativement divers.

Ainsi, aux Pays-Bas, le système antérieur à la réforme de 1981, qui permettait aux municipalités d'engager des fonds de manière autonome et d'obtenir des compensations de l'État, a engendré un conflit d'intérêt entre les deux niveaux décisionnels au moment où le nombre d'élèves diminuait et où paradoxalement, le nombre de projets de constructions scolaires était en augmentation. Ce conflit explique la décision de rendre à l'État le contrôle du volume global de financement consacré aux bâtiments.

En Autriche, la décision de limiter la marge de manœuvre des Länder dans la gestion de ressources de personnel survient à une époque où le nombre d'élèves diminue, tandis que le nombre d'enseignants reste constant. Le déséquilibre dans la population des élèves et celle des enseignants fut tel qu'un réajustement s'est imposé.

Au Portugal, la nouvelle mesure qui rend à l'autorité centrale la responsabilité du financement des cantines s'explique par l'impossibilité pour les municipalités de faire face aux coûts des repas et par la fermeture progressive d'un grand nombre de restaurants scolaires, qui a également imposé un réajustement.

Au Royaume-Uni, la mesure s'est inscrite dans le mouvement général de la réforme de 1988 visant à limiter le rôle des autorités locales et à développer la concurrence entre établissements scolaires. Des précisions sur ce mouvement sont apportées au point III.A.1.6.

A.1.6. Introduction de normes et réglementations nationales

C'est sans doute sur le plan des normes et réglementations que le Royaume-Uni a connu le plus fort renforcement du contrôle central avec l'introduction d'une réglementation visant à limiter la marge de manœuvre des autorités locales tant sur le plan de la distribution des ressources entre établissements que sur le plan de la gestion des dotations.

Réformes

En Angleterre et au pays de Galles, comme cela a déjà été évoqué plus haut, le pouvoir de décision des autorités locales a longtemps été considérable tant du point de vue du financement (définition des volumes) que du point de vue de l'acquisition de biens et services. L'objectif de la loi réformant l'éducation en 1988 a été de limiter considérablement cette liberté des autorités locales avec l'introduction du *Local Management of Schools* – LMS. Cette loi indique que les moyens financiers doivent être décentralisés vers les établissements secondaires, ainsi que vers les écoles primaires les plus importantes et que le montant alloué à chaque établissement doit être largement fonction du nombre d'élèves (voir point III.B pour plus de détails). Elle limite la liberté des LEA de décider du volume de financement des écoles de leur juridiction et de la façon dont les ressources doivent leur être attribuées. En effet, la délégation des compétences en matière de gestion doit se réaliser suivant une formule individuelle élaborée par chaque LEA mais dans un cadre défini par le ministère de l'éducation de l'époque en Angleterre et par le ministère des affaires galloises (aujourd'hui l'Assemblée nationale du pays de Galles). Chaque plan LMS établi par la LEA doit être approuvé par le ministre avant d'être mis en œuvre. Les LEA doivent déléguer aux écoles des ressources calculées selon des critères établis: au moins 75 % (80 % à partir de 1994/1995) des ressources sont accordées en fonction du nombre d'élèves. Du point de vue de la gestion du personnel, dans le cadre du LMS, les LEA sont obligées de déléguer leurs responsabilités dans la sélection et le recrutement du personnel aux *school governing bodies*, et perdent le droit de déplacer les enseignants d'une école à l'autre. Enfin, les normes relatives aux bâtiments restent importantes au niveau central. Une certaine déréglementation a lieu en 1996 en ce qui concerne les bâtiments scolaires : les normes relatives aux espaces réservés à l'enseignement et à d'autres activités sont remplacées par des orientations gouvernementales.

En Écosse, une réforme de portée similaire (voir point II.B pour plus de précisions) entre en application en 1993. Elle ne cherche pas à imposer un modèle particulier d'attribution des ressources mais demande aux autorités locales de développer leur politique de décentralisation en prenant pour

critère le nombre d'élèves ainsi que des critères supplémentaires permettant de prendre en compte un besoin spécifique. La condition fondamentale est que la méthode d'attribution des ressources assure l'égalité de traitement des écoles. Peu de temps auparavant, un décret de 1990 précisait que les autorités locales devaient identifier pour le ministère (SOEID) les catégories de biens et services qui étaient acquis par l'école.

Objectifs et contextes spécifiques

Ces mesures prises au Royaume-Uni ont lieu dans un contexte de malaise grandissant quant à la qualité de l'enseignement. Le gouvernement conservateur de l'époque s'est par conséquent fixé pour objectif d'appliquer au système éducatif les principes de gestion du marché pour améliorer la qualité de l'enseignement et assurer la rationalisation de la gestion des moyens. Il s'agissait de rendre les établissements capables d'agir comme des unités autonomes sur le marché éducatif, en concurrence pour l'inscription des élèves (qui déterminent eux-mêmes directement les ressources puisque la dotation est accordée par élève). Le contexte se caractérise également par une réduction générale de l'autonomie des gouvernements locaux et par un contrôle central accru. Le caractère limité du pouvoir central était en effet une préoccupation grandissante pour le gouvernement. Cependant, peu d'écoles ont choisi de quitter la tutelle des autorités locales pour devenir des *grant-maintained schools*. En 1998, on en dénombrait 1 089 en Angleterre, 17 au pays de Galles et 2 en Écosse. La mesure a été supprimée en 1998, peu après l'arrivée des travaillistes au gouvernement.

A.2. COMPARAISON SYSTÉMATIQUE DES RÉFORMES ET CONTEXTES

A.2.1. Synthèse des évolutions

En résumé, 14 pays sont impliqués à des degrés divers dans des transferts de compétences entre l'État et les acteurs médians. La figure 2.14 tente de synthétiser la situation de chaque pays au début et à la fin de la période considérée. Elle met en évidence trois grands modèles de décisions relatives au financement de l'éducation (c'est-à-dire à la définition du volume des ressources). Dans le premier, l'ensemble de ces décisions sont prises au niveau central ou au niveau des communautés. Dans le deuxième, les décisions relatives au volume sont généralement partagées entre l'État qui prend en charge le personnel (enseignant le plus souvent, mais également non enseignant dans certains cas) et les autorités locales qui prennent en charge les autres dépenses. Dans le troisième modèle, l'ensemble des décisions relatives au volume sont prises par les autorités locales.

La figure 2.14 montre par ailleurs qu'en 1970 un autre modèle de partage des compétences entre l'État et les autorités locales existait dans trois pays nordiques (Danemark, Finlande et Norvège), ainsi qu'aux Pays-Bas. Ce modèle est une variante du deuxième modèle. Il s'en distingue par le fait qu'il opérait, non en fonction des catégories de ressources, mais selon des mécanismes de dotations spécifiques et de remboursements qui dissociaient les compétences de gestion des compétences de financement. Dans tous ces pays, dès 1970, les autorités locales assumaient l'acquisition de biens et services dans les limites de la réglementation en vigueur et recevaient en retour des allocations de l'État pour les différentes catégories de ressources. Les autorités locales complétaient ce financement en prenant sur leurs fonds propres. Ce modèle, où les décisions relatives à l'estimation des besoins sont prises par une collectivité locale qui se fait rembourser par l'État, va disparaître. Pour le remplacer, deux solutions apparaissent: soit la décentralisation des responsabilités du financement vers les acteurs médians (solution adoptée dans les pays nordiques), soit le renforcement du contrôle du gouvernement central. Aux Pays-Bas, ce renforcement du contrôle central s'est fait par la définition d'un montant fixe dans le cadre duquel les projets de construction sont sélectionnés. Pour rappel, cette dernière réforme a été transitoire, la décentralisation de 1997 conduisant à une situation proche de celle des pays nordiques pour les dépenses en capital.

En définitive, en considérant que la Belgique et l'Espagne, tout en changeant d'autorité supérieure pour l'éducation du fait de la communautarisation, restent néanmoins dans le même modèle de financement, on peut conclure que plus de la moitié des pays qui fonctionnaient en 1970 selon un de ces modèles ont maintenu un statu quo. La France (enseignement secondaire) et l'Islande ont respectivement quitté le modèle 1 pour le 2 et le 3. Les autres pays nordiques sont passés du modèle 2 au modèle 3. Les Pays-Bas conservent le modèle 2 mais abandonnent le système du remboursement.

FIGURE 2.14. PARTAGE DE COMPÉTENCES RELATIVES AU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ÉDUCATION (DÉCISIONS RELATIVES AU VOLUME, HORS RESSOURCES SPÉCIFIQUES ET RESSOURCES ANNEXES), ENTRE POUVOIRS PUBLICS, EN 1970 ET EN 1998.						
	NIVEAU SUPÉRIEUR		PARTAGE ENTRE NIVEAU SUPÉRIEUR ET NIVEAU MÉDIAN			NIVEAU MÉDIAN
	MODÈLE 1		MODÈLE 2			MODÈLE 3
	ÉTAT CENTRAL/FÉDÉRAL	COMMUNAUTÉS	ÉTAT CENTRAL (personnel, voire fonctionnement) ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR DOTATIONS ET FONDS PROPRES (autres dépenses)	LÄNDER/COMMUNAUTÉS (personnel) ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LEURS FONDS PROPRES ET SUR DES SUBVENTIONS (autres services)	ÉTAT CENTRAL ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES REMBOURSÉES PAR L'ÉTAT	COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LEURS FONDS PROPRES ET DOTATION COMPLÉMENTAIRE
1970	B, E (s), F (s), IRL, L (s), A (AHS), P (s), IS, LI (s)		EL, E (p), F (p), I, L (p), P (p), S, LI (p)	D	DK, FIN, NL, NO	A (p, HS, PS), UK
1998	IRL, L(s), A (AHS), P (2^e et 3^e cycles), LI (s)	B, E (s)	EL, F, I, L (p), NL, P (1^{er} cycle), LI (p)	D, E (p)		DK, A (p, HS, PS) FIN, S, UK, IS, NO

(p) = primaire (s) = secondaire inférieur

Source: Eurydice.

Note complémentaire

Autriche: AHS = *Allgemeinbildende höhere Schulen*; HS = *Hauptschulen*; PS = *Polytechnische Schulen*.

La figure 2.15 synthétise les mesures de réglementation ou déréglementation identifiées à partir de la documentation disponible. Elle fait apparaître que plusieurs mesures de déréglementation accompagnent des décentralisations de compétences de financement et/ou gestion (cas de la Belgique, de la France, de l'Italie pour l'assistance scolaire, des Pays-Bas, de la Suède), tandis que dans certains cas, elles sont postérieures et apparaissent dans un contexte où les compétences de financement et de gestion sont déjà décentralisées (comme au Danemark, en Allemagne et en Italie).

Il est à noter que, dans certains cas, la décentralisation s'accompagne du maintien d'une réglementation au niveau national. C'est le cas de l'Espagne où la gestion du personnel et les normes de construction font toujours l'objet de réglementations nationales, ainsi qu'en Islande pour le fonctionnement et le capital.

Dans plusieurs pays nordiques, la décentralisation des compétences de financement au niveau des autorités locales s'est accompagnée de conventions collectives relatives aux salaires et conditions de travail entre les syndicats et l'association des municipalités au Danemark, en Finlande et en Norvège. Par contre, en Suède et en Islande, les conditions varient selon les municipalités.

Enfin, au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), des réglementations nationales ont été introduites afin d'organiser le mode de délégation des ressources pour l'acquisition de personnel, biens et services, des autorités locales vers les établissements scolaires.

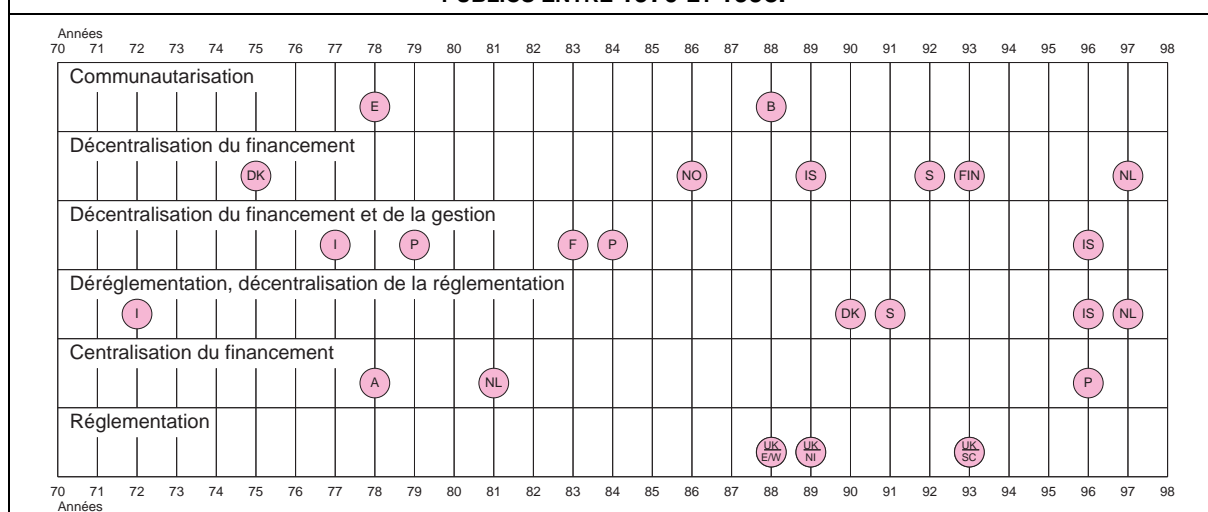
Comme cela a déjà été signalé plus haut, l'introduction de réglementations est survenue au Royaume-Uni dans le contexte de l'application au système éducatif des principes de gestion du marché pour améliorer la qualité de l'enseignement. Dans les autres pays, qu'elle accompagne ou non un transfert de compétences, la déréglementation constitue un objectif en soi qui vise à limiter le pouvoir central dans l'organisation de l'éducation et à assurer un maximum de flexibilité au niveau des autorités locales pour les compétences qu'elles ont en charge.

FIGURE 2.15. MESURES DE RÉGLEMENTATIONS OU DÉRÉGLEMENTATIONS ASSOCIÉES OU NON À LA DÉCENTRALISATION DU FINANCEMENT, ENTRE 1970 ET 1998.

		SIMULTANÉMENT À LA DÉCENTRALISATION DES COMPÉTENCES DE FINANCEMENT	DANS UN CONTEXTE OÙ LES COMPÉTENCES DE FINANCEMENT SONT DÉCENTRALISÉES
PERSONNEL	DÉRÉGLEMENTATION OU DÉCENTRALISATION DE LA RÉGLEMENTATION	B (1989), S (1991), IS (1996)	DK (1990)
	MAINTIEN DE RÉGLEMENTATIONS NATIONALES	E (1985 et suivantes)	
	CONVENTIONS D'APPLICATION NATIONALE	DK, FIN, NO	
CONSTRUCTIONS	DÉRÉGLEMENTATION OU DÉCENTRALISATION DE LA RÉGLEMENTATION	B (1989), F (1983), NL (1997), P (1979)	D, I (1972)
	MAINTIEN DE RÉGLEMENTATIONS NATIONALES	E (1985 et suivantes), IS (1996)	
MODE DE FINANCEMENT DES ÉCOLES	INTRODUCTION DE RÉGLEMENTATIONS NATIONALES		UK (1988, 1989, 1993)
AUTRES	DÉCENTRALISATION DE LA RÉGLEMENTATION	I (1972)	

Source: Eurydice.

La figure 2.16 indique les dates des différentes réformes.

FIGURE 2.16. DATES DES PRINCIPALES RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION/CENTRALISATION DU POUVOIR DE DÉCISION RELATIF AU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION (DÉFINITION DU VOLUME) ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ENTRE 1970 ET 1998.

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

France: la mesure de 1983 porte sur les ressources de fonctionnement et capital des *collèges*.

Italie: les mesures de 1972 et 1977 portent respectivement sur l'assistance scolaire et sur les constructions scolaires.

Autriche: la mesure de 1978 porte sur le personnel.

Portugal: la mesure de 1979 porte sur les constructions scolaires et ne concerne que les écoles qui offrent le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*. La mesure de 1984 porte sur les réfectoires scolaires et le transport, celle de 1996 sur les réfectoires.

Islande: la mesure de 1989 porte sur le fonctionnement et le capital. Celle de 1996 porte sur le personnel.

A.2.2. Analyse des facteurs potentiels de réformes

La comparaison des réformes et de leur contexte permet d'établir certaines constantes qui éclairent les décisions relatives à la décentralisation/centralisation du financement. On distinguera quatre niveaux contextuels: a) la démographie scolaire, b) la situation économique, c) le contexte politique, d) les décentralisations opérées dans d'autres secteurs que l'éducation.

Démographie scolaire

Tant que les critères d'octroi des ressources prennent en compte le nombre d'élèves, l'augmentation ou la diminution de ces derniers ne provoque pas de conflit majeur entre l'organe qui finance et celui qui dépense. Par contre, lorsque les modes d'octroi ne prennent pas en considération le nombre d'élèves, on peut s'attendre à ce que toute diminution ou augmentation considérable de la population scolaire entraîne un conflit d'intérêt entre les deux parties.

En Autriche, la mise en œuvre d'une allocation per capita est une tentative pour limiter les dépenses en personnel enseignant dans le primaire et dans une partie de l'enseignement secondaire, suite à la diminution du nombre d'élèves qui ne s'accompagnait pas d'une diminution du nombre d'enseignants. Jusque là, les Länder étaient remboursés de leurs dépenses sans mécanisme formalisé d'allocation des ressources. L'introduction d'un calcul établissant le nombre hebdomadaire d'heures/enseignants en fonction du nombre d'élèves a permis une meilleure planification de la part des Länder. Elle leur a également donné les arguments utiles pour faire valoir leurs besoins auprès de l'État fédéral.

La diminution du nombre d'élèves, non accompagnée d'une diminution des dépenses est également à l'origine de la mesure de régulation prise en 1981 aux Pays-Bas pour rationaliser les dépenses en matière de constructions scolaires.

Situation économique

Si les pays nordiques convergent vers un même système, les étapes du processus diffèrent ainsi que la relation qu'entretiennent les mesures avec le contexte économique. En Finlande, la volonté d'autonomie des municipalités précède la nécessité de réguler leurs dépenses. Elle s'est inscrite dans une période de croissance économique qui fut rapidement suivie d'une récession. Des mesures ont dû alors être prises pour limiter l'explosion des dépenses au niveau des gouvernements locaux et modifier le système d'égalisation.

En Suède, la situation apparaît différente. La volonté d'accroître l'autonomie des municipalités est consécutive aux problèmes économiques: on y voit le moyen d'améliorer l'efficacité des écoles. Les premières mesures visent d'ailleurs à limiter le contrôle central. La déréglementation précède donc la décentralisation. L'introduction de la dotation globale égalisatrice a permis ensuite d'amortir les conséquences d'une récession économique que les municipalités supportent de plus en plus difficilement.

Contexte politique

Les mesures de décentralisation du financement apparaissent dans des contextes politiques où les gouvernements sont socialistes ou sociaux-démocrates (Danemark, France) ou au contraire libéraux (Suède). Bien que le nombre d'exemples disponibles soit insuffisant pour dégager une tendance générale, on peut observer que les mesures de déréglementation ont été prises par des gouvernements libéraux (Danemark) et les mesures de renforcement du pouvoir central via la réglementation du financement (combinée avec la décentralisation du contrôle des décisions financières quotidiennes), par des gouvernements conservateurs (Royaume-Uni). Force est de constater que les mêmes volontés d'améliorer le système éducatif ont conduit, quasiment à la même époque, certains pays à la déréglementation et à l'affaiblissement du pouvoir central (Danemark, Suède) et d'autres à la réglementation et au renforcement du pouvoir central (Royaume-Uni).

Décentralisations opérées dans d'autres secteurs que l'éducation

Ainsi que le montre la figure 2.17, la plupart des réformes de décentralisation ont eu lieu dans un contexte général de transfert de compétences de l'État vers les autorités locales. De même, le renforcement du pouvoir central au Royaume-Uni s'inscrit dans un contexte général de réglementation qui affecte d'autres secteurs que l'éducation.

FIGURE 2.17. CONTEXTES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES RELATIVES AU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ÉDUCATION (DÉCISIONS RELATIVES AU VOLUME, HORS RESSOURCES SPÉCIFIQUES ET RESSOURCES ANNEXES), ENTRE POUVOIRS PUBLICS, ENTRE 1970 ET 1998.

	NATURE DES TRANSFERTS	CATÉGORIES DE RESSOURCES CONCERNÉES	OBJECTIFS	CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE	CONTEXTE ÉCONOMIQUE	CONTEXTE POLITIQUE	RÉFORMES SIMILAIRES AUTRES SECTEURS
UNION EUROPÉENNE							
B	Décentralisation du financement et de la gestion, déréglementation (1988)	Personnel, fonctionnement, capital	Doter les communautés des pleins pouvoirs	Sans influence directe	Sans influence directe	Pression pour plus d'autonomie des communautés	Oui
DK	Décentralisation du financement (1970-1975)	Personnel, fonctionnement, capital	Autonomie locale, égalisation des ressources, responsabilité financière	Sans influence directe	1973: crise du pétrole	1970: droite 1971: socio-démocrate 1971-1975: idem (consensus)	Oui
	Déréglementation (1990)	Personnel		Diminution du nombre d'élèves	Récession économique	Ministre libéral	Oui
E	Décentralisation du financement et de la gestion (1975-1998)	Personnel, fonctionnement, capital	Doter les communautés des pleins pouvoirs	Sans influence directe	Sans influence directe	Pression pour plus d'autonomie des communautés	Oui
F	Décentralisation du financement et de la gestion, déréglementation (1983)	Fonctionnement capital	Rapprochement des citoyens du pouvoir de décision	Sans influence directe	Sans influence directe	Changement de majorité politique	Oui
I	Décentralisation du financement, de la gestion et de la réglementation (1972, 1977)	Assistance scolaire	Autonomie locale	Sans influence directe	Sans influence directe	Application du principe constitutionnel de la décentralisation administrative et de la valorisation de l'autonomie locale	Oui
	Décentralisation de la réglementation (1972, 1977)	Constructions	Renforcement du pouvoir des régions	Sans influence directe	Sans influence directe		Oui
NL	Renforcement du contrôle central (1981)	Capital	Rationalisation des bâtiments scolaires	Diminution du nombre d'élèves			
	Décentralisation du financement, déréglementation (1997)	Capital	Rationalisation des bâtiments scolaires, autonomie locale	Sans influence directe	Contexte favorable	Volonté de renforcer la position des municipalités	Oui
A	Contrôle centralisé par dotation per capita (fin des années 70)	Personnel de l'enseignement primaire	Contrôler les dépenses en personnel enseignant	Diminution du nombre d'élèves	Sans influence directe		Oui
P	Décentralisation du financement (1979)	Constructions dans le 1 ^{er} cycle de l' <i>ensino básico</i>	Autonomie locale				
	Décentralisation du financement (1984)	Cantines, transport	Autonomie locale	Sans influence directe			Oui
	Recentralisation du financement (1996)	Cantines	Restaurer le système de cantines	Sans influence directe			
FIN	Décentralisation du financement (1993)	Personnel, fonctionnement, capital	Autonomie locale	Sans influence directe	Récession économique (années 90)	Pression pour plus d'autonomie locale (fin des années 80)	Oui
	Révision du mode de calcul (1996 et 1997)	Personnel, fonctionnement, capital	Égalisation des ressources, responsabilité financière	Sans influence directe		Besoins de davantage d'incitants pour les municipalités	Oui
S	Déréglementation, décentralisation (1991)	Personnel	Responsabilisation des autorités locales		Récession économique	Pression pour plus d'efficacité	Oui
	Dotation globale (1993)	Personnel, fonctionnement, capital	Égalisation des ressources		Récession économique		

Source: Eurydice.

FIGURE 2.17 (SUITE). CONTEXTES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES RELATIVES AU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ÉDUCATION (DÉCISIONS RELATIVES AU VOLUME, HORS RESSOURCES SPÉCIFIQUES ET RESSOURCES ANNEXES), ENTRE POUVOIRS PUBLICS, ENTRE 1970 ET 1998.

	NATURE DE TRANSFERTS	CATÉGORIES DE RESSOURCES CONCERNÉES	OBJECTIFS	CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE	CONTEXTE ÉCONOMIQUE	CONTEXTE POLITIQUE	RÉFORMES SIMILAIRES AUTRES SECTEURS
UNION EUROPÉENNE (SUITE)							
UK	Réduction de la marge de manœuvre des autorités locales (1988)	Personnel, fonctionnement	Renforcement du pouvoir central et de celui des écoles au détriment des autorités locales et concurrence entre les écoles			Gouvernement conservateur	Oui
	Centralisation du financement des GM schools via le FAS (1988)	Personnel, fonctionnement, capital	Renforcement du pouvoir central et de celui des écoles au détriment des autorités locales			Gouvernement conservateur	
	Suppression des GM schools (1998)	Idem				Gouvernement travailliste	
AELE/EEE							
IS	Décentralisation du financement et de la gestion (1989)	Fonctionnement, capital	Rapprochement du pouvoir de décision du lieu où s'expriment les besoins et meilleure utilisation des équipements existants	Urbanisation, migration des élèves		Pression pour plus d'autonomie locale	Oui
	Décentralisation du financement et de la gestion, déréglementation (1996)	Personnel				Pression pour plus d'autonomie locale	Oui
NO	Décentralisation du financement (1986)	Personnel, fonctionnement, capital	Autonomie locale, égalisation des ressources, responsabilité financière			Arrivée du gouvernement travailliste en mai 1986	
Source: Eurydice.							

A.3. DISCUSSION

Dans la mesure où la décentralisation du financement vers les autorités locales et la déréglementation sont les mesures les plus fréquentes, on discutera essentiellement de leurs conséquences.

(a) Les opérations de décentralisation du financement vers les municipalités ont conduit à une augmentation ou stabilisation des dépenses en éducation.

En France, la dotation attribuée par l'État aux *départements* correspondait au début à ce que l'État dépensait lui-même en fonctionnement et en capital. Néanmoins, de nombreux *départements* ont vu leurs dépenses pour les *collèges* croître plus rapidement que les dotations de l'État et cela dans un contexte où la pression démographique moins forte réduit le besoin de construction de nouveaux établissements. La hausse des dépenses peut provenir du fait que les collectivités territoriales accordent une plus grande priorité à l'éducation. Elle peut également résulter d'une perte d'efficacité liée au passage d'un système national standardisé à un système de décisions locales. Pour conclure à une perte d'efficacité, il faudrait cependant étudier l'évolution de la qualité des bâtiments scolaires. La vétusté des bâtiments dont plusieurs furent construits au moment de l'explosion de la population scolaire peut en effet constituer un élément explicatif de l'augmentation des dépenses.

Au Danemark, la responsabilité des municipalités dans le financement des établissements n'a pas limité les dépenses éducatives. Le rapport d'un groupe de travail interministériel de 1995 confirme que, entre 1985 et 1994, les dépenses ont diminué nettement moins vite que le nombre d'élèves.

En Suède, au moment de la mise en place de la dotation globale (1993), de nombreuses municipalités ont craint que le secteur éducatif ne soit en concurrence avec les autres services offerts par la municipalité et qu'il en souffre. Un rapport de l'agence nationale pour l'éducation montre qu'au contraire, les dépenses en éducation des municipalités sont restées stables. Les difficultés financières rencontrées par les municipalités ont eu un impact sur d'autres secteurs. L'éducation, quant à elle, est restée une priorité.

En Islande, la décentralisation a été suivie d'une augmentation des dépenses en éducation. Enfin, en Norvège, les coûts de l'enseignement primaire et secondaire ont considérablement augmenté après 1986, date de la décentralisation. Plusieurs études montrent que les écoles d'enseignement obligatoire ont davantage été préservées des réductions opérées dans les budgets municipaux que d'autres services tels que les soins aux personnes âgées et aux handicapés.

Tout indique donc que la décentralisation du financement de l'enseignement vers les autorités locales a conduit à une augmentation des coûts (stabilisation en Suède). Dans les cas où les ressources budgétaires n'ont pas fondamentalement augmenté au niveau des autorités locales, on peut penser que cet investissement dans l'éducation a eu lieu au détriment d'autres services (par exemple, les soins aux personnes âgées, la santé, la voirie, etc.).

Si cette hypothèse s'avérait exacte, faudrait-il y voir l'effet d'une volonté des politiques nationales de maintenir l'enseignement prioritaire dans le but, par exemple, de diminuer le chômage? Cette option apparaît cependant surprenante étant donné le vieillissement de la population et le déclin de la population scolaire. S'agit-il davantage de la conséquence d'une pression sociale exercée au niveau des autorités locales par les parents d'élèves et par les enseignants, qui serait plus forte que celle exercée par d'autres acteurs (par exemple les personnes âgées) pour d'autres services? Cela signifierait que les autorités locales résistent moins que l'État central aux revendications des différentes parties intéressées dans l'éducation.

Par ailleurs, la négociation des conditions de travail et des salaires entre l'association des autorités locales et le syndicat des enseignants joue un rôle important dans l'évolution des coûts de plusieurs pays.

Au Danemark, la réglementation de 1992/1993 transfère les compétences d'employeur, de l'État vers les municipalités. En conséquence, l'État n'intervient plus dans les conventions collectives sur le travail des enseignants. Cette réglementation a conduit à un accroissement des dépenses dans les écoles publiques malgré la diminution des effectifs scolaires. Étant donné l'augmentation des effectifs attendue pour l'année 1995/1996, le rapport de 1995 qui recommande notamment d'accroître le ratio élèves/maître est accueilli avec beaucoup de critiques de la part des syndicats d'enseignants.

En Suède, le transfert des compétences de l'État vers la municipalité s'est accompagné de la suppression des règlements nationaux sur les conditions de travail. Dans le courant des années 90, les conditions financières de plus en plus difficiles pour les municipalités les ont conduites à augmenter progressivement le ratio élèves/maître, en évitant de remplacer le personnel qui partait à la retraite ou quittait l'enseignement pour toute autre raison. À partir de 1996, dans ce contexte de stabilisation des dépenses de personnel, l'augmentation de la population scolaire a renforcé la tendance à augmenter la taille des classes. Cette évolution ne semble pas avoir causé de réels problèmes. Toutefois, les premiers signes d'une perte de qualité commencent à se faire sentir notamment dans l'encadrement des enfants qui ont des difficultés modérées (en lecture, ou en écriture, par exemple). Un accord de développement a été récemment conclu entre l'association suédoise des autorités locales et les syndicats des enseignants pour améliorer la qualité.

En Islande, une nouvelle convention négociée entre les municipalités et le syndicat des enseignants à la fin de 1997 augmente considérablement les salaires des enseignants qui, il faut le mentionner, étaient relativement bas. Cette modification s'explique cependant par le remplacement progressif de l'organisation de l'enseignement en demi-journée, permettant à de nombreux enseignants de faire des heures supplémentaires, par un système de journées complètes exigeant la présence des enseignants à temps plein.

(b) Par rapport aux **principes égalitaires** généralement fondamentaux dans les pays concernés par des mesures décentralisatrices, il semble que des différences se marquent progressivement entre les niveaux de dépenses des différentes municipalités. Ainsi, en France, la décentralisation s'est traduite par des efforts financiers très différents d'un département à l'autre. Dans les pays nordiques, on dispose de quelques évaluations qui portent sur des points de vue divers et peu comparables.

En Suède, la décentralisation des décisions relatives au financement des écoles a été l'objet d'une évaluation de l'agence nationale pour l'éducation. Un rapport de 1996 sur les différences de coûts par élève entre les municipalités indique que divers facteurs influencent les variations dont le plus important est la densité de la population. La proportion d'enfants dont un des parents est né à l'étranger et le nombre d'élèves par école (les petites écoles sont plus coûteuses) déterminent également les variations observées. Il faut noter que chaque année, l'agence nationale pour l'éducation publie des données statistiques: environ 200 indicateurs comparant les municipalités permettent à ces dernières ainsi qu'aux écoles privées subventionnées de situer leurs propres

dépenses par rapport à celles des autres et de procéder à des ajustements en conséquence. Un autre rapport met en évidence que les budgets sont accordés aux écoles par les municipalités en fonction de facteurs structureaux (conditions démographiques, géographiques et socio-économiques). Aucune municipalité n'applique un système per capita au sens strict. Ce constat montre que les municipalités tendent à rejoindre la volonté politique d'une gestion en fonction des besoins des écoles.

En Norvège, le système de la dotation globale semble entraîner une certaine différenciation entre les municipalités. Par exemple, les différences dans les ressources accordées aux enfants en difficulté s'accroissent. Cette évolution est en contradiction avec un des principes du système norvégien selon lequel les enfants ayant les mêmes besoins doivent recevoir les mêmes services dans toutes les municipalités. Par ailleurs, le mode de calcul de la dotation globale a également conduit à des différences significatives entre les municipalités en termes de revenus. Cela peut expliquer les différences dans les dépenses qu'elles consentent pour l'éducation (voir chapitre 3).

Quant aux réformes conduites en Islande et en Finlande, elles apparaissent trop récentes pour faire l'objet d'une évaluation relative aux dépenses des municipalités. L'évaluation porte donc sur l'égalité en matière de recettes. En Islande, les objectifs égalitaires visant à donner à tous un accès et des possibilités éducatives identiques sont prépondérants. Les syndicats d'enseignants ont craint, au moment de la décentralisation, que cette dernière désavantagerait les petites écoles, entraînant une diminution de la qualité de l'éducation, et remettant en question le principe égalitaire. Le système actuel de financement des municipalités apparaît cependant adéquat, le fonds d'égalisation régionale jouant un rôle essentiel. En Finlande, l'égalité entre les municipalités est au cœur des réformes. Le système de classification des municipalités pour la détermination des subventions mis en œuvre en 1989 a été modifié en 1996 et 1997 car il ne permettait plus d'atteindre cette égalité.

La plupart des décentralisations du financement de l'État vers les municipalités se sont accompagnées d'autres mesures visant la décentralisation de la gestion des municipalités vers les écoles. Ces mesures font l'objet d'une analyse approfondie dans le point III.B.

B. DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES VERS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

La décentralisation de l'État ou des autorités locales vers les établissements d'enseignement porte essentiellement sur les compétences de gestion d'un budget prédéterminé à partir duquel l'école procède à l'acquisition de biens et services. Dans certains cas, la décentralisation s'accompagne de l'autorisation pour les établissements scolaires de rechercher des fonds propres (voir chapitre 5).

La plupart des pays sont concernés par des mesures de décentralisation des compétences d'acquisition de biens et services vers les établissements scolaires. Ces mesures diffèrent cependant du point de vue des catégories de ressources concernées (personnel, fonctionnement, capital). Il faut également distinguer le processus de décentralisation qui s'applique à toutes les écoles, des possibilités pour les autorités locales de déléguer leurs pouvoirs aux établissements scolaires.

Deux grands processus de transferts peuvent dès lors être identifiés:

- La décentralisation définitive des compétences vers l'établissement scolaire.

Cette décentralisation peut prendre la forme d'un transfert de compétences d'acquisition de biens et services ou celle de la globalisation d'une dotation antérieurement accordée sous la forme de plusieurs budgets compartimentés. Elle peut concerner les seuls biens et services de fonctionnement ou au contraire diverses catégories de ressources.

- Les possibilités de délégation de compétences de l'autorité locale vers l'établissement.

Ce processus prend la forme d'un transfert de compétences d'acquisition de biens et services dont la portée, en termes de catégories de ressources concernées, est déterminée par l'autorité locale.

Ce point III.B s'articule comme le précédent. Après un examen des différentes réformes de décentralisation des compétences d'acquisition de biens et services et des contextes spécifiques de ces mesures, on analysera si ces réformes se sont accompagnées ou non de mesures visant la suppression de réglementations nationales. On procédera ensuite à une comparaison systématique des facteurs des réformes, pour terminer par des éléments d'évaluation.

B.1. RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION

Ces réformes sont analysées séparément selon qu'elles portent sur le fonctionnement, le personnel ou encore sur les deux catégories de ressources simultanément. Aucune mesure ne décentralise complètement la gestion des biens immobiliers au niveau des établissements scolaires.

Les réformes relatives à la seule gestion des ressources de fonctionnement sont observées en Belgique, en Allemagne, en Espagne, en France, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Autriche (dans le cas des *allgemeinbildende höhere Schulen*) et au Portugal. Les réformes relatives à la seule gestion des ressources de personnel ont eu lieu en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas. Celles qui portent sur la gestion d'une dotation globale de personnel et fonctionnement ont pris cours aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Enfin, les réformes visant la possibilité pour les municipalités de déléguer leurs compétences aux établissements scolaires s'observent dans tous les pays nordiques et aux Pays-Bas pour les dépenses en capital.

Dans un but de comparaison, les différentes mesures prises dans chaque pays sont analysées en fonction de leurs caractéristiques et ventilées en conséquence sous différentes rubriques. Cette façon de présenter l'information peut conduire, dans le cas des Pays-Bas, à une impression de morcellement. C'est la raison pour laquelle, à chaque étape, le lecteur est averti des réformes passées et à venir.

B.1.1. Gestion des ressources de fonctionnement

Réformes

Le processus de décentralisation des compétences d'acquisition des biens et services de fonctionnement vers l'établissement scolaire s'est observé en Belgique, en Espagne, en France dans l'enseignement secondaire, en Italie et aux Pays-Bas. Au Luxembourg (dans l'enseignement secondaire) et en Autriche (dans le cas des *allgemeinbildende höhere Schulen*), des mesures ont permis de décentraliser la gestion du budget au niveau des écoles pour une partie des ressources de fonctionnement. En Allemagne, le processus fait l'objet d'une expérimentation dans différents Länder. En Irlande, mais également en Belgique et aux Pays-Bas, des mesures conduisent à la globalisation d'une dotation auparavant décomposée en divers postes budgétaires.

➤ Décentralisation des compétences d'acquisition de biens et services de fonctionnement vers l'établissement scolaire

En Belgique, la loi de 1984 accorde une plus grande autonomie aux écoles de l'État ⁽¹⁾ dans l'utilisation des crédits de fonctionnement et d'équipement. Jusque-là, la gestion des dépenses de fonctionnement et d'équipement de ces établissements était réalisée au niveau du ministère de l'éducation nationale et devait respecter les règles de comptabilité publique. Grâce à la loi de 1984 qui modifie le statut des établissements, il leur devient possible de transférer des crédits entre dépenses de nature différente et de les capitaliser (par le report des crédits non utilisés d'une année à l'autre). En conséquence, les écoles organisées à cette époque par l'État bénéficient de plus d'autonomie en matière d'acquisition de biens et services de fonctionnement que les écoles organisées par les communes et provinces pour lesquelles les règles de gestion propres aux collectivités territoriales restent en vigueur. En 1989, l'enseignement est devenu une matière communautaire (voir point III.A). Un décret de la Communauté flamande transfère la gestion matérielle et financière des écoles organisées par la Communauté, de l'ARGO vers les *lokale schoolraden*, organes décisionnels composés de représentants des différentes parties intéressées et qui couvrent plusieurs écoles ⁽²⁾.

En Espagne, la décentralisation de compétences d'acquisition des biens et services de fonctionnement est l'aboutissement d'un long processus. La loi de 1980 prescrivait déjà l'autonomie de gestion des chefs d'établissement en tant que composante de l'autonomie générale des établissements dans l'allocation des ressources. Cette proposition n'a cependant pas été appliquée. Il faut dès lors attendre la loi de 1985 pour que les fonctions du conseil d'école (*Consejo escolar del centro*) soient définies de manière plus concrète. Cette loi prescrit que toutes les écoles deviennent

⁽¹⁾ À partir de 1989, suite à la communautarisation, elles deviendront des écoles de la Communauté.

⁽²⁾ Toutefois, à partir de 2000, ces LORGO seront remplacés par de nouveaux *schoolraden* situés au niveau de groupes d'écoles géographiquement proches. Les *schoolraden* auront un pouvoir essentiellement consultatif. Simultanément, des *scholengroepen* seront mis en place. Ils résulteront d'un accord de coopération volontaire entre plusieurs écoles de la Communauté et auront une fonction de pouvoir organisateur (*inrichtende macht*).

responsables de l'allocation et du contrôle de certains frais de fonctionnement. Elle précise également les modalités de participation des parties intéressées notamment dans le cadre des conseils d'établissements. Enfin, la loi de 1995 prévoit l'accroissement de la participation et de l'implication des parties intéressées dans la gestion de l'école, mais aussi le renforcement de l'équipe de gestion, dirigée par le chef d'établissement.

En France, la décentralisation des compétences d'acquisition de biens et services de fonctionnement vers les établissements d'enseignement secondaire a eu lieu en 1983, en même temps que la décentralisation de l'État vers les *départements* des compétences de financement des biens et services de fonctionnement ainsi que du capital (voir point III.A).

En Italie, la loi de 1974 attribue à tous les établissements l'autonomie de gestion des dépenses de fonctionnement administratif et pédagogique. Du point de vue de la gestion financière, l'école prépare un budget prévisionnel. Plus récemment, une loi de 1993 instaure l'autonomie pédagogique, organisationnelle et financière des établissements scolaires. Cependant, elle n'est pas entrée en vigueur car les arrêtés d'application de cette loi n'ont pas été approuvés. Il faut attendre 1997 pour que l'autonomie soit définitivement introduite. Une loi de 1997 accorde en effet la personnalité juridique aux écoles. Elles deviennent autonomes sur le plan pédagogique et organisationnel (voir pour plus de détails le tableau des réformes en annexe). Du point de vue financier, une subvention globale permettant une utilisation flexible des fonds est accordée aux écoles qui en disposent en toute autonomie, pour autant que la dotation soit utilisée en priorité et principalement pour des objectifs d'éducation, de formation et d'activité d'orientation pertinents pour le domaine d'étude et pour l'école. La même année, un autre décret donne aux écoles la faculté d'expérimenter certains aspects de l'autonomie qui leur est accordée afin de promouvoir une culture de l'autonomie dans l'attente de la promulgation des arrêtés d'exécution relatifs à la loi. La réalisation complète du processus de mise en œuvre de la réforme de 1997 est en effet prévue pour l'année scolaire 2000/2001.

Aux Pays-Bas, jusqu'en 1985, les ressources de fonctionnement des écoles primaires étaient fournies par la municipalité sur la base d'une allocation de l'État établie en fonction du nombre d'élèves et de classes. Suite à la loi de 1985, c'est le *bevoegd gezag*, et non plus la municipalité, qui reçoit cette allocation. Il a la possibilité d'économiser ou de dépenser plus que la dotation en puisant sur ses fonds propres. Cette mesure inaugure une longue série de réformes qui vont progressivement conduire à la globalisation des dotations accordées aux établissements scolaires. La liberté du *bevoegd gezag* dans la gestion des ressources de fonctionnement est néanmoins limitée par les réglementations générales relatives à l'environnement de la classe et de l'école concernant le chauffage, la lumière, le matériel, etc. Le niveau de financement des écoles primaires a en outre été plafonné lors de la réforme du système en 1997, lorsque les écoles n'ont plus été autorisées à demander des remboursements pour des dépenses déjà réalisées, ce que permettait la loi de 1985.

Dans deux pays, l'autonomie financière n'est accordée que pour une partie des ressources de fonctionnement. Au Luxembourg, une réforme de 1990 permet aux établissements d'enseignement secondaire de soumettre ponctuellement au ministère des projets leur permettant d'obtenir des ressources de fonctionnement additionnelles. Ces ressources leur sont accordées en espèces et ils gèrent leur budget de manière autonome, tout en respectant les réglementations nationales, notamment celles relatives à la santé et la sécurité dans les établissements publics promulguées en 1979. En Autriche, la décentralisation des compétences relatives à l'acquisition des biens et services de fonctionnement commence dans les années 90 dans les *allgemeinbildende höhere Schulen*. Ces écoles se voient accorder, depuis la moitié des années 90, des budgets propres et utilisent des postes budgétaires distincts de ceux des autres écoles. Elles obtiennent un pouvoir de décision pour l'entretien des bâtiments (tout en ne pouvant pas directement engager du personnel à cette fin), le chauffage et le nettoyage. Ces écoles ont un degré d'autonomie limité concernant les possibilités de transferts entre les postes de dépenses: les économies réalisées sous une rubrique budgétaire dans la catégorie des dépenses de fonctionnement peuvent être transférées sous une autre rubrique de la même catégorie. Les transferts peuvent également être réalisés à l'intérieur de la catégorie des dépenses d'investissement mais pas entre les deux catégories «fonctionnement» et «capital». En 1995, une expérience est menée dans plusieurs écoles et leur confère plus d'autonomie. Une loi de 1998 accorde aux écoles l'autonomie financière pour des dépenses d'équipement plus importantes. Les établissements reçoivent l'autorisation de disposer de manière autonome des recettes supplémentaires qu'ils perçoivent (par exemple, du fait de la location de locaux scolaires). Tous les fonds doivent néanmoins être réinvestis dans l'école. Pour effectuer les transactions financières, les écoles doivent établir une société au statut juridique limité. Cependant, très peu d'écoles ont choisi cette possibilité.

En Allemagne, depuis le début des années 90, de plus en plus de municipalités ont introduit sur la base de la législation scolaire des Länder, des réformes de leur organisation budgétaire afin d'octroyer plus d'autonomie financière aux établissements et d'accroître leur responsabilité budgétaire. À terme, ces projets devraient conduire à une nouvelle définition des compétences et responsabilités des divers acteurs scolaires (Länder et municipalités). L'introduction dans le cadre de ces projets de budgets de l'école pour une partie des dépenses de fonctionnement, et en particulier d'une possibilité pour les écoles d'ouvrir un compte bancaire, permet à ces dernières de contrôler tous les paiements relatifs à l'utilisation de certaines de leurs ressources. Ces possibilités sont soumises à des conditions d'expérimentation, qui donnent une certaine flexibilité au système traditionnel. Plusieurs municipalités ont saisi cette occasion de donner aux écoles la possibilité de gérer les budgets qui leur sont destinés. Les écoles peuvent elles-mêmes sélectionner les fournisseurs de biens et services en fonction de ce qui leur paraît le plus avantageux.

➤ **Globalisation d'une dotation antérieurement octroyée sous la forme de postes budgétaires compartimentés**

En Irlande, une réglementation de 1975 globalise les dotations spécifiques accordées aux écoles primaires pour les dépenses de chauffage, électricité et peinture. De plus, la dotation est étendue à d'autres catégories de ressources jusqu'alors non subventionnées: nettoyage, entretien général et matériel didactique. Une mesure similaire sera prise en 1984 pour la subvention des dépenses de fonctionnement des *voluntary secondary schools* (qui accueillent pratiquement deux tiers des élèves dans l'enseignement secondaire).

En Belgique, la loi de 1986 modifie les mécanismes d'octroi des ressources aux établissements pour les équipements et les moyens de fonctionnement en globalisant la dotation. Cette mesure a surtout un impact sur l'autonomie des établissements scolaires organisés par la Communauté. Dans les écoles subventionnées, la dotation est en effet accordée au *pouvoir organisateur/inrichtende macht*, c'est-à-dire les communes et provinces ou des entités de droit privé.

Aux Pays-Bas, avant 1993, les établissements d'enseignement secondaire obtenaient leurs ressources de fonctionnement de l'État sous la forme de budgets préaffectés. Après cette date, elles reçoivent une dotation globale pour les frais de fonctionnement (*Bekostigingsstelsel Materieel – BSM*) qu'elles peuvent désormais utiliser librement.

Au Portugal, la globalisation concerne les dépenses de fonctionnement et de capital mobilier dans les établissements qui offrent les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*. Avant la loi de 1989, ceux-ci recevaient leurs ressources à partir de budgets compartimentés en plusieurs postes budgétaires. Depuis lors, ils reçoivent leurs dotations en deux postes seulement. En outre, des transferts entre ces deux postes sont possibles dans certaines limites, ce qui accroît considérablement la marge de manœuvre des écoles. Elles sont en effet autorisées à employer les dotations non utilisées du poste «dépenses courantes» et les économies de personnel (non-remplacement du personnel non enseignant quittant ses fonctions) pour les dépenses en capital mobilier.

Objectifs et contextes spécifiques

L'examen des objectifs et des contextes dans lesquels les différentes mesures ont eu lieu révèle des situations très diverses. Dans certains pays, l'objectif est essentiellement économique: il faut limiter les dépenses et mieux cibler l'utilisation des ressources. Ailleurs, la motivation est davantage d'ordre socio-pédagogique: il s'agit d'ouvrir l'école sur son environnement, de favoriser la participation des différents acteurs concernés à la prise de décision. Dans d'autres cas encore, il s'agit de développer une nouvelle culture de gestion ou encore d'augmenter la part de financement public des écoles.

➤ **Limitation des dépenses, meilleure utilisation des ressources disponibles**

Cet objectif se rencontre essentiellement en Belgique, aux Pays-Bas et au Portugal dans les années 80, ainsi qu'en Allemagne dans les années 90.

En Belgique, l'objectif des mesures de 1984 et 1986 est de favoriser une meilleure utilisation des ressources et de maîtriser la croissance des dépenses d'enseignement. Il s'agit également d'accroître l'autonomie des établissements qui ont désormais la possibilité de gérer leurs subventions de fonctionnement de manière indépendante.

Aux Pays-Bas, les municipalités se plaignaient depuis de nombreuses années de ne pouvoir assurer les coûts de fonctionnement des écoles primaires sur la base de l'allocation accordée par l'État. En 1974, un comité avait déjà proposé une méthode alternative de financement. Dans les années 80, le

ministre souhaite diminuer les dépenses de fonctionnement. Le système mis en place en 1985 apparaît comme une solution à ce double problème: dégager les municipalités de leurs difficultés tout en réduisant les coûts. Par contre, l'objectif de la loi de 1993 est d'accroître l'autonomie des écoles secondaires dans la perspective de la mise en œuvre future d'une dotation globale pour le personnel et le fonctionnement analysée ci-dessous (voir point III.B.1.3).

Au Portugal, l'objectif de la réforme de 1989 était de conférer une plus grande autonomie de décision aux écoles afin de rendre l'utilisation des ressources disponibles plus efficace et mieux ciblée et d'instaurer plus d'équité dans la distribution des ressources du fait de l'introduction d'un mode de calcul per capita.

En Allemagne, l'établissement scolaire est considéré comme la force motrice du développement, tant pour assurer la qualité de l'enseignement que d'un point de vue financier. Certains estiment, en effet, que l'établissement est le mieux à même de gérer le plus efficacement possible des ressources de plus en plus limitées.

➤ Développement de la participation sociale

Les réformes menées en Espagne, en France, ainsi qu'en Italie (dans les années 70) s'inscrivent dans cette perspective.

En Italie, la création des organes de décisions collégiales en 1974 se veut une réponse à diverses requêtes des acteurs intéressés par l'éducation qui se sont mobilisés activement pour obtenir, notamment, une plus grande participation à la prise de décision.

En Espagne, l'évolution du système peut s'interpréter à la lumière du conflit entre les aspirations égalitaires et le besoin de libertés individuelles présents au moment d'écrire la Constitution (1978). Certaines propositions développées en 1980 ne seront pas appliquées parce qu'elles apparaissaient en contradiction avec les principes constitutionnels: l'autonomie du chef d'établissement par exemple semblait limiter de façon indue la participation des parties intéressées à l'éducation (les parents, les enseignants, etc.). Par contre, en 1985, l'option est celle de l'égalité, de la régulation, de la participation sociale. La loi de 1995 (LOPEG) adopte une perspective plus pragmatique qui permet entre autres de concrétiser les modes de gestion et d'affectation des ressources. L'atmosphère conflictuelle des années précédentes a fait place à un débat sur les positions des différentes parties.

En France, la décentralisation des compétences de gestion des ressources pour le fonctionnement vers les *collèges* (1983) s'inscrit dans le cadre d'une politique d'ouverture de l'école sur son environnement. Les établissements doivent pouvoir adapter leurs dépenses aux contextes locaux.

Plus récemment, en Communauté flamande de Belgique, le transfert des compétences de gestion matérielle et financière de l'ARGO vers les LOGO a pour objectif d'améliorer la participation à la gestion de l'école des différents acteurs concernés.

➤ Changement dans la culture de gestion

En Italie, le mouvement initié par la réforme de 1993 poursuit des objectifs bien différents de ceux de la réforme de 1974. L'attribution de l'autonomie des établissements est inscrite dans le contexte général de décentralisation administrative et de modernisation de l'administration publique. Cette dernière se doit de fonctionner dans une perspective moins bureaucratique, plus orientée vers les besoins et les attentes du citoyen. Dans le domaine éducatif, cette nouvelle conception des services implique, d'une part, l'attribution de pouvoirs décisionnels accrus aux établissements scolaires et, d'autre part, l'acceptation d'une dimension d'offre de service scolaire orientée vers les résultats, vers les usagers et vers la définition de normes pour la vérification. Il s'agit de placer le citoyen au centre de la structure administrative de services et de l'affranchir de sa position de bénéficiaire passif dans un contexte général de décentralisation administrative. La loi de 1993 n'a pas eu de suite immédiate du fait d'une instabilité gouvernementale. Elle se concrétise néanmoins à partir de 1997, avec l'instauration de l'autonomie pédagogique et financière. L'objectif est de permettre la différenciation des parcours des élèves pour atteindre les objectifs nationaux. Les écoles peuvent élargir leur offre de formation et sont responsabilisées dans la mesure où elles doivent atteindre des résultats.

En Autriche, le climat socio-politique est également en plein changement. La tradition paternaliste fait place au renforcement de la société civile. Le concept d'autonomie recouvre une série d'initiatives conduites dans des contextes et avec des buts divers telles que la promotion des initiatives éducatives, les tentatives de limitation de l'influence des partis politiques dans le système éducatif, la simplification de la structure administrative, l'orientation vers le marché, ainsi que le mouvement de régionalisation.

Dans ces deux pays, les dernières réformes offrent aux écoles la possibilité d'obtenir plus d'autonomie. Ces lois sont très récentes et, dans le cas de l'Autriche, peu d'écoles ont à présent mis sur pied la société au statut juridique limité qui doit leur permettre d'accroître leur autonomie financière.

➤ Augmentation de la part du financement public

Les mesures proposées en Irlande ont pour objectif d'aider davantage les écoles dans leurs frais de fonctionnement quotidien. Pour rappel, les écoles primaires et les *voluntary secondary schools* qui accueillent la majorité des élèves sont toutes des écoles privées subventionnées. Depuis toujours, elles se chargent de l'acquisition des biens et services et reçoivent pour ce faire une subvention de l'État. L'objectif des mesures prises aux deux niveaux d'enseignement est d'accroître cette subvention.

Comparaison avec d'autres systèmes similaires

La plupart des pays concernés par ce type de réformes vont mettre en place un modèle similaire de financement des frais de fonctionnement. L'établissement se charge de l'acquisition de biens et services et reçoit pour cela une ou deux dotations. Ce modèle n'était pas très répandu dans l'enseignement avant les mesures décentralisatrices qui ont transféré ces compétences des autorités publiques vers l'établissement scolaire. Seule la Grèce, qui ne fait pas état de réformes à ce sujet, semble utiliser ce modèle depuis longtemps. Au Liechtenstein, les établissements d'enseignement secondaire disposent également tout au long de la période considérée d'une certaine autonomie relative à l'acquisition de biens et services, mais comme cela a été précisé au point II.C, elle prend la forme d'une ligne de crédit plutôt que d'une mise à disposition d'une allocation.

B.1.2. Gestion des ressources de personnel

L'autonomie des établissements en matière de personnel peut se définir à des niveaux divers. Elle peut porter sur la possibilité de ventiler des ressources globales entre les différents types de personnel. Elle peut porter sur les possibilités de définir le volume des ressources humaines nécessaires pour l'accomplissement des missions de l'établissement et d'utiliser une partie de la dotation pour d'autres fins. Elle peut également porter sur les possibilités pour l'établissement de recruter lui-même les enseignants. De telles mesures ont été observées en Belgique, en Allemagne, en France ou aux Pays-Bas.

Réformes

En Allemagne, des critiques récentes du système de recrutement des enseignants perçu comme trop centralisé (au niveau du Land) ont conduit à chercher à mieux prendre en compte les besoins des écoles. Celles-ci sont, par exemple, autorisées dans une certaine mesure à définir le profil des postes et à sélectionner le personnel en menant des entretiens, tout en respectant la législation en vigueur. Cependant, mis à part ces tentatives, l'autonomie des écoles dans la gestion des ressources de personnel, et particulièrement en matière de définition des heures de travail et des rémunérations, reste limitée par des contraintes légales très strictes pour tous les Länder et cela, malgré une remise en question de plus en plus importante.

En Belgique, un décret de 1986 réforme les modes d'octroi des ressources en personnel. Jusque-là, le mode d'attribution des postes d'enseignement était établi selon un système de normes. À chaque section, option, établissement, était attaché un nombre d'heures d'encadrement. En fonction du nombre total d'élèves, de leur répartition et en référence aux normes en vigueur, l'établissement recevait un nombre d'heures sur la base duquel il pouvait recruter son personnel. À partir de 1986, la dotation n'est plus basée sur des normes mais sur un nombre fixe d'heures d'enseignement par élève, à partir duquel l'établissement scolaire construit une offre de cours et organise les classes. La mise en œuvre de ce système ne s'est réellement concrétisée qu'à partir de 1992.

En France, en 1985, c'est-à-dire deux ans après la loi de décentralisation des compétences de fonctionnement, les établissements d'enseignement secondaire se voient accorder une dotation horaire globale pour leur personnel enseignant. La répartition des ressources en personnel entre les établissements publics était auparavant effectuée de manière très centralisée. Le ministère répartissait chaque année les ressources nouvelles en fonction de normes et d'informations de type démographique transmises par les *rectorats*. La nouvelle dotation qui globalise les attributions de postes et les heures supplémentaires permet notamment aux établissements de fixer les volumes

d'enseignement, de choisir les options, de déterminer la taille des groupes d'élèves. Les enseignants restent cependant recrutés et payés par l'État.

Aux Pays-Bas, jusqu'en 1992, le *bevoegd gezag* (municipalité, intercommunale ou autorité compétente pour l'enseignement privé subventionné) payait les enseignants qu'il recrutait et était ensuite complètement remboursé par l'État. À partir de 1992, le *bevoegd gezag* reçoit un budget pour l'ensemble du personnel sous forme d'unités. Celles-ci sont déterminées sur la base de normes et critères légaux (notamment le nombre d'élèves) qui représentent un nombre équivalent de postes à temps plein (*formatiebudgetsysteem* – FBS). Le *bevoegd gezag* décide lui-même des effectifs dont il a besoin pour chaque catégorie de personnel. Ce nouveau système prévoit aussi la décentralisation de compétences telles que le coût des remplacements pour maladie qui est inclus dans le budget (pour plus de détails, voir chapitre 2, point II.C.2.2). Il revient au *bevoegd gezag* de déterminer quelle proportion de son budget il consacre aux remplacements.

Objectifs et contextes spécifiques

Les objectifs sont similaires en Belgique et aux Pays-Bas. Par contre, ils diffèrent en France.

➤ Développer l'autonomie pédagogique

En France, l'objectif de la dotation horaire globale était de développer l'autonomie des établissements d'enseignement secondaire inférieur par la globalisation des moyens. Cette mesure a conduit à une nette différenciation des profils pédagogiques des établissements, différenciation reflétant la grande diversité des contextes économiques et sociaux dans lesquels ils se situent.

➤ Maîtriser les coûts

En Belgique, l'objectif du système conçu en 1984 et concrétisé en 1992 était de maîtriser les dépenses en simplifiant le calcul de l'encadrement et en élargissant l'autonomie des établissements scolaires. Le calcul de l'encadrement de chaque école était en effet devenu particulièrement complexe avec le développement de l'*enseignement rénové/vernieuwd secundair onderwijs*. Ce système introduit en 1971 permettait à chaque école d'établir sa propre offre de cours par un système d'options. La diversification des options a rapidement conduit à l'explosion des coûts. Dans un premier temps, diverses mesures ont été prises pour limiter les surplus de dépenses. En l'absence d'une mise en œuvre rapide du nouveau système (*capital-période*), les normes déterminant le nombre d'heures d'enseignement sont devenues particulièrement sévères en 1985/1986. L'égalité dans la distribution des ressources entre écoles est également un objectif de la réforme.

Aux Pays-Bas, les objectifs de la loi de 1992 sont l'autonomie des écoles, la simplification du système et l'arrêt des dépassements annuels du budget de l'éducation. En effet, jusque-là, le gouvernement tentait de limiter les dépenses de personnel par des règlements complexes, mais insatisfaisants. Avec le FBS, l'autonomie des écoles est nettement élargie dans la mesure où ces dernières peuvent transférer des coûts de personnel d'une catégorie à l'autre (entre personnel enseignant et personnel administratif). Cet objectif entre cependant en concurrence avec la volonté de rendre les coûts globaux prévisibles pour l'État. En effet, les décisions des écoles relatives au nombre de membres du personnel de chaque catégorie peuvent modifier le coût salarial global de l'établissement, étant donné les différences de barèmes entre les différentes catégories de personnel.

Comme en Belgique, la réflexion préalable à la mise en œuvre de ce système fut longue. Le FBS résulte de débats intenses au Parlement. Un élément différencie cependant les deux pays: aux Pays-Bas, le FBS constitue une étape intermédiaire vers un système de dotation globale, couvrant tous les besoins de l'établissement, système dont il ne semble pas faire question en Belgique.

Comparaison avec d'autres systèmes similaires

Le système du *capital-période* mis en place en Belgique, ainsi que le FBS aux Pays-Bas s'apparentent à la méthode de financement du personnel en vigueur en Irlande dans les écoles primaires et dans les écoles secondaires inférieures (à l'exception des *vocational schools* et des *community colleges*). Il s'agit de convertir une dotation établie en fonction du nombre d'élèves en un nombre d'enseignants recrutés par l'école (ou le *pouvoir organisateur/inrichtende macht* en Belgique) dont le salaire est payé (ou remboursé) par l'État. Des distinctions apparaissent cependant lorsque l'on prend en considération les critères qui interviennent dans le calcul de la dotation. Ces différences sont examinées plus en détail dans le chapitre 3.

B.1.3. Gestion d'une dotation globale de personnel et fonctionnement

Réformes

Au Royaume-Uni, avant 1988, les écoles anglaises bénéficiaient d'une certaine marge de manœuvre pour l'acquisition des biens et services de fonctionnement (achats de livres, de fourniture et autre matériel de bureau). Dans la plupart des LEA elles pouvaient envoyer directement leurs commandes aux fournisseurs qui étaient payés par la LEA. Quelques écoles avaient encore plus d'autonomie car elles recevaient une dotation en espèces qui couvrait également les charges ainsi que, dans quelques cas, le personnel enseignant.

La législation de 1988 instaure le LMS en Angleterre et au pays de Galles. Cette loi impose aux LEA de déléguer des ressources financières pour le personnel et les biens et services de fonctionnement aux écoles secondaires, ainsi qu'aux écoles primaires les plus importantes. C'est l'établissement et non plus la LEA qui détermine l'utilisation de ce montant. La loi étend donc l'autonomie des écoles. La gestion des dépenses relatives aux biens immobiliers reste cependant de la compétence de la LEA ⁽¹⁾. L'ensemble des ressources attribuées à chaque école est considéré comme un tout que l'école est libre de gérer comme elle l'entend. Néanmoins, les écoles sont bien entendu obligées de respecter des réglementations nationales, notamment celles affectant le paiement et les conditions de travail des enseignants, ainsi que les normes pour les bâtiments scolaires (chauffage, lumière, etc.) et, plus récemment, les réglementations sur la taille maximale des classes. Comme signalé au point III.A, le LMS s'étendra progressivement à tous les établissements anglais indépendamment de leur taille, aux écoles du pays de Galles et d'Irlande du Nord.

En Écosse, la loi de 1993 instaure un système proche: le *Devolved School Management* – DSM – qui prévoit que les autorités locales délèguent aux écoles les ressources financières pour le personnel et les biens et services de fonctionnement. Auparavant, les écoles avaient la capacité d'acquérir un certain nombre de biens et services de fonctionnement (livres, matériel et équipement) et disposaient à cette fin d'une dotation en espèces. L'introduction du DSM offre aux écoles la possibilité de transférer des fonds entre les postes budgétaires tout en respectant certaines conditions et restrictions. Concernant le personnel, le DSM ne va pas aussi loin que le LMS en ce sens que le recrutement du personnel reste dans les mains des autorités locales. Depuis 1982, on tient compte, dans l'attribution des enseignants, des réglementations nationales (écossaises) relatives aux tailles des classes pour l'enseignement primaire et secondaire. En outre, à partir d'août 2001, la taille maximale des classes sera encore réduite pour les premières années de l'enseignement primaire, conformément à l'objectif national.

Aux Pays-Bas, en 1996, le système de financement forfaitaire est introduit pour les établissements secondaires sur des critères tel que le nombre d'élèves. Les partitions entre budget de personnel et budget de fonctionnement sont supprimées. Cette mesure fait suite à l'introduction du nouveau mode de calcul du personnel (système FBS introduit en 1992 qui constitue déjà une évolution vers un financement moins spécifique) et à la globalisation de la dotation de fonctionnement (BSM, introduit en 1993). La dotation de personnel mise en place en 1996 diffère cependant du système FBS en ce sens que les établissements reçoivent désormais leurs ressources en espèces et non plus sous la forme d'unités d'encadrement. Les salaires ne sont plus remboursés par l'État mais directement payés par les écoles. Le risque financier est donc accru pour ces dernières. La marge de manœuvre en matière de salaires a été augmentée en 1996 lorsque les écoles ont obtenu la liberté de négocier les contrats avec le personnel concernant les congés exceptionnels, les définitions de postes, les responsabilités et les compléments salariaux.

Objectifs et contextes spécifiques

➤ Améliorer l'efficacité par la logique du marché

Au Royaume-Uni, la finalité de la réforme est d'apporter une réponse à la question de la qualité de l'enseignement et de la rationalisation de la gestion des moyens. La solution envisagée est la régulation par une logique de marché. À l'origine de la décentralisation des compétences d'acquisition des biens et services, on trouve essentiellement la volonté d'améliorer la prise de décision et de faire

⁽¹⁾ Il faut cependant noter qu'en Angleterre, à partir d'avril 2000, une partie de l'allocation pour le capital est décentralisée vers les écoles sur une base per capita.

un meilleur usage des ressources financières disponibles, ce qui devait conduire à une amélioration de la qualité de l'enseignement. En outre, le financement sur une base per capita, dans un contexte où les accords relatifs aux inscriptions permettaient aux parents de choisir en toute liberté une école pour leur enfant, a placé les écoles dans une situation de concurrence pour attirer les élèves et, par conséquence, recevoir des ressources additionnelles. Il faut cependant rappeler qu'un des objectifs de la loi est de renforcer le pouvoir central et, en contrepartie, de diminuer celui des autorités locales. La décentralisation des compétences d'acquisition des biens et services vers les établissements s'inscrit parfaitement dans cette logique (voir point III.A). En outre, l'introduction des *grant-maintained schools* (supprimées en 1998) a eu pour objectif de donner aux parents la possibilité d'organiser eux-mêmes l'école.

En Écosse, la loi de 1993 n'a pas conduit à une décentralisation aussi importante que dans les autres parties du Royaume-Uni. Les autorités locales soulignent que la loi prescrit un processus de délégation de compétences (qui sous-entend le maintien de leur pouvoir de tutelle sur les écoles) et non un processus de décentralisation. Dans les faits, elles conservent le contrôle des dépenses de personnel, en épongeant les éventuels déficits des écoles et en récupérant les éventuels boni. Contrairement aux écoles anglaises, galloises et d'Irlande du Nord, les écoles écossaises ne prennent pas de risque financier en matière de personnel ⁽¹⁾.

La mesure adoptée tout récemment aux Pays-Bas semble rapprocher son système de celui du Royaume-Uni. Le gouvernement formé en 1994 introduit une approche orientée vers les lois du marché dans la politique publique, visant une meilleure utilisation des ressources et davantage de responsabilités individuelles. Dans ce contexte, la logique des réformes était d'accroître la déréglementation et d'augmenter l'autonomie scolaire, d'encourager les écoles à développer leurs propres politiques de gestion du personnel et d'accroître leur comparabilité avec d'autres secteurs d'activité. La dotation globale introduite en 1996 vise à augmenter l'autonomie des écoles et leur capacité à répondre aux changements de l'environnement. La concurrence entre les écoles n'est pas inscrite comme objectif de la réforme aussi nettement qu'au Royaume-Uni. Depuis toujours, les parents sont libres de choisir leur école, pour des motifs confessionnels ou idéologiques (voir chapitre 1). Par ailleurs, il ne semble pas être question, dans le cadre de cette réforme, de publier les résultats des écoles comme ce fut le cas lors la réforme de 1988 en Angleterre. La publication d'informations sur les établissements scolaires fait cependant l'objet d'autres mesures. Cette question est analysée de manière plus détaillée dans le chapitre 6.

B.1.4. Possibilités de déléguer tout ou partie des compétences vers l'établissement

Les autorités locales des pays nordiques se sont vues offrir des possibilités de délégation de tout ou partie des compétences d'acquisition de biens et services. Aux Pays-Bas, les municipalités peuvent déléguer leur pouvoir de décision relatif à la gestion des dépenses de capital, les autres ressources étant déjà gérées par les établissements scolaires. Les changements législatifs ont tous eu lieu dans ces pays en l'espace de quelques années.

Réformes

Au Danemark, la réforme de 1989 tend à augmenter l'autonomie des établissements scolaires par l'instauration de conseils d'école (*Skolebestyrelse*) et à diminuer d'autant celle des municipalités. Cependant, le conseil d'école se voit, en fin de compte, pourvu de compétences limitées et purement formelles. C'est au conseil municipal qu'il revient de décider si des tâches ou des responsabilités supplémentaires peuvent être déléguées au conseil d'école. En Suède, à partir de 1991, les municipalités ont la possibilité de déléguer aux écoles toutes leurs décisions relatives à l'allocation des ressources. Auparavant, elles avaient déjà la possibilité d'en déléguer une partie. La différence principale réside dans la déréglementation relative au personnel. En Norvège, la loi de 1992 accorde aux autorités locales la liberté de déléguer la prise de décision concernant l'organisation et le fonctionnement des écoles. En Finlande, la réforme de 1993 permet à la municipalité de déterminer le degré d'autonomie des écoles. Leur niveau de pouvoir de décision peut donc varier suivant les municipalités. En Islande, une réforme récente (1996) a permis aux autorités locales de déléguer leurs compétences vers les établissements. Aux Pays-Bas, la possibilité de déléguer les compétences

⁽¹⁾ En Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, le LMS ne prévoyait à l'origine que d'aider les petites écoles qui devaient faire face à des coûts salariaux plus élevés que la moyenne.

décisionnelles aux établissements scolaires pour la gestion des dépenses en capital, en leur allouant une dotation à cette fin, a été accordée aux municipalités en 1997, simultanément à la décentralisation des décisions relatives au financement (volume des ressources) de l'État vers ces dernières (voir point III.A.1.2). Il n'est pas attendu que toutes les municipalités procèdent à cette délégation de compétence.

Au-delà des possibilités offertes aux municipalités nordiques de décentraliser vers les écoles l'acquisition de tout ou partie des ressources, il est intéressant de noter quelques différences quant à l'existence d'organes ou de comités d'éducation permettant d'exécuter les décisions du conseil municipal. C'est sans doute au Danemark que la décentralisation est la plus forte du point de vue structurel. L'instauration de conseils au niveau de l'école (*Skolebestyrelse*) est obligatoire et la loi ne prévoit pas l'établissement d'un organe de gestion entre le conseil municipal et ces conseils d'écoles. L'objectif, qui n'a pas été pleinement réalisé, était de limiter le rôle du conseil municipal à la simple définition du cadre de travail de l'école. En Suède, les conseils municipaux doivent mettre sur pied un comité – organe intermédiaire entre le conseil municipal et les écoles – chargé notamment de la répartition des budgets entre les écoles. Les responsabilités de la gestion du personnel sont dans les mains du chef d'établissement. En Finlande, c'est aux municipalités de décider de créer ou non des conseils au niveau des écoles et de maintenir ou non des comités d'éducation au niveau des municipalités. En Norvège, les municipalités ne sont plus obligées d'avoir leur comité d'éducation ou leur officier principal d'éducation. Par contre, elles doivent conserver un organe intermédiaire entre le conseil municipal et les écoles.

Objectifs et contextes spécifiques

➤ Accroître l'influence des utilisateurs

Au Danemark, l'objectif de la réforme de 1989 est d'augmenter l'influence des utilisateurs dont l'importance est depuis longtemps soulignée dans le débat sur le secteur public. À cette fin, les conseils d'école sont majoritairement composés de parents. Les syndicats d'enseignants et les autorités municipales ont toutefois accueilli avec beaucoup de résistance l'idée d'une croissance des compétences des établissements. En effet, simultanément, la législation relative au choix d'une école a été modifiée dans le sens d'un accroissement de la liberté de choix conduisant, avec l'augmentation des compétences des établissements, à un système de concurrence régulé selon les principes du marché. Ni les autorités locales, ni les enseignants ne voulaient d'un tel système. D'autre part, les parents, bénéficiaires de la réforme, étaient peu organisés et n'ont, dès lors, pas réussi à établir un contrepoids effectif au pouvoir des municipalités dans le système de décision traditionnel. Du point de vue des compétences d'acquisition de biens et services, la situation la plus courante est la délégation vers les écoles de la gestion de certains frais de fonctionnement. Certaines municipalités ont cependant délégué leurs compétences pour toutes les catégories de ressources.

En Finlande et en Suède, la décentralisation des compétences d'acquisition des biens et services vers les écoles est survenue en même temps que d'autres mesures de décentralisation de la responsabilité de l'État vers les autorités locales. En Suède, ces réformes poursuivent l'objectif, comme au Danemark, d'accroître l'influence des acteurs civils sur les activités municipales. Il est difficile d'évaluer leur impact car la mise en œuvre de ces réformes n'a pas fait l'objet d'enquêtes systématiques. Il semble cependant qu'en Finlande, certaines municipalités ont supprimé la fonction d'officier principal d'éducation, désormais assurée par le chef d'établissement, signe d'une décentralisation des compétences d'acquisition de biens et services. En Suède, une enquête sur le niveau de décentralisation des compétences dans une dizaine de municipalités fait état d'une grande diversité: certaines ont maintenu toutes les compétences à leur niveau, d'autres ont tout délégué aux écoles. En Islande, la mesure de 1996 qui requiert des établissements scolaires la publication d'une information sur leur projet éducatif et sur la manière dont ils vont conduire leurs activités pour rencontrer les objectifs du curriculum national semble indiquer que l'importance de l'influence des utilisateurs est également au cœur des réformes de décentralisation. En 1998, les compétences des municipalités n'ont été déléguées aux écoles que dans un nombre limité de cas, mais la réforme est très récente et il faut sans doute davantage de recul pour en mesurer l'effet.

➤ Augmenter l'autonomie des municipalités

En Norvège, l'objectif de la loi de 1992 est de renforcer davantage le pouvoir de décision des municipalités. En 1998, dans quelques municipalités, des projets de création d'un conseil d'administration (*driftsstyre*) au niveau des écoles ont pris place, avec la décentralisation des compétences d'acquisition de biens et services pour toutes les dépenses de fonctionnement. Ces

conseils comprennent le chef d'établissement, des représentants du personnel et des parents, ainsi que des responsables politiques. Il est à noter que les changements observés en Norvège ces trente dernières années ont également accru l'influence des utilisateurs par la loi sur les écoles primaires et secondaires qui donne aux élèves le droit de recevoir un enseignement adapté à leurs besoins. Il s'agit d'un droit statutaire et les municipalités ont le devoir de mettre en œuvre les conditions d'application de ce droit.

Comparaison avec d'autres systèmes similaires

Comme mentionné plus haut, les réformes de la législation des pays nordiques rapprochent le mode de financement de certaines de leurs écoles du système britannique. C'est sans doute la législation danoise qui en est la plus proche. Dans les faits cependant, les autorités locales danoises conservent nettement plus de compétences que les autorités locales au Royaume-Uni.

Cela s'explique en partie par le fait que, au-delà de ces convergences évidentes entre les deux législations, des disparités existent quant au degré de réglementation qui limite la marge de manœuvre des autorités locales. Alors qu'au Danemark, les municipalités voient leur pouvoir de décision renforcé à divers niveaux, en Angleterre, on assiste davantage à un renforcement du pouvoir central (voir point III.A). La réglementation du mode de financement des écoles par les LEA est précisément définie par la loi de 1988 et rend obligatoire la décentralisation de l'acquisition de personnel et biens et services de fonctionnement au niveau des écoles. La situation du Danemark s'apparente donc davantage à celle de l'Écosse qu'à celle de l'Angleterre.

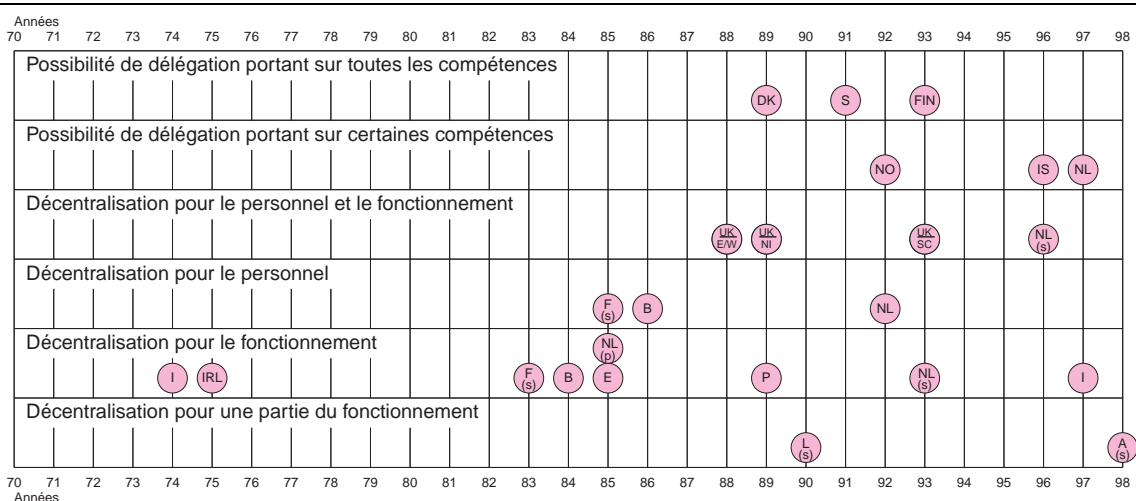
La variation dans la mise en œuvre des législations des autres pays nordiques rend la comparaison avec d'autres systèmes malaisée.

B.2. COMPARAISON SYSTÉMATIQUE DES RÉFORMES

En définitive, tous les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE ont accordé plus d'autonomie de gestion aux établissements scolaires durant la période considérée, à l'exception de la Grèce, du Luxembourg et du Liechtenstein. En Allemagne, la majorité des Länder ont établi, dans les années 90, les bases légales pour des réformes et les municipalités, en tant que *Schulträger*, ont développé des projets pilotes ou ont introduit des réformes conduisant à une plus grande autonomie de gestion des écoles. Jusqu'à présent, il n'existe pas d'examen systématique de la situation, permettant d'établir combien de municipalités dans les seize Länder ont déjà introduit de telles réformes dans la budgétisation des écoles du secteur public.

La figure 2.18 présente les dates des principales réformes de décentralisation de compétences vers les établissements en distinguant les mesures qui ont concerné le fonctionnement, le personnel ou plusieurs catégories de ressources (personnel et fonctionnement) de celles qui offrent aux autorités locales la possibilité de déléguer tout ou partie de leurs compétences vers les établissements scolaires. Les mesures relatives aux seuls biens et services de fonctionnement sont les plus nombreuses et sont également les plus précoces. Celles qui globalisent les ressources de personnel datent de 1985 au plus tôt. Les mesures qui concernent plusieurs catégories et celles qui visent à donner aux autorités locales la possibilité de déléguer tout ou partie de leurs compétences aux écoles sont les plus récentes.

FIGURE 2.18. DATES DES PRINCIPALES RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION DU POUVOIR DE DÉCISION RELATIF À L'ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES VERS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES, ENTRE 1970 ET 1998.



Source: Eurydice.

(p) = primaire (s) = secondaire inférieur

Notes complémentaires

Allemagne: pour l'acquisition de biens et services de fonctionnement, la plupart des Länder ont introduit des réformes à partir de 1990, mais l'étendue de la délégation du pouvoir de décision vers les écoles et les dates des réformes varient selon les Länder.

Autriche: seulement les *allgemeinbildende höhere Schulen*.

Portugal: seulement les écoles qui offrent le 2^e et le 3^e cycle d'ensino básico et celles qui offrent les 3 cycles.

La comparaison systématique des réformes de décentralisation permet de dégager des convergences à deux niveaux. D'une part, dans un certain nombre de pays, les réformes sont accompagnées de mesures qui modifient les caractéristiques des établissements (statut, dimension, organes décisionnels). D'autre part, la plupart des réformes semblent s'inscrire dans un des trois types de contextes suivants: la décentralisation des compétences relatives au curriculum, une situation économique propice à une diminution des dépenses publiques, un climat socio-politique qui place au cœur des réformes l'influence des usagers ou la logique de marché comme facteur permettant l'amélioration des services publics.

FIGURE 2.19. CONTEXTES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES DE GESTION (DÉCISIONS RELATIVES À L'ALLOCATION DES RESSOURCES, HORS RESSOURCES SPÉCIFIQUES), ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES, ENTRE 1970 ET 1998.

	NATURE DU TRANSFERT ET CATÉGORIE DE RESSOURCES CONCERNÉE	OBJECTIFS	STATUT OU TAILLE DES ÉCOLES	ORGANES DÉCISIONNELS AU NIVEAU DE L'ÉCOLE	CONTEXTE ÉDUCATIF	CONTEXTE ÉCONOMIQUE	CONTEXTE POLITIQUE
UNION EUROPÉENNE							
B	Décentralisation du fonctionnement et de l'équipement (1984)	Donner aux écoles plus d'autonomie et maîtriser les dépenses	Les écoles du réseau de l'État sont des «services de l'État à gestion séparée»			Diminution des dépenses publiques	
	Globalisation fonctionnement (1986)						
B fr	Globalisation personnel (1992)		Regroupements d'établissements secondaires encouragés à partir de 1992				

Source: Eurydice.

FIGURE 2.19. CONTEXTES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES DE GESTION (DÉCISIONS RELATIVES À L'ALLOCATION DES RESSOURCES, HORS RESSOURCES SPÉCIFIQUES), ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES, ENTRE 1970 ET 1998.

	NATURE DU TRANSFERT ET CATÉGORIE DE RESSOURCES CONCERNÉE	OBJECTIFS	STATUT OU TAILLE DES ÉCOLES	ORGANES DÉCISIONNELS AU NIVEAU DE L'ÉCOLE	CONTEXTE ÉDUCATIF	CONTEXTE ÉCONOMIQUE	CONTEXTE POLITIQUE
UNION EUROPÉENNE (SUITE)							
B nl	Transfert des compétences de gestion des écoles vers les LOGRO (1991)	Développer un processus de décentralisation de la gestion, améliorer la participation sociale	Les fusions et regroupements d'écoles sont encouragés (1998)	Création des LOGRO dans les écoles de la Communauté (1991), création de <i>scholengroepen</i> (1998)		Restrictions budgétaires	
DK	Possibilité de délégation (1989)	Développer l'influence des utilisateurs		Mise en place dans chaque école d'un <i>skolebestyrelse</i>			Partis libéraux et conservateurs au gouvernement
D	Transferts des ressources de fonctionnement, des municipalités vers les écoles dans la majorité des Länder (à partir de 1990)	Donner aux écoles plus d'autonomie de gestion de ressources de plus en plus limitées	Introduction d'écoles offrant plusieurs filières de cours dans certains Länder, car diminution du nombre d'élèves dans les écoles n'offrant qu'une filière	Déjà présent	Introduction du système scolaire différencié dans les Länder est-allemands après l'unification en 1990, mais, pour des raisons économiques et du fait de la diminution du nombre d'élèves, mise en place d'écoles offrant plusieurs filières		
E	Décentralisation du fonctionnement (1980, 1985, 1995)	Donner aux écoles plus d'autonomie de gestion		Définition des fonctions du <i>Consejo escolar del centro</i> (1985), renforcement de l'équipe de gestion: administrateur, secrétaire (1995)	Décentralisation de certaines composantes du curriculum		Diminution des tensions entre positions égalitaire et libérale
F	Décentralisation du fonctionnement (1983)	Donner aux établissements secondaires plus d'autonomie de gestion	Les <i>collèges</i> deviennent des <i>établissements publics locaux d'enseignement</i>	Définition des fonctions du <i>conseil d'administration</i> , nouveau statut pour le chef d'établissement	Autonomie d'organisation de l'enseignement et d'aménagement du temps scolaire		Changement de gouvernement
	Globalisation du personnel (1985)	Permettre aux établissements secondaires de diversifier leur offre de cours					
IRL	Globalisation du fonctionnement (1975, 1984)	Augmenter la contribution des finances publiques		Déjà présent (<i>board of management</i>)			
I	Décentralisation du fonctionnement (1974)	Développer la participation à la gestion de l'école, augmenter l'autonomie de gestion administrative	Les écoles reçoivent l'autonomie administrative (1974)	Création du <i>consiglio di circolo, d'istituto</i> (1974)	Normes pour l'expérimentation méthodologique et didactique		Mobilisation des étudiants, des travailleurs pour une plus grande participation à la prise de décision
	Décentralisation – globalisation du fonctionnement (1997)	Responsabiliser, donner aux écoles la flexibilité nécessaire pour atteindre les objectifs éducatifs	Fusions et fermetures d'écoles pour augmenter leur taille Personnalité juridique pour les écoles (1997)	Le titre de <i>dirigente scolastico</i> élargit les compétences du chef d'établissement (1998)	Réforme de l'enseignement primaire (1990) Autonomie pédagogique et organisationnelle (1997)	Rationalisation et assainissement des finances publiques	Stabilité de la législation Modernisation de l'administration publique
L	Décentralisation d'une partie du fonctionnement (1990)	Augmenter l'autonomie des écoles secondaires					

Source: Eurydice.

FIGURE 2.19 (SUITE). CONTEXTES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES DE GESTION (DÉCISIONS RELATIVES À L'ALLOCATION DES RESSOURCES, HORS RESSOURCES SPÉCIFIQUES), ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES, ENTRE 1970 ET 1998.

	NATURE DU TRANSFERT ET CATÉGORIE DE RESSOURCES CONCERNÉE	OBJECTIFS	STATUT OU TAILLE DES ÉCOLES	ORGANES DÉCISIONNELS AU NIVEAU DE L'ÉCOLE	CONTEXTE ÉDUCATIF	CONTEXTE ÉCONOMIQUE	CONTEXTE POLITIQUE
UNION EUROPÉENNE (SUITE)							
NL	Décentralisation du fonctionnement (1985)	Utiliser les ressources plus efficacement	Plan pour accroître la taille des écoles secondaires (1987)	Déjà présent (<i>bevoegd gezag</i>)		Récession économique, diminution des dépenses publiques	
	Globalisation du personnel (1992)	Utiliser les ressources plus efficacement		Déjà présent (<i>bevoegd gezag</i>)			Politique d'émancipation, de privatisation dans différents secteurs
	Globalisation du fonctionnement (1993)	Augmenter l'autonomie des écoles		Déjà présent (<i>bevoegd gezag</i>)			
	Globalisation du personnel et du fonctionnement (1996)		Incitations à augmenter la taille des écoles primaires	Déjà présent (<i>bevoegd gezag</i>)			Politique visant à introduire les lois du marché dans le service public
	Possibilité de délégation du capital (1997)	Augmenter l'autonomie des écoles		Déjà présent (<i>bevoegd gezag</i>)			
A	Décentralisation d'une partie du fonctionnement (1998)	Augmenter l'autonomie des écoles (AHS)	Établissement d'une société au statut juridique limité à des fins spécifiques		Autonomie pédagogique dans des domaines limités		Changement de climat socio-politique, renforcement de la société civile
P	Globalisation du fonctionnement (1989)	Utiliser les ressources plus efficacement	Regroupements d'écoles du 1 ^{er} cycle d' <i>ensino básico</i> , création d'écoles offrant les 3 cycles pour accroître la taille des écoles	Redéfinition des fonctions du <i>director executivo</i> , mise en place du <i>Conselho da escola</i> , et conseil de gestion (1991)	Autonomie pédagogique		
FIN	Possibilité de délégation (1993)	Augmenter l'autonomie des écoles, utiliser les ressources plus efficacement		Possibilité d'installer des conseils d'écoles et de redéfinir les fonctions du chef d'établissement		Récession économique, diminution des dépenses publiques	Changement politique: plus de liberté aux municipalités en termes d'activités éducatives
S	Possibilité de délégation (1991)	Accroître l'influence des usagers		Possibilité de conseils d'écoles et nouvelle définition des fonctions de chef d'établissement			
UK	Décentralisation des personnel et fonctionnement (1988, 1989, 1993)	Permettre la prise de décision au niveau de l'école pour améliorer la qualité de l'enseignement Mettre les écoles en compétition pour l'octroi des ressources		Déjà existant (<i>school governing body, board of governors</i>) Redéfinition des fonctions de chef d'établissement	Centralisation des décisions relatives au curriculum	Limitation des dépenses publiques	Gouvernement conservateur qui oriente sa politique selon la logique du marché et réduit le pouvoir des autorités locales
AELE/EEE							
IS	Possibilité de délégation (1996)	Accroître l'influence des usagers					
NO	Possibilité de délégation (1992)	Accroître la marge de manœuvre des municipalités		Possibilité de mettre en place un conseil d'école			Parti travailliste au pouvoir
<i>Source: Eurydice.</i>							

B.2.1. Modifications des caractéristiques des établissements

Le statut de l'établissement

Quatre des sept pays concernés par la décentralisation des compétences d'acquisition des biens et services de fonctionnement vont procéder à une nouvelle définition du statut de l'école (Belgique, France, Italie, Portugal).

La loi belge de 1984 transforme le statut des établissements d'enseignement de l'État qui deviennent des services de l'État à gestion séparée, statut leur permettant d'utiliser les crédits sans devoir respecter certaines règles contraignantes de comptabilité publique. La loi française de 1983 reconnaît aux établissements d'enseignement secondaire inférieur le statut d'établissement public (*établissements publics locaux d'enseignement*). En Italie, la loi de 1997 consacre l'acquisition par les écoles de la personnalité juridique, statut nécessaire pour accomplir les nouvelles missions, acquérir l'autonomie pédagogique et organisationnelle. Au Portugal, le décret de 1989 établit l'autonomie culturelle, pédagogique et administrative des écoles.

En Autriche, on observe une modification qui n'est pas à proprement parler un changement de statut de l'école. Les *allgemeinbildende höhere Schulen* qui veulent l'autonomie financière (dans des domaines limités) peuvent, selon la loi de 1998, mettre en place une société leur permettant d'effectuer des transactions.

Dans la plupart de ces pays, les réformes s'accompagnent d'une possibilité nouvelle pour l'école d'acquérir des fonds propres, ce qui justifie notamment le changement de statut. Des détails sur ces nouveaux mécanismes de financement sont présentés dans le chapitre 5.

La taille des établissements scolaires

Les modifications de la taille des écoles (nombre d'élèves) s'observent en Italie et au Portugal, ainsi qu'en Belgique et aux Pays-Bas, pour développer l'autonomie scolaire et simultanément réaliser des économies d'échelle.

En Italie, la loi sur l'autonomie de 1997 a nécessité un rééquilibrage de la dimension des établissements scolaires. Depuis la fin des années 80, plusieurs mesures ont été prises pour limiter le nombre d'établissements et en augmenter la taille. Encore récemment, un décret de 1996 a requis des *Provveditori agli studi* qu'ils adoptent des plans provinciaux d'agrégation, de fusion et de suppression d'établissements. En 1997, la liste des établissements devant fermer a été allongée. En 1998, un nouveau décret relatif à la taille des écoles est entré en vigueur. Dans le contexte de l'autonomie, le regroupement des écoles prend une optique particulière. Il ne s'agit plus de réaliser des économies au sens strict, mais de créer des unités scolaires dont la taille permet la mise en œuvre de l'autonomie. Au Portugal, le regroupement d'écoles du 1^{er} cycle de l'*ensino básico* pour atteindre une taille suffisante permettant l'autonomie fait l'objet de mesures dans le courant des années 90. Les écoles ainsi regroupées peuvent obtenir le statut d'autonomie dont jouissent les établissements qui proposent les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*. La création toute récente d'écoles proposant les trois cycles s'inscrit dans la même perspective.

En Belgique, des mesures visant le regroupement d'écoles d'enseignement secondaire sont prises en 1992 dans la Communauté française, et à partir de 1998 en Communauté flamande. L'objectif est d'accroître l'autonomie dans le premier cas (la taille de l'école permettant d'offrir un plus grand nombre d'options) et de limiter les coûts dans les deux cas. Aux Pays-Bas, l'augmentation de la taille des écoles fait partie intégrante de toute la politique menée dans les années 80 et 90 pour installer l'autonomie des écoles. En 1987, un plan pour une diminution du nombre d'établissements secondaires est établi: ils passeront de 1226 en 1987 à environ 800 en 1995. Dix ans plus tard, en 1997, des incitations financières sont introduites pour favoriser le regroupement des écoles primaires: les écoles de grande taille (2 000 élèves) reçoivent davantage de moyens.

La question de la taille des écoles ne semble pas avoir fait l'objet de modifications majeures dans les autres pays. Cette question est moins importante en France et en Autriche, où les mesures décentralisatrices touchent essentiellement les établissements d'enseignement secondaire inférieur qui ont généralement une dimension plus importante que les écoles primaires. Enfin, au Royaume-Uni, le LMS qui, en 1988, ne concernait pas les petites écoles a été généralisé dans les années suivantes. On soulignera que si les écoles ont obtenu par le LMS le pouvoir de décision, elles peuvent choisir de demander à la LEA d'assumer les travaux de comptabilité.

En Allemagne, dans un certain nombre de Länder, des écoles offrant plusieurs filières de cours (*Schularten mit mehreren Bildungsgängen*), sont introduites suite à la diminution du nombre d'élèves dans les écoles offrant une seule filière.

Le statut et les fonctions du chef d'établissement

Dans plusieurs pays, les mesures portant sur la décentralisation de l'acquisition de biens et services au niveau de l'école ont imposé le changement de statut du chef d'établissement.

En France, d'après la loi de 1983, le chef d'établissement devient à la fois le président du conseil d'administration et le représentant de l'État. En Espagne, l'équipe de gestion est renforcée en 1995: elle se compose du directeur, d'un administrateur et d'un secrétaire. En Italie, un décret de 1998 octroie au chef d'établissement le titre de *dirigente scolastico* qui élargit ses compétences et lui permet de diriger l'école, dont il est le représentant légal. Au Portugal, un décret de 1991 redéfinit les fonctions des chefs d'écoles, désormais appelés *directores executivos*.

Au Danemark, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni, les mesures de décentralisation s'accompagnent d'une nouvelle définition des fonctions des chefs d'établissement. Leur champ de responsabilité s'accroît considérablement. En Écosse, l'introduction du DSM fut précédée d'une formation des chefs d'établissement à leurs nouvelles fonctions.

Dans tous les cas, le chef d'établissement se voit confier une tâche administrative en plus de sa mission pédagogique. L'Espagne semble faire exception à cette règle. La loi de 1990 (LOGSE) renforce les missions pédagogiques du chef d'établissement et limite les tâches administratives. Pour ces matières, le chef d'établissement est aidé par un administrateur.

La création d'organes collégiaux de direction des établissements

Dans la plupart des pays, les mesures de décentralisation s'accompagnent de la mise en place d'un organe décisionnel situé au niveau de l'école et intégrant les différentes parties intéressées. C'est le cas au Danemark en 1989, en Espagne en 1985, en France en 1983. Au Portugal, plusieurs organes collégiaux sont mis en place en 1991. En Italie, la réforme des organes scolaires collégiaux mis en place en 1974 est en discussion. Dans les autres pays nordiques, la création d'un organe décisionnel au niveau de l'école est décidée par la municipalité.

En Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, de tels organes existaient bien avant les mesures décentralisatrices.

Il convient de noter que la participation des parties intéressées (parents, enseignants) à la prise de décision, censée se concrétiser dans le cadre de ces organes collégiaux, ne connaît pas le même développement dans tous les pays. Par exemple, le rôle des conseils d'école dans la prise de décision relative à la gestion des écoles se révèle dans les faits relativement limité en Écosse.

B.2.2. Éléments contextuels

Contexte éducatif: transfert des décisions relatives à l'organisation pédagogique

Dans plusieurs pays, la décentralisation des compétences d'acquisition de biens et services de fonctionnement accompagne une décentralisation des compétences quant à la définition du curriculum. En Espagne, parallèlement à l'autonomie de gestion des écoles, on assiste à une décentralisation des compétences relatives au curriculum. De même, en France, à partir de 1985, les *collèges* acquièrent de l'autonomie quant à l'organisation pédagogique et éducative de l'établissement (choix des modalités de répartition des élèves, choix des sujets spécifiques à l'établissement, etc.) et quant à l'aménagement du temps scolaire et extrascolaire.

En Italie, l'autonomie de gestion des ressources de fonctionnement s'accompagne également d'une autonomie pédagogique. La loi de 1997 a pour objectif le développement d'une certaine flexibilité dans l'offre de cours permettant de différencier les parcours scolaires et d'atteindre les objectifs nationaux. Dans cette perspective, le règlement sur l'autonomie didactique récemment approuvé, prévoit qu'une partie du curriculum soit déterminé par l'école elle-même. Au Portugal et en Autriche, les écoles acquièrent une autonomie pédagogique simultanément à l'autonomie financière.

En Suède, le programme d'enseignement de 1994 est un document centré sur les objectifs qui force les municipalités et les écoles à développer elles-mêmes les contenus de l'éducation, tandis que le programme précédent (1980) précisait davantage les contenus d'enseignement et les moyens à mettre en œuvre.

Un pays semble rompre avec ce mouvement. Il s'agit du Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles, Irlande du Nord) où un curriculum obligatoire est mis en place à partir de 1988 (1989 en Irlande du Nord), centralisant les décisions en la matière.

En Irlande, la globalisation des ressources de fonctionnement ne s'accompagne pas d'une décentralisation dans le domaine pédagogique: l'Irlande a toujours eu et conserve un curriculum national.

Contexte économique: limitation des dépenses publiques

Les mesures de limitation des dépenses publiques dans un contexte de récession économique ou de croissance de la dette ont entraîné des réformes décentralisatrices transférant les compétences au niveau des écoles, dans plusieurs pays: la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. En Allemagne, les mêmes motifs sont à la base de réformes conduites au niveau local.

En Belgique, la réforme de 1984 s'inscrit dans un contexte d'assainissement général des dépenses publiques. Comme les premières mesures prises au début de la décennie n'ont pas permis d'assainir suffisamment les finances publiques, le gouvernement demande, en 1984, une nouvelle autorisation de recourir aux pouvoirs spéciaux, visant le redressement économique et financier du pays. Au moment de la réforme de 1986, la situation n'a pas changé. Le gouvernement décide d'un vaste projet d'économies budgétaires. Dans le cadre de nouveaux pouvoirs spéciaux, il impose un important projet de rationalisation.

Aux Pays-Bas, les différentes mesures décentralisatrices ont toutes pour objet la limitation des coûts et la mise en œuvre d'un système qui les rend plus prévisibles. Le système antérieur utilisait largement les mécanismes de remboursement des coûts réels qui pouvaient conduire à des dépassements budgétaires importants. Dans les années 80, la récession économique sévit et les dépassements budgétaires sont difficilement admissibles dans un contexte de limitation des dépenses publiques en général.

Des mesures de limitation des dépenses publiques peuvent également être réalisées en Allemagne au niveau des municipalités avec la décentralisation des ressources de fonctionnement vers les écoles, guidée par l'idée que ces dernières sont les mieux placées pour gérer des ressources de plus en plus limitées. Dans les années 90, tous les secteurs des dépenses publiques sont en déficit. La conscience des coûts du système scolaire, ainsi que la nécessité d'une utilisation des ressources plus efficace, apparaissent de plus en plus clairement.

Enfin, la volonté de limiter les dépenses publiques apparaît en toile de fond dans d'autres pays comme l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni, mais, dans chaque cas, les mesures de décentralisation s'inscrivent surtout dans un cadre politique qui vise à réorganiser complètement le service public, en privilégiant une politique centrée sur la responsabilité des prestataires de services et l'influence des utilisateurs.

Orientations politiques générales

La volonté politique de revoir l'organisation des services publics explique plusieurs des mesures décentralisatrices qui conduisent à l'autonomie des établissements scolaires. Deux options apparaissent déterminantes: d'une part, l'augmentation de l'influence des usagers sur le service et, d'autre part, la privatisation du service, entendue comme le financement public d'un service assuré par des entités non publiques ou semi-publiques.

➤ L'influence des usagers comme facteur de qualité dans les services publics

Dans plusieurs pays, l'augmentation de l'influence des utilisateurs pour améliorer la qualité du service est clairement au cœur des réformes qui visent la décentralisation des compétences d'acquisition des biens et services vers les établissements. L'influence des parents et des élèves peut orienter la politique éducative d'un établissement de plusieurs façons. D'une part, des représentants de parents peuvent directement participer à la prise de décision dans le cadre d'organes collégiaux. D'autre part, les parents peuvent également exercer leur influence en utilisant leur droit de changer leur enfant d'école. Si la première option s'observe dans tous les pays qui ont mis en place un organe collégial de décision au niveau de l'école, la seconde se rencontre uniquement dans les pays où les parents ont le libre choix de l'école (voir chapitre 1 pour plus de détails), et où les établissements sont en concurrence pour inscrire un maximum d'élèves.

Les pays où les mesures de décentralisation sont liées à l'accroissement de l'influence des parents par le jeu de la concurrence entre les écoles sont le Danemark, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni. La concrétisation de cette politique a cependant pris des dimensions très variables selon les pays.

Au Danemark, la volonté gouvernementale de développer les principes du marché rencontre une forte opposition des municipalités et des enseignants qui se traduit, dans certaines municipalités, par la limitation des possibilités de choix d'une école et par la limitation de la participation du Conseil d'école dans la prise de décision.

En Suède, le principe de la responsabilité des acteurs au niveau local, au cœur des mesures de décentralisation, est renforcé par l'obtention récente par les parents de la liberté de choix de l'école. Cependant, les municipalités sont libres de définir leur mode d'allocation des ressources et donc de promouvoir ou freiner la concurrence entre écoles pour obtenir des ressources. Par ailleurs, la dispersion de la population dans certaines régions est une autre entrave au développement de la concurrence.

En Italie, le concept de l'autonomie des écoles s'inscrit dans le cadre de dispositions législatives plus larges, relatives à la décentralisation administrative. Il s'agit de placer le citoyen au centre de la structure administrative de services et l'affranchir de sa position de bénéficiaire passif. À partir de 1995, l'école doit rédiger sa charte des services scolaires, indiquant les formations qu'elle offre et ses ressources professionnelles, matérielles et logistiques; chaque école y définit les normes de qualité qu'elle s'engage à respecter. Les mesures de fermeture des écoles comptant moins d'un certain nombre d'élèves constituent un autre facteur qui fait naître une véritable concurrence entre les établissements pour augmenter le nombre d'inscrits.

Au Royaume-Uni, les mesures de 1988/1989 se situent dans le contexte du développement du consumérisme et de la revendication des parents à pouvoir choisir librement l'établissement scolaire de leur enfant. Le gouvernement décide de satisfaire cette volonté des parents dans le cadre d'un plan général visant à promouvoir l'amélioration du service éducatif par la concurrence entre écoles. C'est sans doute le pays où la concurrence entre écoles est la plus développée, bien qu'il faille également la relativiser. Comparativement, en Écosse, par exemple, très peu de parents choisissent d'envoyer leur enfant dans une école située en dehors de la zone de recrutement.

Dans ce contexte, la publication des résultats ou des caractéristiques des écoles apparaît comme un élément essentiel de la régulation de la concurrence. L'information sur l'offre éducative proposée par chaque établissement scolaire permet aux parents de prendre les décisions en toute connaissance de cause. Le chapitre 6 analyse, de manière détaillée, la façon dont chaque pays, concerné par le développement de la concurrence entre les écoles, a résolu cette question.

➤ La «privatisation» de la gestion des établissements

Un autre changement politique important explique certaines des mesures visant à décentraliser la prise de décision au niveau des écoles. Il s'agit du passage d'un enseignement globalement pris en charge par les pouvoirs publics – qu'ils soient nationaux ou locaux – à un partage des responsabilités entre, d'une part, les pouvoirs publics chargés de définir les objectifs et grandes lignes directrices et, d'autre part, des prestataires de services.

Ce changement politique n'explique que les mesures qui décentralisent les compétences, des autorités publiques vers des organes qui sont autonomes sur le plan juridique par rapport aux pouvoirs publics. Il comporte plusieurs caractéristiques.

- Les organes publics ne sont pas les autorités élues ou leur administration mais des sociétés de droit public, des intercommunales ou des conseils autonomes composés d'administrateurs partiellement désignés par les autorités publiques.
- Le système de financement ne fait pas de différence entre les organes qui proposent leurs services qu'ils soient privés, publics ou semi-publics.
- Les organes assument l'essentiel des compétences de gestion (recrutement et paiement du personnel, acquisition de biens et services de fonctionnement).

Le changement consiste donc à retirer aux pouvoirs publics des compétences accordées à ces nouvelles entités travaillant dans le cadre d'un «contrat de gestion» avec les pouvoirs publics.

Quelques pays seulement semblent s'inscrire dans cette optique et, à ce stade de l'analyse, il semble qu'aucun n'ait complètement réalisé les trois caractéristiques mentionnées ci-dessus.

En Belgique, pays où l'enseignement privé subventionné est très développé, la délégation de compétences – traditionnellement dans les mains de l'État pour les écoles qu'il organise – vers des organes autonomes (ARGO et LOGO en Belgique, Communauté flamande) constitue une première composante du changement. Les écoles privées subventionnées restent cependant financées différemment des écoles publiques même si on assiste à un rapprochement de certains aspects du financement.

Aux Pays-Bas, le partenaire des pouvoirs publics est le *bevoegd gezag* (organe soit privé, soit public). Le financement de l'enseignement du secteur privé est à la hauteur de celui du public depuis très longtemps. Toutefois, jusqu'il y a peu, les autorités compétentes (*bevoegd gezag*) n'étaient pas considérées exactement de la même façon: les municipalités étaient en effet obligées de verser systématiquement aux écoles privées, les mêmes sommes qu'elles dépensaient pour leurs écoles. Depuis 1994, elles ont la responsabilité de répartir équitablement leurs ressources entre les différentes écoles qu'elles soient privées ou publiques. La position des écoles privées subventionnées par rapport aux écoles publiques a donc changé.

Il faut sans doute noter qu'en Finlande, la loi de 1998 conduit à reconsidérer le mode de financement des écoles privées pour l'aligner sur celui des écoles publiques. On ne fait plus de différences entre ces entités publiques ou privées subventionnées qui prennent toutes la dénomination de *koulutuksen järjestäjä* que l'on peut traduire par «entité qui organise l'enseignement». Cependant, les municipalités ont néanmoins l'obligation d'organiser l'enseignement sur leur territoire sans considérer l'existence d'écoles organisées par des entités privées. Toutes les municipalités ont la fonction de *koulutuksen järjestäjä*. Les subventions de l'État allouées aux municipalités pour les élèves qui résident dans la municipalité sont dorénavant directement attribuées au *koulutuksen järjestäjä* (en majorité des municipalités).

Au Royaume-Uni, la décentralisation du pouvoir de décision vers les écoles (les *school governing bodies*) relève d'une même logique. Il s'agit de transférer des compétences des autorités publiques vers des entités autonomes. Les *grant-maintained schools*, qui ont existé entre 1988 et 1999 en Angleterre et au pays de Galles et dont il a été question au point III.A, s'inscrivaient davantage encore dans la perspective de la privatisation. Bien qu'elles aient été supprimées, leur existence doit être mentionnée car elles ont été l'expression d'une volonté politique importante au Royaume-Uni, qui était de conférer un maximum de responsabilités financières et administratives à des établissements scolaires libérés de la tutelle des LEA.

B.3. DISCUSSION

Au-delà des objectifs et contextes qui accompagnent les réformes de décentralisation en matière financière et administrative, il est intéressant d'examiner les conséquences de l'autonomie à divers niveaux. On se penchera essentiellement dans cette section sur les questions de la charge administrative, de l'utilisation de l'autonomie pour développer de nouveaux modèles de gestion, sur les risques financiers pris par les écoles qui pourraient les amener à limiter les dépenses en personnel.

B.3.1. La charge administrative

De nombreuses mesures de décentralisation des compétences vers les établissements scolaires ont pour objectif de diminuer l'administration au niveau de l'État central, perçue comme lourde et inefficace. Les évaluations des conséquences de la décentralisation ne sont pas nombreuses.

Une étude menée aux Pays-Bas semble indiquer que l'introduction d'un système de dotation globale d'unités de personnel comme le FBS ne permet pas de réduire l'administration au niveau central de manière avérée. La mise en œuvre de la dotation de fonctionnement dans l'enseignement primaire s'est révélé également très lourde sur le plan de l'administration centrale, ce qui a conduit à une simplification des critères pris en considération. Le système de BSM qui dote les écoles secondaires d'une allocation globale de fonctionnement a également été l'objet d'une étude démontrant que l'utilisation d'un programme complexe d'analyse des besoins des écoles qui alourdit la charge administrative ne conduit pas à une meilleure allocation des fonds que les critères simples tels que le nombre d'élèves et la surface des locaux.

On peut retenir de cette analyse que l'introduction d'un système de dotation globale n'est économique, du point de vue de la charge administrative de l'acteur responsable du financement, que dans la mesure où les critères pris en considération pour l'évaluation des besoins sont simples.

La charge administrative existe également au niveau des écoles. Une évaluation de celle-ci a été réalisée en Écosse à la suite de la mise en œuvre du DSM. Elle conclut à l'augmentation substantielle des tâches administratives pour le chef d'établissement. Celles-ci ne semblent pas entraver sa mission pédagogique. Il lui est cependant nécessaire de s'assurer une aide pour les aspects les plus techniques.

B.3.2. Utilisation réelle de l'autonomie scolaire

Dans de nombreux pays, l'autonomie administrative et financière a été conçue pour permettre aux établissements de développer la flexibilité dans l'offre de cours, dans l'utilisation des ressources locales, dans la gestion du personnel et dans l'acquisition des biens et services de fonctionnement. Il est donc intéressant d'examiner dans quelle mesure les écoles ont mis à profit cette autonomie. À nouveau, les évaluations sont relativement peu nombreuses.

En France, les diverses mesures ont conduit à une nette différenciation des établissements d'enseignement secondaire inférieur. Cette différenciation, reconnue par l'État notamment dans le cadre du «projet d'établissement», est par ailleurs considérée par certains comme une menace à l'uniformité et à l'unité du système public d'éducation nationale.

Aux Pays-Bas, les possibilités offertes aux établissements secondaires d'effectuer des transferts entre les postes «salaires» et «matériel» ont été relativement peu exploitées dans les années qui ont suivi la mise en œuvre du système de dotation globale. Seulement une école sur quatre y a recouru de manière modérée. Du point de vue du personnel, en 1995, soit trois ans après l'introduction du FBS, seulement une école primaire sur quatre et une école secondaire sur deux avaient mis en place une politique de gestion du personnel différente des usages antérieurs. Pour aider les écoles à s'ouvrir à de nouveaux modes de gestion, des modèles de gestion alternative sont élaborés au niveau national et proposés aux écoles.

En Écosse, les effets du DSM sur l'organisation de l'enseignement sont modestes. Par contre, ils semblent plus facilement décelables au niveau de la gestion de l'équipement et du matériel. Il faut cependant souligner que les mesures prises dans ces deux derniers pays sont relativement récentes et qu'elles s'inscrivent dans un contexte de restrictions budgétaires.

Dans les deux derniers pays, les budgets globaux s'avèrent insuffisants et ces contraintes financières limitent très probablement l'utilisation de l'autonomie des écoles.

B.3.3. Risques financiers et tentation de limiter les frais de personnel

Les coûts de personnel qui constituent la grosse partie du budget d'une école varient en fonction de l'âge et de l'ancienneté, ce qui peut inciter les établissements qui en ont le loisir, à pratiquer une politique de limitation de leur poste «dépenses en personnel». Une méthode pourrait être de ne pas procéder au remplacement des professeurs à la retraite par la nomination d'un autre enseignant mais plutôt de combler le poste vacant par du personnel temporaire ou en employant du personnel supplémentaire qui ne possède pas encore de diplôme d'enseignant.

La mise en œuvre de la décentralisation de la gestion du personnel au niveau des écoles pourrait engendrer de telles dérives. Il est donc intéressant d'examiner comment les pays régulent ces questions. Aux Pays-Bas, pour lutter contre cette tendance, les subventions allouées aux établissements d'enseignement secondaire sont réajustées en fonction de l'âge moyen du personnel de l'école concernée.

Au Royaume-Uni où depuis dix ans une telle autonomie est accordée aux écoles, celles-ci ne se comportent pas de cette façon. Au contraire, les écoles engagent généralement du personnel du plus haut niveau possible, pleinement qualifié. Lorsque les écoles ont une proportion élevée de personnel très expérimenté, elles peuvent cependant chercher à employer du personnel nouvellement qualifié afin de redresser la balance et contenir les coûts. Elles ont en outre tendance à employer davantage de personnel non enseignant, non en diminuant le nombre d'enseignants, mais en utilisant les ressources qui étaient précédemment consacrées aux charges (chauffage, etc.) et qui ont été réduites par une bonne gestion.

IV. SYNTHÈSE

Ce chapitre examine comment s'opère la répartition des compétences décisionnelles entre les pouvoirs publics (l'État central et les collectivités locales) et les établissements scolaires pour les questions de financement et gestion des ressources. Il procède d'abord à l'identification des acteurs responsables de l'acquisition des biens et services nécessaires au fonctionnement des écoles (personnel, biens et services de fonctionnement, capital) dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire inférieur. Ce faisant, il met en évidence le fait que, lorsque les mécanismes de financement diffèrent entre les deux niveaux, une plus grande décentralisation de l'acquisition de biens et services de fonctionnement s'observe dans l'enseignement secondaire.

Le chapitre reprend ensuite la question du partage des compétences en examinant le rôle des collectivités locales (généralement les municipalités) dans le financement des écoles. Il montre l'étendue des variations entre les situations où les collectivités locales n'interviennent pas du tout dans la prise de décision et celles, à l'opposé, où elles sont responsables à la fois des décisions relatives au volume général de ressources à consacrer à l'enseignement proposé sur leur territoire et des décisions de distribution de ces ressources entre les différentes écoles. La responsabilité que certaines collectivités locales assument en matière de financement de l'éducation pose la question des disparités de traitement des élèves pouvant exister entre ces collectivités. Parallèlement à cette analyse des compétences des collectivités locales, l'existence ou non de réglementations nationales qui pèsent sur leurs décisions et limitent leur marge de manœuvre est systématiquement examinée. Il arrive en effet que des collectivités locales responsables du financement de la distribution des ressources voient leur autonomie réduite par une législation centrale, relativement stricte par exemple quant aux mécanismes de distribution des ressources entre écoles.

Les compétences des établissements scolaires sont ensuite prises en considération. Les variations sont également importantes entre les écoles qui sont responsables de la gestion d'un budget pour une partie ou la totalité des dépenses de fonctionnement courant et celles, plus rares, qui disposent d'un budget beaucoup plus important couvrant les dépenses en personnel. En 1997/1998, la décentralisation systématique de budgets couvrant les dépenses en capital vers les établissements scolaires est inexistante. Par contre, on observe ici et là des possibilités de délégation de la gestion des ressources en capital.

Le chapitre se poursuit avec une analyse historique qui détaille les réformes liées à l'autonomie des collectivités locales et des établissements menées par les différents gouvernements durant les trente dernières années. En ce qui concerne les collectivités locales, cette analyse met en évidence que la plupart des réformes ont eu lieu dans les pays où elles jouissaient d'un pouvoir considérable de décision dans l'acquisition de biens et services, et se faisaient rembourser ensuite par l'État central. Tous les pays qui connaissaient ce système pour les dépenses en personnel l'ont transformé soit en décentralisant l'ensemble de la responsabilité du financement vers les collectivités locales (processus le plus fréquent), soit en renforçant le contrôle du niveau central sur le volume des dépenses. La décentralisation des décisions de financement et gestion vers des collectivités locales, jusque-là totalement absentes du mécanisme d'octroi des ressources aux écoles, est nettement plus rare. Il est à noter que les processus de déconcentration qui confèrent à des services de l'administration centrale situés au niveau local des compétences de distribution des ressources sont également peu fréquents et n'autorisent guère une comparaison entre pays.

Quant aux établissements scolaires, dans un nombre important de pays, les compétences d'acquisition de biens et services de fonctionnement courant leur ont été attribuées et sont aujourd'hui dans leurs mains. Cette évolution a commencé dans les années 70 et se poursuit actuellement. Dans quelques pays seulement, les compétences des établissements ont été étendues à l'acquisition des personnels avec l'introduction d'une dotation globale couvrant les catégories de ressources en personnel et fonctionnement. Dans d'autres cas, plus récents, les autorités locales ont reçu l'autorisation de déléguer l'ensemble de leurs compétences aux écoles. Toutes ces évolutions peuvent être mises en relation avec le processus d'autonomie pédagogique des écoles.

CHAPITRE 3

DÉTERMINATION DE LA VALEUR DES RESSOURCES AFFECTÉES AUX ÉCOLES

PROBLÉMATIQUE

Le problème général des pouvoirs publics est de répondre à un double défi, qui consiste d'une part à allouer des ressources ⁽¹⁾ aux établissements en fonction des besoins qui s'y expriment, et d'autre part à répartir ces ressources entre tous les établissements.

La difficulté, pour le décideur politique, dans la détermination du montant des ressources qu'il octroie aux établissements peut être plus grande encore si ses compétences (et son budget) couvrent l'enseignement et d'autres domaines (tels que, par exemple, la construction de l'infrastructure routière, la protection de l'environnement, etc.). L'arbitrage à réaliser dans ce cas ne se limite pas seulement aux différents établissements, mais porte également sur les différents secteurs publics concernés.

Une gestion efficace des deniers publics doit théoriquement répartir ceux-ci de telle sorte que les sommes investies dans tous les secteurs aient la même utilité sociale marginale, c'est-à-dire qu'au terme de la répartition, il ne soit pas possible d'opérer une réallocation de fonds d'un secteur à un autre qui augmenterait la satisfaction collective de la population ⁽²⁾. C'est en principe cette règle qui doit dicter la valeur des montants alloués à l'enseignement en général et aux différents établissements scolaires en particulier. La difficulté à mesurer concrètement l'utilité marginale sociale des fonds consacrés aux différents secteurs rend impossible son application. Les pouvoirs publics ont par conséquent recours à une gestion plus opérationnelle qui consiste à fixer un certain niveau de qualité, généralement en référence aux pratiques des autres pays, et à définir la structure du système éducatif qui permet d'atteindre ce niveau de qualité tout en respectant les principes politiques généraux auxquels la population est attachée (taux de scolarisation élevé, libre choix de l'établissement, par exemple). Les ressources octroyées à l'enseignement en général et aux établissements en particulier résultent d'une estimation du coût associé à la structure de ce système éducatif.

La question du choix d'un mode de détermination des volumes de ressources octroyés aux établissements comporte deux dimensions: l'organigramme général de l'allocation des ressources qui définit les compétences de tous les agents y participant ⁽³⁾ et les méthodes de fixation des montants de ressources octroyées. Ces dernières peuvent être plus ou moins directes selon qu'elles se basent sur les besoins précis d'un établissement scolaire ou seulement sur des indicateurs plus ou moins nombreux et plus ou moins précis de l'ampleur de ces besoins (nombre d'élèves, localisation de l'établissement, caractéristiques du public scolaire, etc.).

Le lien entre l'organigramme des compétences des agents et la réponse à la question du choix du mode de fixation du volume des ressources est immédiat: il est extrêmement difficile à un agent situé à un niveau administratif centralisé d'évaluer les besoins exacts de chacun des nombreux établissements dont il a la responsabilité. Plus nombreux sont les établissements relevant de sa compétence, plus il lui est difficile de connaître de manière individualisée les besoins spécifiques de chaque établissement et plus il doit recourir à des indicateurs de besoins pour l'octroi de ressources.

Ce chapitre est centré sur la question des modes de détermination du volume des ressources générales qui seront, in fine, utilisées par l'établissement scolaire. Il s'agit de comparer les procédures qui ont été mises en place dans les différents systèmes nationaux pour fixer le volume de personnel (en nombre d'heures ou en dotation budgétaire) dont l'établissement peut disposer, ainsi que des biens et services de fonctionnement, et des ressources en capital qui lui sont octroyées.

⁽¹⁾ Ces ressources peuvent être qualifiées de rares au regard du grand nombre de besoins.

⁽²⁾ Si transférer 1 000 EUR de l'enseignement à la justice permet de réaliser en matière de justice des choses qui ont une plus grande utilité sociale que celles auxquelles on doit renoncer en matière d'enseignement, il faut le faire. Si ce n'est pas le cas, il faut s'en abstenir.

⁽³⁾ Cet organigramme détermine qui prend quelles décisions, ce qui est un élément indissociable du problème des montants fixés.

Plus précisément, ce chapitre présente les indicateurs qui interviennent dans la fixation des volumes de ressources. Il serait intéressant de pouvoir comparer entre eux les montants réellement octroyés, mais la grande diversité des situations dans lesquelles se trouvent les établissements, et les différences entre les systèmes de fonctionnement rendent cet exercice impossible, faute d'une base représentative et comparable sur laquelle faire porter la comparaison.

Il faut conserver à l'esprit que l'analyse des modalités de fixation du volume des ressources octroyées aux établissements ne peut se faire indépendamment de celle de la structure organisationnelle des transferts de ces ressources. En effet, certains pays intègrent d'emblée tous les indicateurs destinés à indiquer au mieux les besoins de l'établissement, tandis que d'autres octroient aux établissements des ressources fixées par un calcul de base relativement sommaire et ajustent ensuite leur dotation par l'ajout de ressources supplémentaires spécifiques (voir chapitre 4).

La première partie de ce chapitre présente les différentes techniques utilisées pour estimer les ressources dont les établissements ont besoin pour mener à bien leur mission, ainsi que les variables qui sont prises en compte dans cette estimation. Une deuxième partie est consacrée à l'histoire des réformes qui ont été mises en œuvre en la matière et aux éléments contextuels qui les expliquent.

DÉFINITIONS

D'une manière générale, on peut distinguer les techniques suivantes de fixation du montant des ressources octroyées par les autorités publiques:

- la technique du **libre arbitre** consiste en la détermination d'un montant au choix de l'autorité publique sans qu'elle ait à le justifier à quiconque (pas de règle automatique pour fixer les montants accordés, mais une estimation des besoins et une allocation au cas par cas);
- la technique de **l'approbation d'un budget** consiste à accorder à l'établissement les ressources nécessaires à l'accomplissement d'un budget présenté par lui et approuvé par l'autorité publique compétente;
- la technique de la **gestion de dossiers** consiste à accorder des ressources aux établissements qui en ont (le plus) besoin, sur la base de dossiers gérés par l'administration publique compétente. À noter que plusieurs modalités sont possibles selon que le budget total à allouer par l'autorité publique compétente est ou non limité. Dans le premier cas, celle-ci doit répartir les moyens disponibles entre les différentes demandes et/ou ne contenter que celles qui, en fonction de ses critères, lui paraissent prioritaires. Dans le deuxième cas, c'est la conformité des demandes à des conditions prédéfinies qui détermine seule l'octroi ou non des ressources demandées par l'établissement;
- la technique de la **table de conversion** consiste à utiliser un tableau préétabli qui fait correspondre une valeur (montant ou nombre) de ressources à un ou plusieurs indicateurs de besoins de l'établissement;
- la technique de la **formule mathématique** relève du même principe que la table de conversion à la différence près que le ou les indicateurs de besoins de l'établissement sont introduits dans une formule mathématique qui détermine le montant des ressources octroyées à l'établissement.

Dans les deux premiers cas, des interactions et/ou négociations peuvent exister entre l'autorité qui prend la décision finale et les établissements. Ces derniers peuvent ainsi être appelés à jouer un rôle important dans la répartition des ressources.

Dans le cas de tables de conversion ou de formules mathématiques, différentes composantes peuvent s'additionner les unes aux autres en fonction des indicateurs qui sont incorporés dans le mode de fixation des ressources octroyées.

- Un montant **per capita** ⁽¹⁾ est un montant qui résulte de la multiplication du nombre d'élèves par une certaine valeur constante (monétaire, en ressources humaines ou physiques). Il s'agit d'un montant directement proportionnel au nombre d'élèves inscrits.

(¹) Le montant per capita, appelé «montant forfaitaire par élève» dans certains pays, ne doit pas être confondu avec un montant forfaitaire par école qui serait accordé à chaque établissement scolaire indépendamment du nombre d'élèves.

- Un montant qui est **fonction du nombre d'élèves** résulte d'une opération mathématique pas forcément linéaire sur la base du nombre d'élèves. Il peut s'agir, par exemple, d'une fonction dans laquelle on associe aux premiers élèves une allocation supérieure à celle des suivants, pour mieux rendre compte de rendements d'échelles supposés croissants.
- Une fonction **discontinue** présente des paliers, c'est-à-dire des valeurs limites qui font passer l'allocation d'un montant à un autre beaucoup plus important.

I. DESCRIPTION DE LA SITUATION EN 1997/1998

Le point I.A est consacré à la présentation des techniques utilisées pour estimer les besoins des établissements. Le point I.B est consacré aux indicateurs pris en compte dans le processus de détermination du volume des ressources mises à la disposition des établissements. Le point I.C combine ces deux informations par catégories de ressources, et le point I.D synthétise les modes de détermination du volume des ressources octroyées aux établissements par pays.

A. TECHNIQUES DE DÉTERMINATION DES VOLUMES

Les pouvoirs publics doivent doter les établissements de ressources leur permettant de mener à bien leur mission éducative. Le problème se pose tant d'un point de vue macro-économique que d'un point de vue micro-économique. Il faut en effet d'une part définir, avec plus ou moins de précision, un niveau implicite de qualité qu'on souhaite atteindre globalement dans le système éducatif, et, d'autre part, répartir les ressources dégagées à cette fin entre tous les établissements qui concrétisent la demande collective d'un enseignement de cette qualité.

L'examen des modes de détermination des volumes mis en œuvre dans les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE fait apparaître deux méthodes opposées: la première consiste à utiliser des critères observables et à leur appliquer une règle connue de tous pour déterminer les ressources auxquelles chaque établissement a droit; la seconde donne lieu à une estimation individuelle, établie éventuellement sur la base de critères observables, mais sans que soit appliquée une règle objective de répartition ou sans qu'elle soit commune à tous les établissements. Les techniques de la table de conversion et de la formule mathématique appartiennent à la première catégorie, tandis que la gestion de dossiers ou l'approbation d'un budget appartiennent à la seconde. La décision arbitraire par une autorité politique relève également de la deuxième catégorie, car même si l'autorité politique doit tenir compte de certains critères observables, elle décide en fin de compte de manière unilatérale des ressources dont dispose chaque établissement. La figure 3.1 présente les techniques de fixation du volume des ressources octroyées aux établissements dans les différents pays.

**FIGURE 3.1. TECHNIQUES DE FIXATION DU MONTANT DES RESSOURCES.
ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.**

		PERSONNEL	FONCTIONNEMENT	CAPITAL
RÈGLE AUTO-MATIQUE COMMUNE	FORMULE MATHÉMATIQUE	B nl, D , IRL , NL , A , P , UK , IS	B , IRL (p, VSS), NL , A (AHS), P (2 ^e et 3 ^e cycles), UK	B
	TABLE DE CORRESPONDANCE	B fr, EL		
PAS DE RÈGLE AUTO-MATIQUE	DÉTERMINATION DU VOLUME DES RESSOURCES OCTROYÉES À LA DISCRÉTION DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE	E , F , I , L , LI (s)	E (s), IRL (CCS, VCC), L , LI (s)	E (s), IRL , L , A (AHS), LI (s)
LA SITUATION VARIE SELON LES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES OU LOCALES QUI DÉTERMINENT LIBREMENT LE TYPE DE RÈGLE QU'ELLES ADOPTENT.		DK , FIN , S , LI (p), NO	DK , D , EL , E (p), F , I , A (p, HS, PS), P (1 ^{er} cycle), FIN , S , IS , LI (p), NO	DK , D , EL , E (p), F , I , NL , A (p, HS, PS), P , FIN , S , UK , IS , LI (p), NO
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur				
<p>Source: Eurydice.</p> <p>Notes complémentaires</p> <p>Allemagne: la formule mathématique peut varier selon le Land et le type d'établissement.</p> <p>Grèce: le ministère peut déroger à la règle dans certains cas de particularité régionale ou pour des raisons pédagogiques.</p> <p>Irlande: VSS = <i>voluntary secondary schools</i>; VCC = <i>vocational schools</i> et <i>community colleges</i>; CCS = <i>community et comprehensive schools</i>. Pour les <i>community</i> et les <i>comprehensive schools</i>, les établissements soumettent pour approbation une estimation budgétaire au ministère de l'éducation et de la science.</p> <p>Autriche: l'acquisition de certaines fournitures dont la durée de vie est inférieure à un an est incluse dans la catégorie «capital».</p> <p>Royaume-Uni (E/W/NI): l'achat de mobilier et d'équipements, les réparations mineures et l'entretien sont assimilés aux dépenses courantes qui sont couvertes par une dotation octroyée aux établissements, dont le montant est calculé au moyen d'une formule mathématique dépendant du nombre d'élèves (compte tenu de leur âge). Les autres dépenses en capital sont payées de manière centrale mais les décisions à leur propos sont prises par les autorités locales.</p>				

Comme le suggère la figure 3.1, on peut regrouper les pays en trois grandes catégories: ceux qui utilisent une règle automatique commune, ceux dont la règle n'est pas automatique (c'est-à-dire qui laissent à une autorité administrative le soin de fixer au cas par cas le montant des ressources octroyées à chaque établissement) et ceux qui ont décentralisé cette compétence au point qu'il n'existe plus de mode unique de détermination des montants octroyés aux établissements, car les collectivités locales choisissent librement leurs techniques de détermination des volumes.

Certains pays appartiennent à plusieurs catégories, changeant de profil en fonction des types de ressources auxquelles on se réfère ou des niveaux d'enseignement.

A.1. ADOPTION D'UNE RÈGLE AUTOMATIQUE

Neuf pays ont recours à ce modèle pour une ou plusieurs catégories de ressources: la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, le Royaume-Uni et l'Islande.

La plupart de ces pays utilisent une formule mathématique ou une table de correspondance pour fixer les ressources en personnel enseignant auquel chaque établissement a droit. Ils ne sont plus que cinq à utiliser une règle générale pour fixer le niveau des ressources que l'établissement consacrerà à son fonctionnement. Au Royaume-Uni, une formule mathématique est utilisée pour déterminer le budget général de l'établissement, qui sert à couvrir les dépenses de personnel et de fonctionnement. Seule la Belgique (Communautés française et flamande) a recours à ce type de procédure pour tous les postes, y compris le capital.

En Allemagne, pour le personnel, la technique est identique dans tous les Länder, même s'ils n'utilisent pas tous la même formule mathématique. Le Parlement de chaque Land fixe, dans le cadre de l'élaboration du plan budgétaire annuel, le nombre de postes à réserver aux enseignants. Le plan budgétaire énonce de manière précise les bases sur lesquelles se fonde le calcul des postes ainsi que le détail de tous les besoins complémentaires. Les autorités chargées de l'affectation des postes dans les différentes écoles n'ont, en pratique, qu'à convertir précisément la situation spécifique de chacune des différentes écoles en un nombre de postes d'enseignants.

Au Royaume-Uni, en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, ce sont les *Local Education Authorities* – LEA – et les *Education and Library Boards* qui définissent les formules mathématiques selon lesquelles les ressources sont distribuées aux établissements, dans le cadre de la réglementation définie par le *Local Management of Schools* – LMS (voir chapitre 2). En Écosse, les autorités locales ont opté pour le recours systématique à l'application de formules pour déterminer les allocations relatives au personnel et au fonctionnement.

A.2. LIBRE ARBITRE DU MINISTÈRE OU D'UNE AUTRE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

Quelques pays ne disposent pas d'une règle stricte de répartition des ressources, mais privilégient le principe d'une décision au cas par cas, par l'autorité compétente. Si cette technique peut paraître plus arbitraire, elle peut aussi présenter l'avantage d'apporter une réponse plus appropriée aux situations particulières que ne le fait l'application d'une règle uniforme.

En Espagne, les *departamentos* ou *consejarías de educación* et les *direcciones provinciales de educación*, responsables de l'allocation de toutes les ressources dans l'enseignement secondaire, ainsi que de toutes les ressources en personnel, d'une partie des ressources de fonctionnement et de la majeure partie des dépenses de capital dans l'enseignement primaire, n'ont pas de règle prédéterminée pour fixer les montants accordés, mais procèdent à une estimation des besoins et octroient les ressources nécessaires à leur satisfaction.

En Irlande, le ministère de l'éducation et de la science répartit le budget consacré aux dépenses en capital entre les établissements sans utiliser de clé de répartition publique et univoque. Il en va de même pour les dépenses de fonctionnement des *community* et des *comprehensive schools*. Dans le cas des *vocational schools* et des *community colleges*, c'est le *Vocational Education Committee* – VEC – de l'autorité locale qui réalise la répartition des volumes.

En Italie, le ministère de l'éducation nationale n'est soumis à aucune règle systématique pour déterminer le personnel enseignant attribué aux établissements, mais est néanmoins obligé de prendre certains indicateurs spécifiques en considération, même s'il choisit librement la manière dont il en tient compte.

Au Luxembourg, le ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle n'a pas établi de règle stricte dans la détermination des montants: il se base sur la connaissance qu'il a des situations particulières de chaque établissement, et ce y compris son évolution récente.

En France, la technique du libre arbitre de l'autorité compétente n'est utilisée que pour les dépenses en personnel. La répartition des enseignants entre les *rectorats* (établissement de la *carte scolaire*) par le ministère, puis par le *recteur* entre les *inspections académiques* et, enfin, par l'*inspecteur d'académie* entre les établissements relève de la compétence des autorités concernées sans qu'il existe de règle prédéterminée. À noter que les autorités déconcentrées de l'administration de l'éducation nationale négocient la répartition des enseignants avec les services centraux du ministère, avec les collectivités territoriales et avec les établissements.

En Autriche, la technique du libre arbitre de l'autorité compétente n'est utilisée que pour les dépenses en capital: le *Landesschulrat* décide du volume des ressources qu'il octroie à chacune des *allgemeinbildende höhere Schulen* pour ses dépenses en capital de la manière qu'il juge la plus opportune.

A.3. MODE DE FIXATION DU MONTANT DES RESSOURCES OCTROYÉES AUX ÉTABLISSEMENTS VARIANT SELON LES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES OU LOCALES

Dans certains pays, les autorités qui octroient des ressources aux établissements sont décentralisées et relativement autonomes dans la détermination des montants octroyés (voir chapitre 2). À cette décentralisation du financement, c'est-à-dire du transfert ultime de ressources à destination des établissements, a généralement été associée une décentralisation du choix du mode de fixation du montant des ressources octroyées à chaque établissement. En conséquence, ces autorités publiques décentralisées peuvent avoir fixé une règle automatique de détermination des ressources, mais une règle qui ne s'applique que sur le territoire relevant de leur compétence, de telle sorte que rien ne permet de dégager une règle générale d'application sur tout le territoire national.

De manière générale, les pays appartenant à cette catégorie sont surtout ceux qui ont mis en place un important processus de décentralisation doublé d'une réelle autonomie des acteurs locaux.

Dans la plupart des cas, c'est la municipalité qui prend cette décision. C'est le cas du Danemark, de la Finlande, de la Suède, du Liechtenstein (primaire) et de la Norvège pour tous les postes budgétaires. C'est le cas de l'Allemagne (pour l'acquisition de biens et services de fonctionnement, la rémunération du personnel non enseignant et les dépenses en capital), de la Grèce (pour les biens et services de fonctionnement et pour une partie des dépenses en capital), de l'Espagne (*Concejalía de educación* de l'administration locale – pour une partie des dépenses de fonctionnement et en capital des établissements d'enseignement primaire), et, pour les ressources en fonctionnement et en capital octroyées aux établissements, de la France (pour l'enseignement primaire), de l'Italie, de l'Autriche (pour les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*) et de l'Islande. C'est également le cas aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, seulement pour les dépenses en capital. Il est à noter qu'aux Pays-Bas, les acteurs locaux sont compétents en matière de politique éducative locale dans le cadre légal national qui garantit un traitement égal des secteurs public et privé.

Dans d'autres cas, c'est une autorité plus éloignée de l'établissement qui procède à la détermination du volume des ressources. En Grèce, les gouvernements préfectoraux fixent leurs propres règles de détermination des montants pour la partie des ressources en capital qui leur incombe. En France, les *départements* sont responsables du financement des biens et services de fonctionnement et du capital pour les *collèges* et définissent leur propres critères de financement.

B. INDICATEURS PRIS EN CONSIDÉRATION DANS LA DÉTERMINATION DU MONTANT OCTROYÉ AUX ÉTABLISSEMENTS

Les règles de calcul peuvent être plus ou moins élaborées selon le nombre de variables prises en compte. Certains pays développent des formules complexes, s'efforçant d'estimer de la manière la plus précise possible les besoins réels des établissements. D'autres pays privilégient une estimation large, basée sur un nombre restreint d'indicateurs. D'autres encore, misant sur la proximité entre le décideur et l'établissement, laissent à un acteur local le soin de décider en toute discrétion, sur la base de son intime connaissance des besoins des établissements.

On peut considérer trois catégories de pays.

- Catégorie 1: ceux qui privilégient un nombre restreint d'indicateurs considérés comme relativement synthétiques, tels que le nombre d'élèves, le nombre de classes, le nombre d'heures de cours à donner, la surface du bâtiment, etc. (1).
- Catégorie 2: ceux qui procèdent à une estimation approfondie des besoins des établissements en élargissant, parfois de manière considérable, la palette des indicateurs utilisés. Sont ainsi pris en compte des indicateurs relatifs à l'origine sociale des élèves, à la localisation géographique de l'établissement (en milieu rural ou urbain, en zone socialement défavorisée ou non, dans une zone ayant telle ou telle caractéristique climatique, etc.), au type d'établissement, aux équipements existants, à des caractéristiques particulières des élèves (handicap, langue maternelle), etc.
- Catégorie 3: ceux où le choix des indicateurs varie selon l'autorité responsable sans qu'il soit possible de définir une politique d'application nationale ou régionale.

Les différentes catégories peuvent être observées dans un même pays, notamment quand la décision de fixation du montant des ressources octroyées aux établissements fait l'objet d'une décentralisation et que différents systèmes coexistent.

(1) À noter que ces indicateurs sont généralement interdépendants. Ce lien peut parfois être déterminé réglementairement. Ainsi, par exemple, des normes relatives à un nombre minimal/maximal d'élèves par classe rendent le nombre de classes dépendant du nombre d'élèves. Des normes relatives à la charge horaire des élèves assurent un rapport direct entre le nombre de classes et le nombre d'heures de cours à assurer. Des réglementations relatives aux conditions de travail des enseignants peuvent permettre de déterminer le nombre d'enseignants nécessaires pour donner les heures de cours qui doivent être assurées. La législation relative aux rémunérations du personnel enseignant lie le nombre d'enseignants au montant total des ressources financières nécessaires pour payer leurs salaires, etc.

FIGURE 3.2. INDICATEURS PRIS EN COMPTE DANS LA DÉTERMINATION DU VOLUME DES RESSOURCES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.			
Catégorie 1. Utilisation d'un nombre restreint d'indicateurs synthétiques.			
INDICATEURS DE BESOINS	PERSONNEL	FONCTIONNEMENT	CAPITAL
NOMBRE D'ÉLÈVES	B fr, EL (p), IRL (p, VSS)	B fr, B nl, IRL (p, VSS),	
NOMBRE D'ÉLÈVES ET DE CLASSES		NL (p)	
Catégorie 2. Utilisation d'indicateurs synthétiques et d'un nombre variable d'autres indicateurs.			
INDICATEURS DE BESOINS	PERSONNEL	FONCTIONNEMENT	CAPITAL
NOMBRE D'ÉLÈVES + AUTRES INDICATEURS	B nl, D (personnel enseignant), EL (s), F (p), IRL (CCS), L, NL (p), P (1^{er} cycle), A (personnel non enseignant), UK (SC), IS	IRL (CCS), I, L, P (2^o et 3^o cycles), UK (SC), IS	
NOMBRE DE CLASSES + AUTRES INDICATEURS	NL (s), UK (E/W/NI)		
NOMBRE DE CLASSES + AUTRES INDICATEURS	P (1^{er} cycle, personnel non enseignant)		
NOMBRE D'ÉLÈVES ET DE CLASSES + AUTRES INDICATEURS	E, I, NO	A (AHS), IS, LI	
BESOINS HORAIRES (+ AUTRES INDICATEURS)	F (s), A, P (2^o et 3^o cycles)		
INDICATEURS DE SURFACE + AUTRES INDICATEURS			B, D, IS
Catégorie 3. Le choix de l'indicateur ou des indicateurs est laissé à la discrétion de l'autorité responsable sans qu'il soit possible de définir une politique d'application générale.			
	PERSONNEL	FONCTIONNEMENT	CAPITAL
	DK, IRL (VCC), LI	DK, D, EL, E, F, IRL (VCC), A (p, HS, PS), P (1^{er} cycle), NO	DK, EL, E, F, IRL, I, L, NL, A, P, UK, LI, NO
	FIN, S		
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur			
<p><i>Source:</i> Eurydice.</p> <p><u>Notes complémentaires</u></p> <p>Danemark: la situation varie selon les municipalités. Dans environ la moitié des cas, la décision se base sur le nombre d'élèves et d'autres indicateurs. Dans les autres cas, elle se base sur le nombre de classes et d'autres indicateurs.</p> <p>Grèce: en ce qui concerne le personnel, le ministère peut déroger à la règle dans certains cas de particularité régionale ou pour des raisons pédagogiques.</p> <p>Irlande: VSS = <i>voluntary secondary schools</i>; VCC = <i>vocational schools</i> et <i>community colleges</i>; CCS = <i>community et comprehensive schools</i>.</p> <p>Autriche: l'acquisition de certaines fournitures dont la durée de vie est inférieure à un an est incluse dans la catégorie «capital».</p> <p>Finlande, Suède: l'octroi d'une dotation globalisée pour toutes les catégories de dépenses justifie la fusion des trois colonnes du tableau.</p> <p>Royaume-Uni (E): depuis avril 2000, une partie de la dotation en capital distribuée aux établissements est calculée sur la base du nombre d'élèves, compte tenu de leur niveau d'enseignement et incorporant une pondération plus importante aux élèves à besoins spécifiques.</p> <p>Islande: les ressources en fonctionnement sont normalement calculées sur la base du nombre d'élèves et d'autres indicateurs, mais la taille des classes variant considérablement, certaines municipalités doivent prendre en considération les classes plutôt que les élèves.</p> <p><u>Note technique</u></p> <p>Dans certains pays (voir les diagrammes des flux financiers, section 3 de l'introduction générale), les dotations pour certaines catégories de personnel non enseignant sont calculées selon la même procédure que les biens et services de fonctionnement.</p>			

L'analyse qui suit concerne plus spécifiquement les pays des catégories 1 et 2.

La variable la plus communément utilisée pour évaluer les besoins des établissements – soit directement, soit indirectement, toutes catégories de pays et de dépenses confondues – est le **nombre d'élèves**. C'est le cas en Belgique, en Irlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas (dans l'enseignement secondaire), au Royaume-Uni et en Islande, pour le personnel enseignant et les biens et services de fonctionnement. C'est également le cas en Allemagne et en Grèce pour le personnel enseignant, ainsi qu'en France, aux Pays-Bas et au Portugal pour le personnel enseignant de

l'enseignement primaire. Au Danemark, les municipalités déterminent librement les règles de calcul de l'octroi de ressources et, dans un certain nombre de cas, utilisent le nombre d'élèves comme indicateur principal.

Le **nombre de classes** sert également de base à l'estimation des besoins des établissements. C'est le cas dans certaines municipalités du Danemark, en Espagne, en Italie et en Norvège pour les ressources humaines. Dans tous ces pays, l'existence de normes relatives à la taille des classes lie réglementairement le nombre de classes au nombre d'élèves. Le nombre de classes est utilisé en Autriche pour déterminer le personnel non enseignant et certaines ressources pour le fonctionnement des *allgemeinbildende höhere Schulen*, au Portugal pour déterminer le nombre de membres du personnel non enseignant des établissements offrant le 1^{er} cycle de l'*ensino básico* et au Liechtenstein pour les biens et services de fonctionnement. Le nombre de salles de classe est utilisé aux Pays-Bas pour les coûts de fonctionnement de l'enseignement primaire.

Le **nombre d'heures de cours** à assurer intervient dans la détermination du volume total de ressources en personnel octroyées aux établissements. En Allemagne, la compétence appartient aux Länder qui déterminent les indicateurs qu'ils utilisent. Dans tous les Länder, les procédures de calcul ont en commun de fixer les paramètres suivants: nombre d'élèves par classe, nombre d'heures de cours par enseignant et nombre de cours à dispenser par classe. En France, les volumes en personnel sont établis pour les établissements d'enseignement secondaire à partir de normes de structures (divisions et dédoublements), des horaires obligatoires et d'une moyenne des horaires d'enseignements optionnels. C'est aussi le cas en Autriche et au Portugal (écoles offrant les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*), où le personnel enseignant doit être affecté aux établissements scolaires en fonction du nombre d'heures d'enseignement à assurer conformément à ce que requièrent les exigences des matières et le nombre d'élèves ou la constitution des groupes classes.

Des **normes de surface** autorisée par élève déterminent le volume des ressources accordées à chaque établissement scolaire pour les dépenses en capital en Belgique, en Allemagne et en Islande.

D'autres indicateurs sont utilisés de manière plus exceptionnelle, en complément d'un indicateur de base, afin d'affiner l'estimation du besoin de l'établissement. Leur inclusion dans le mode de fixation du montant des ressources octroyées aux établissements peut relever d'une stratégie consistant à intégrer dans l'allocation de l'établissement des ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses besoins. Une stratégie alternative consiste à définir des allocations de ressources de base et à procéder ensuite à des transferts supplémentaires de ressources destinés à satisfaire les besoins spécifiques.

Les indicateurs pris en compte pour affiner l'évaluation des besoins des établissements et déterminer les montants de ressources qui leur sont octroyés, sont nombreux et très diversifiés. Ils portent essentiellement sur les éléments suivants.

- **Les dépenses de l'année précédente** sont considérées comme une base qui peut ensuite être adaptée en fonction de l'un ou l'autre indicateur tel que, entre autres, le taux d'inflation. C'est le cas au Portugal, où les dépenses moyennes en eau, gaz, électricité et communications téléphoniques sont prises en considération dans la dotation de fonctionnement aux écoles offrant les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*, et au Royaume-Uni (Écosse) pour les ressources de fonctionnement.
- **Les attributs sociaux de la population scolaire ou de la commune** dans laquelle est située l'établissement scolaire. C'est le cas en Espagne pour les ressources humaines, en Communauté française de Belgique, en France, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et dans l'ensemble du Royaume-Uni, pour les ressources de personnel et de fonctionnement. Cette question est développée dans le chapitre 4.
- **La présence d'élèves étrangers et/ou allochtones** est prise en considération pour les ressources en personnel enseignant au Danemark, en Allemagne, en Espagne, aux Pays-Bas, en Autriche, en Islande et en Norvège. Le chapitre 4 développe également cette question.
- **Les autres caractéristiques de la population scolaire.** La présence d'élèves à besoins spécifiques est également intégrée dans les indicateurs déterminant le volume des ressources octroyées aux établissements pour le personnel, voire les dépenses de fonctionnement, en Allemagne, en Italie, au Portugal, au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), en Islande et en Norvège. Il ne s'agit pas de ressources octroyées à l'enseignement spécial (qui se trouve hors du champ de cette étude), mais de la prise en compte du fait que des élèves à besoins spécifiques sont intégrés dans les établissements d'enseignement ordinaire et ont une incidence

sur le volume des ressources publiques octroyées à ces établissements. L'Espagne tient compte des caractéristiques scolaires des élèves. Au Danemark et en Islande, on prend l'âge des élèves en considération.

- **Les caractéristiques du corps enseignant.** Aux Pays-Bas et au Portugal, l'ancienneté des enseignants est utilisée pour établir le montant de la dotation dans l'enseignement secondaire. Ceci s'explique par le fait que les établissements de ces pays reçoivent une enveloppe financière avec laquelle ils doivent, notamment, rémunérer les enseignants. Tenir compte de l'ancienneté de ceux-ci permet de ne pas mettre en difficulté les établissements où les enseignants sont plus âgés et bénéficient de ce fait d'une rémunération plus importante ⁽¹⁾. Ainsi, au Portugal, le fait de tenir compte de cette caractéristique permet d'adapter l'enveloppe financière au corps enseignant présent dans l'établissement. Cette caractéristique est aussi prise en considération dans la détermination du nombre d'enseignants auquel l'école a droit parce que les heures hebdomadaires de classe que l'enseignant doit assurer diminuent à mesure qu'augmente l'ancienneté. À noter que les établissements du Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord) prennent eux-mêmes les décisions importantes relatives à la masse salariale. À l'origine, dans le cadre du LMS, les autorités locales ne pouvaient décider de dédommager que les petites écoles (moins de 330 élèves en Angleterre et au pays de Galles ou, en Irlande du Nord, 12 enseignants au maximum) qui présentaient un coût salarial plus élevé que la moyenne. Toutefois, de nouvelles règles relatives au financement accordent actuellement aux autorités locales d'Angleterre et du pays de Galles une plus grande latitude pour satisfaire les coûts réels du personnel de tous les établissements.
- **Les caractéristiques environnementales de l'établissement scolaire.** Au Portugal, on tient compte de la zone climatique dans laquelle est située l'école pour les ressources de fonctionnement des écoles offrant les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*. En Espagne et en France, le caractère rural ou urbain de la zone dans laquelle est implanté l'établissement est pris en considération pour les ressources de personnel.
- **Le type d'établissement** (d'enseignement général, technique ou professionnel) est pris en compte en Belgique (Communauté flamande) pour la détermination du nombre d'enseignants, ainsi que pour la définition des normes de surface des bâtiments.
- **D'autres variables** telles que la taille et l'état général des installations, ainsi que l'existence d'installations sportives, de contrats avec des sociétés de nettoyage, etc. sont prises en considération au Portugal pour les ressources de fonctionnement des écoles offrant les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*, rapprochant davantage la décision de la prise en compte des coûts réels des établissements scolaires. De même, certaines LEA du Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles) prennent en considération, pour établir le budget général des établissements scolaires (qui couvre les frais de personnel et de fonctionnement), la taille et l'état général des installations, l'existence d'installations sportives, le type de combustible utilisé, etc.

C. MODES DE DÉTERMINATION DU VOLUME PAR CATÉGORIES DE RESSOURCES

Il n'existe pas de relation de correspondance entre les catégories de pays mises en évidence dans le point I.B et celles qui caractérisent la technique de fixation du montant des ressources (voir le point I.A). En effet, si l'utilisation d'une formule mathématique ou d'une table de correspondance nécessite le recours à au moins un indicateur quantifiable, elle peut se concevoir sans difficulté avec plusieurs indicateurs, voire avec des indicateurs de types qualitatifs ⁽²⁾. En outre, le recours au libre arbitre d'une autorité administrative ne signifie pas nécessairement qu'aucun indicateur n'est utilisé pour éclairer cette décision discrétionnaire.

⁽¹⁾ Cette situation évolue aux Pays-Bas. Seul le coût moyen du personnel sera pris en considération.

⁽²⁾ Techniquement, il suffit en effet de transformer ces variables qualitatives en variables qui prennent respectivement la valeur 1 ou 0 selon que la qualité est ou n'est pas observée.

C.1. PERSONNEL

La figure 3.3 croise les informations des deux sections précédentes. Elle met en lumière la grande diversité des systèmes de détermination du volume du personnel enseignant et non enseignant. On trouve à une extrémité des systèmes relativement peu décentralisés du point de vue de la détermination des volumes de ressources, qui ont recours à des formules mathématiques/tables de correspondance simples (Communautés en Belgique, Länder allemands, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Autriche et Portugal), et à l'autre extrémité des pays soit très décentralisés, soit de petite taille (Danemark, Finlande, Suède ainsi que Luxembourg et Liechtenstein dans le primaire) qui, par cette caractéristique même, utilisent pour évaluer les besoins de leurs établissements, le canal de la proximité du lieu de décision plutôt que celui de l'estimation mathématique.

On notera également que le fait de laisser à une autorité relativement centralisée le soin de fixer à sa discrétion le nombre d'enseignants auxquels les établissements ont droit peut généralement être associée à l'obligation de prendre connaissance d'un certain nombre d'indicateurs.

FIGURE 3.3. TECHNIQUE D'ESTIMATION ET INDICATEURS PRIS EN COMPTE DANS LA DÉTERMINATION DU VOLUME DU PERSONNEL (ENSEIGNANT ET NON ENSEIGNANT) DE CHAQUE ÉTABLISSEMENT. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.			
TECHNIQUE	FORMULE MATHÉMATIQUE OU TABLE DE CORRESPONDANCE	VENTILATION DES RESSOURCES À LA DISCRÉTION DE L'AUTORITÉ	TECHNIQUE VARIABLE SELON L'AUTORITÉ RESPONSABLE
INDICATEURS			
INDICATEURS DE BASE SEULEMENT	B fr, EL (p), IRL (p, VSS)		
INDICATEURS DE BASE ET COMPLÉMENTAIRES	B nl, D (personnel enseignant), EL (s), NL, A (personnel enseignant), P, UK, IS, NO	E, F, IRL (CCS), I, L	
INDICATEURS DE BASE ET CRITÈRE HISTORIQUE			
CHOIX DE L'INDICATEUR À LA DISCRÉTION DE L'AUTORITÉ ET ABSENCE DE POLITIQUE GÉNÉRALE	IRL (VCC)	LI (s)	DK, A (personnel non enseignant des établissements primaires, HS et PS), FIN, S, LI (p)

(p) = primaire (s) = secondaire inférieur

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Allemagne: les subventions en provenance du Land sont établies au moyen d'une formule mathématique. Le personnel non enseignant est inclus dans la catégorie des biens et services de fonctionnement.

Grèce: le ministère peut déroger à la règle dans certains cas de particularité régionale ou pour des raisons pédagogiques.

Irlande: VSS = *voluntary secondary schools*; VCC = *vocational schools* et *community colleges*; CCS = *community et comprehensive schools*.

Italie: les dotations aux établissements sont établies librement par l'autorité compétente, mais en se référant aux critères nationaux.

Royaume-Uni (E/W/NI): les établissements scolaires reçoivent une subvention de l'autorité locale, dont le montant est largement déterminé au moyen d'une formule basée sur le nombre d'enfants, pondéré en fonction de l'âge. Cette subvention couvre toutes les dépenses en personnel et en biens et services de fonctionnement.

Note technique

Dans certains pays (voir diagrammes de l'introduction générale, section 3), certaines catégories de personnel non enseignant font l'objet d'une subvention calculée selon la même procédure que les biens et services de fonctionnement.

Les indicateurs de base sont le nombre d'élèves et le nombre de classes.

C.2. FONCTIONNEMENT

Les procédures de fixation du volume des ressources destinées à l'acquisition de biens et services de fonctionnement, dont les caractéristiques générales sont résumées à la figure 3.4, présentent la même diversité que dans le cas des procédures relatives à l'octroi de personnel. Cependant, les profils des pays ne sont pas toujours les mêmes dans les deux cas, notamment en raison de la décentralisation dont fait parfois l'objet la décision du volume des ressources destinées à l'acquisition de biens et services de fonctionnement. Les pays de dimension moyenne (Belgique, Irlande, Pays-Bas, Autriche et Portugal) ont recours à des formules mathématiques (généralement synthétiques) alors que les autres pays soit ont décentralisé la décision vers des entités administratives beaucoup plus petites, soit sont eux-mêmes des pays de plus petite taille.

FIGURE 3.4. TECHNIQUE D'ESTIMATION ET INDICATEURS PRIS EN COMPTE DANS LA DÉTERMINATION DU VOLUME DES RESSOURCES DE FONCTIONNEMENT DE CHAQUE ÉTABLISSEMENT. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

TECHNIQUE	FORMULE MATHÉMATIQUE OU TABLE DE CORRESPONDANCE	VENTILATION DES RESSOURCES À LA DISCRÉTION DE L'AUTORITÉ	TECHNIQUE VARIABLE SELON L'AUTORITÉ RESPONSABLE
INDICATEURS			
INDICATEURS DE BASE SEULEMENT	B, IRL (p, VSS), NL (p)		
INDICATEURS DE BASE ET COMPLÉMENTAIRES	NL (s), A (AHS), P (2^e et 3^e cycles), UK (E/W/NI)	IRL (CCS), L, LI (s)	I, IS, LI (p)
INDICATEURS DE BASE ET CRITÈRE HISTORIQUE	UK (SC)		
CHOIX DE L'INDICATEUR À LA DISCRÉTION DE L'AUTORITÉ ABSENCE DE POLITIQUE GÉNÉRALE		E (s), IRL (VCC)	DK, D, EL, E (p), F, A (p, HS, PS), P (1^{er} cycle), FIN, S, NO

(p) = primaire (s) = secondaire inférieur

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Allemagne: la catégorie des biens et services de fonctionnement inclut le personnel non enseignant.

Irlande: VSS = *voluntary secondary schools*; VCC = *vocational schools* et *community colleges*; CCS = *community et comprehensive schools*.

Autriche: l'acquisition de certaines fournitures dont la durée de vie est inférieure à un an est incluse dans la catégorie «capital».

Royaume-Uni (E/W/NI): les établissements scolaires reçoivent une subvention de l'autorité locale, dont le montant est largement déterminé au moyen d'une formule basée sur le nombre d'élèves, pondéré en fonction de l'âge. Cette subvention couvre toutes les dépenses en personnel et en biens et services de fonctionnement.

Note technique

Les indicateurs de base sont le nombre d'élèves et le nombre de classes.

C.3. CAPITAL

Il n'est pas possible de «thésauriser» le personnel et les biens/services de fonctionnement: la fin de l'année venue, tous les établissements en sont généralement ⁽¹⁾ complètement dépourvus. Les ressources «périssables» de ce type, qui sont utilisées au cours de l'année, nécessitent, par leur nature même, un octroi régulier. Tous les établissements peuvent être considérés comme équivalents: en début de période, ils ne disposent d'aucune «réserve» de ces ressources.

Le cas du capital est différent dans la mesure où les ressources réellement utilisées par l'établissement sont un patrimoine mobilier et immobilier. La valeur de celui-ci diminue annuellement en fonction de la dépréciation liée au vieillissement, et augmente en fonction des ressources nouvelles qui sont investies. Les établissements n'étant pas égaux en ce qui concerne l'état de leur patrimoine immobilier en début d'année, il est par conséquent impossible d'établir une règle générale qui ne tiendrait pas compte de l'état du patrimoine.

Concrètement, l'égalité dans le traitement de tous les élèves d'un pays implique qu'ils soient tous accueillis dans des établissements offrant des niveaux semblables de confort, de sécurité, d'hygiène, d'équipement, etc. Puisque, précisément, les patrimoines des établissements sont variables en début d'année, une situation où tous les établissements reçoivent une même dotation annuelle ou une dotation annuelle calculée sur les mêmes critères conduirait à des inégalités.

Bon nombre de pays ont développé une politique d'investissements en capital basée sur l'étude «au cas par cas» des dossiers, visant à tendre vers une égalité des conditions d'accueil des élèves. La figure 3.5 montre clairement que les décisions relatives aux investissements en capital sont, beaucoup plus souvent que les autres types de ressources, laissées à la discrétion de l'autorité compétente. La proximité du décideur avec les établissements est très clairement utile pour cette catégorie de ressources. Le chapitre 2 a mis en évidence cette relative décentralisation des décisions en matière d'investissement en capital.

(¹) Aux Pays-Bas, les établissements d'enseignement primaire sont autorisés à reporter d'une année à l'autre au maximum 10 % des *formatierekeneenheden* (FRE). Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), les établissements fonctionnant sous le régime LMS peuvent reporter une partie de leur dotation pour l'année financière suivante. En Écosse, les autorités locales autorisent les établissements à reporter, d'une année financière à l'autre, au maximum 5 à 10 % de leur budget de fonctionnement courant. Ces cas – qui font figure d'exceptions – illustrent une possibilité de thésaurisation indirecte d'une ressource de nature volatile.

Une politique alternative consiste à accorder à tous les établissements une même dotation (éventuellement per capita ou dépendant d'un indicateur à définir) que chacun gère comme il le juge opportun pour réaliser des petits travaux, pour rembourser des emprunts contractés à l'occasion de gros travaux ou payer les primes d'assurance, par exemple. Chaque responsable d'établissement est dans ce cas censé réaliser les travaux les plus utiles. Les différences actuelles dans le patrimoine sont quant à elles progressivement corrigées par des allocations spéciales de rattrapage. Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), les établissements soumis au régime LMS font l'objet de l'application de ce système pour l'entretien et les réparations et, en Angleterre depuis avril 2000, pour des petits travaux de construction et d'entretien structurel.

FIGURE 3.5. TECHNIQUE D'ESTIMATION ET INDICATEURS PRIS EN COMPTE DANS LA DÉTERMINATION DU VOLUME DES RESSOURCES EN CAPITAL DE CHAQUE ÉTABLISSEMENT. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

TECHNIQUE	FORMULE MATHÉMATIQUE OU TABLE DE CORRESPONDANCE	VENTILATION DES RESSOURCES À LA DISCRÉTION DE L'AUTORITÉ	TECHNIQUE VARIABLE SELON L'AUTORITÉ RESPONSABLE
INDICATEURS			
INDICATEURS DE BASE ET/OU COMPLÉMENTAIRES			
NORMES DE SURFACES + AUTRES INDICATEURS	B fr		B nl, D, IS
CHOIX DE L'INDICATEUR À LA DISCRÉTION DE L'AUTORITÉ ABSENCE DE POLITIQUE GÉNÉRALE		E (s), IRL, L, A (AHS), LI (s)	DK, EL, E (p), F, I, NL, A (p, HS, PS), P, FIN, S, UK, LI (p), NO

(p) = primaire (s) = secondaire inférieur

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Allemagne: les montants des subventions en provenance du Land sont déterminés sur la base de la surface et du type d'établissement.

Autriche: l'acquisition de certaines fournitures dont la durée de vie est inférieure à un an est incluse dans la catégorie «capital».

Note technique

Les indicateurs de base sont le nombre d'élèves et le nombre de classes.

D. MODE DE FIXATION DES VOLUMES PAR PAYS

En Belgique, en Communauté française, le nombre d'enseignants auquel un établissement a droit est déterminé au moyen d'une table de correspondance basée sur le nombre d'élèves. C'est aussi sur la base du nombre d'élèves, mais au moyen d'une formule mathématique simple, que sont calculés les frais de fonctionnement. Le financement du capital obéit également à des règles strictes, des normes de surfaces autorisées en fonction du nombre d'élèves donnant lieu à des subventions avec, dans le cas de l'enseignement des communes et provinces, des normes de coûts par mètre carré. En Communauté flamande, le nombre d'enseignants est déterminé au moyen d'une formule mathématique basée sur le nombre d'élèves, mais intégrant également la discipline pour laquelle ils sont recrutés. Il en va de même pour les frais de fonctionnement, tandis que le capital fait l'objet d'une comparaison entre les bâtiments existants et une surface théorique totale calculée en fonction du type d'enseignement et du nombre d'élèves.

Au Danemark, les municipalités financent les établissements et déterminent librement les règles de calcul du nombre d'enseignants qu'elles octroient. Dans la pratique, néanmoins, deux modèles généraux semblent émerger: le financement per capita et le financement par classe.

En Allemagne, le financement de l'enseignement étant de la compétence des Länder, la situation varie entre eux. De manière générale, le nombre d'enseignants est fonction du nombre d'élèves, soit directement, soit par l'intermédiaire technique du nombre de classes. Des indicateurs supplémentaires peuvent, dans certains cas, affiner la détermination du nombre d'enseignants. Pour ce qui concerne le personnel non enseignant et l'acquisition de biens et services de fonctionnement, la compétence de la détermination du montant des ressources octroyées aux établissements appartient aux *Schulträger* et leur nombre est trop important pour qu'une tendance générale puisse être dégagée. Au niveau des dépenses en capital, dont le volume pour chaque établissement est également déterminé par le *Schulträger*, il semble néanmoins que la majorité des établissements reçoivent une allocation calculée sur la base de la superficie de l'école.

En Grèce, le personnel enseignant des établissements de l'enseignement primaire est déterminé en fonction de leurs besoins réels pris en considération par le ministère de l'éducation. Ceux-ci sont estimés sur la base du nombre d'élèves au moyen d'un système de correspondance (25 élèves par enseignant dans les petites écoles, et 30 élèves par enseignant dans les établissements plus grands). Des exceptions sont accordées au cas par cas par le ministère. Le nombre d'enseignants des établissements d'enseignement secondaire inférieur est déterminé en fonction du nombre d'élèves de l'école et du nombre d'heures prévues au programme. En ce qui concerne les autres types de dépenses, les acteurs médians prennent les besoins réels en considération selon une procédure qu'ils décident.

En Espagne, les communautés qui exercent leurs pleins pouvoirs ont établi leurs propres règles de détermination du volume de ressources octroyées aux établissements. Dans les autres communautés autonomes, le ministère de l'éducation et de la culture a mis en place des organes décentralisés, les *direcciones provinciales de educación*, qui jouissent d'une certaine autonomie (voir chapitre 2). De manière générale, ce sont le nombre d'élèves, le niveau de l'enseignement offert, le nombre de classes et le caractère rural ou urbain de l'école qui sont le plus utilisés pour la détermination du nombre d'enseignants auxquels les établissements ont droit. Aucune règle d'application générale ne peut être dégagée, ni pour ce qui concerne les biens et services de fonctionnement ni pour le capital.

En France, des indicateurs sont utilisés pour éclairer la décision des différents organes intervenant successivement dans la répartition des moyens mis en œuvre par le gouvernement national. L'évolution des effectifs d'élèves, leurs difficultés sociales et les contraintes liées à la ruralité sont ainsi prises en considération. Au niveau de l'enseignement secondaire inférieur, les besoins horaires quantitatifs sont calculés d'après un modèle théorique simple, et les besoins qualitatifs sont estimés à l'aide d'un indicateur synthétique prenant en compte à la fois des critères socioculturels et des critères scolaires, mais les décideurs conservent en fin de compte un pouvoir discrétionnaire sur ces matières. Les ressources mises à la disposition des *collèges* pour financer l'acquisition de leurs biens et services de fonctionnement sont déterminées par une règle stricte fixée au niveau du *département*, dont les arguments peuvent varier d'un *département* à l'autre.

En Irlande, le nombre d'enseignants alloués à chaque école d'enseignement primaire est fixé annuellement par les chiffres d'inscription. Les ressources destinées à l'acquisition de biens et services de fonctionnement sont également établies sur la base d'une formule proportionnelle au nombre d'élèves, tandis que les investissements en capital se font davantage en considérant les situations au cas par cas. Les transferts de ressources aux *community* et aux *comprehensive schools* sont gérés selon le même principe, d'autres indicateurs que le nombre d'élèves s'ajoutant aux formules de fixation du nombre d'enseignants et de moyens octroyés pour l'acquisition de biens et services. Les *voluntary secondary schools* ont droit à un quota d'enseignants et à des frais de fonctionnement sur une base per capita. Les *vocational schools* et les *community colleges* dépendent des VEC et ne connaissent donc pas de règle commune.

En Italie, le personnel «organique» des établissements d'enseignement primaire est fixé de manière très précise au moyen de plusieurs indicateurs: nombre d'élèves, nombre de classes, présence d'élèves porteurs d'un handicap, conditions socio-économiques de la localité de l'établissement, etc. Ce sont aussi des critères objectifs qui déterminent le volume du personnel non enseignant. Les montants octroyés pour faire face aux frais de fonctionnement et aux dépenses en capital sont également établis de manière stricte au moyen de formules qui prennent en compte une large palette d'indicateurs. Dans l'enseignement secondaire inférieur, la logique d'une formule relativement complexe aux multiples indicateurs est aussi reprise pour le personnel enseignant, tandis que les biens et services de fonctionnement et le capital sont financés en fonction des mêmes indicateurs que ceux utilisés pour l'enseignement primaire.

Au Luxembourg, il n'existe pas de règle stricte pour la détermination du volume des ressources: les pouvoirs publics utilisent leur pouvoir discrétionnaire et se basent entre autres sur le nombre d'élèves et la situation de l'année précédente.

Aux Pays-Bas, les ressources en personnel mises à la disposition des établissements d'enseignement primaire sont déterminées au terme d'un processus mathématique relativement complexe, basé principalement sur le nombre d'élèves, mais tenant compte d'indicateurs complémentaires tels que le niveau d'éducation des parents, la présence d'enfants d'origine culturelle non néerlandaise, etc. Les ressources destinées à couvrir les frais de fonctionnement de ces écoles sont aussi fixées sur la base du nombre d'élèves. Les établissements d'enseignement secondaire reçoivent une dotation globale destinée à financer tout à la fois le personnel enseignant et les frais de fonctionnement (voir chapitre 2). Cette dotation est calculée au moyen d'une formule mathématique, sur la base du nombre

d'élèves et du type d'école. Les questions relatives au capital des écoles, d'enseignement primaire et secondaire, relèvent de la compétence de la municipalité, de telle sorte qu'il n'existe pas de règle unique de détermination du volume de ces ressources.

En Autriche, la compétence de la détermination du nombre d'enseignants dans les établissements d'enseignement primaire se situe au niveau du Land, mais il est généralement fait usage d'une formule qui convertit les nombres d'élèves et de classes, ainsi que les matières à enseigner en nombre d'unités par heure d'enseignement. L'enseignement de certaines matières étant en effet considéré comme nécessitant davantage de temps (de préparation et de correction) en dehors de la classe, un coefficient particulier est utilisé dans le calcul du nombre d'enseignants affectés à l'établissement. Les *Hauptschulen* connaissent également une telle formule de base, enrichie avec des indicateurs complémentaires tels que les expériences pédagogiques, les grandes classes ou l'existence d'élèves non germanophones. Le personnel technique des écoles primaires, des *Hauptschulen* et des *Polytechnische Schulen* dépend de la taille de l'école, tandis que les ressources mises à disposition des écoles pour faire face aux frais de fonctionnement et pour investir dans le capital dépendent des règles fixées par chaque municipalité. Le personnel enseignant des établissements secondaires (*allgemeinbildende höhere Schulen*) dépend du nombre d'élèves et du nombre de classes tandis que les montants mis à la disposition des établissements pour faire face aux frais de fonctionnement et aux dépenses en capital sont calculés sur la base de différents indicateurs (essentiellement le nombre de classes et le nombre d'élèves).

Au Portugal, la détermination du nombre d'enseignants pour les établissements offrant le 1^{er} cycle de l'*ensino básico* résulte d'un calcul où interviennent de nombreux indicateurs dont le nombre d'élèves inscrits. Pour les établissements offrant les 2^e et 3^e cycles, la procédure est relativement séquentielle: le nombre d'élèves et le type de cours donnés déterminent le nombre d'heures qui doivent être assurées. L'ancienneté des enseignants détermine le nombre d'heures de cours qu'ils peuvent assurer et, par conséquent, le nombre d'enseignants nécessaires pour assumer la charge horaire qui vient d'être calculée. Les barèmes des enseignants de l'établissement déterminent finalement le montant total des ressources en espèces qui seront transférées à chaque établissement. Les indicateurs déterminant le volume des ressources destinées à financer les frais de fonctionnement sont également relativement nombreux, surtout pour les établissements offrant les 2^e et 3^e cycles, et tendent à tenir compte des coûts réels. Pour ce qui concerne le capital, il est à la charge des municipalités pour les écoles offrant le 1^{er} cycle et des *direcções regionais de educação* – DRE – pour les écoles offrant les 2^e et 3^e cycles. Il n'existe pas de règle commune pour en déterminer le volume.

En Finlande et en Suède, toutes les décisions de détermination du volume des ressources mises à la disposition des établissements relèvent des municipalités et ne font donc pas l'objet d'une règle commune. Il faut toutefois souligner qu'une procédure existe pour éviter les effets pervers d'une telle décentralisation en termes d'équité entre élèves de municipalités différentes: des mécanismes de rééquilibrage des dotations des communes permettent d'atténuer les différences de traitement des différents élèves du pays.

Au Royaume-Uni, (Angleterre et pays de Galles), le budget général des LEA-*maintained schools* varie selon les LEA, mais la détermination du montant des ressources en personnel et en fonctionnement octroyées aux établissements doit néanmoins répondre à certains principes communs, parmi lesquels l'obligation qu'au moins 80 % du budget (75 % au pays de Galles depuis avril 1999) soit déterminé sur la base du nombre d'élèves (pondéré en fonction de leur âge). D'autres éléments peuvent être pris en compte, tels que les coûts salariaux réels (à l'origine seulement pour les écoles comptant moins de 330 élèves), la taille des écoles, les besoins éducatifs additionnels (besoins éducatifs spéciaux, public scolaire socialement défavorisé, etc.) et les coûts des locaux. Les *grant-maintained schools* qui, pour rappel, ont été supprimées en 1998, étaient financées selon des principes proches par la *Funding Agency for schools* – FAS – en Angleterre et par le ministère des affaires galloises au pays de Galles. Les ressources en capital ne sont pas octroyées aux établissements au moyen d'une formule, mais sont déterminées par l'autorité compétente de manière à garantir un nombre suffisant d'établissements et à assurer les réparations urgentes. Le système de financement des établissements est similaire en Irlande du Nord. En Écosse, le montant des ressources allouées dépend principalement du nombre d'élèves, de la taille des classes et de la nécessité de proposer un enseignement de qualité (particulièrement dans les petits établissements secondaires), mais de manière variable selon les autorités locales. Les dépenses réelles de l'année précédente sont également prises en considération.

En Islande, des formules mathématiques relativement complexes déterminent le volume des ressources en personnel auxquelles les établissements ont droit. Ces formules tiennent compte d'un

nombre élevé d'indicateurs, parmi lesquels le nombre d'élèves et leur âge occupent néanmoins une place centrale. Pour ce qui concerne les ressources destinées au fonctionnement et au capital, la situation des établissements varie selon les municipalités, mais ces dernières tiennent généralement compte d'un grand nombre d'indicateurs ainsi que des contraintes que leur fixe la législation en la matière.

Le Liechtenstein ne connaît pas de critères légaux pour la détermination des ressources octroyées aux établissements. Cette affectation est réalisée de manière pragmatique, se fondant sur l'expérience.

En Norvège, le nombre d'élèves (et le nombre d'élèves parlant une autre langue maternelle) détermine le nombre de classes qui, à son tour, détermine le nombre d'enseignants. Les ressources destinées aux frais de fonctionnement et au capital varient selon les municipalités.

E. TRANSPARENCE OU PROXIMITÉ

Un système de réglementation rigoureuse pour la satisfaction des besoins des établissements et des affectations d'enseignants présente sans nul doute l'avantage de rendre tous les processus transparents et d'offrir à toutes les écoles une garantie optimale d'égalité de traitement. Un tel système a toutefois pour inconvénient de ne pas faire écho aux différences de besoins entre les écoles.

Les points précédents font apparaître que, dans plusieurs pays, les acteurs procèdent à la distribution de manière discrétionnaire. Il s'agit en général d'autorités administratives comptant un nombre restreint d'établissements sous leur tutelle. Cette situation permet de miser sur une certaine proximité entre l'établissement et le lieu de décision du montant des ressources octroyées, l'autorité publique concernée entretenant des relations régulières avec la direction de l'établissement, et ayant ainsi une idée relativement précise des besoins sans devoir recourir à une panoplie plus ou moins large d'indicateurs. Ceci n'est évidemment possible que dans des petits pays ou dans des pays ayant procédé à une importante décentralisation de cette compétence.

Par ailleurs, il peut résulter de cette situation que des établissements d'un même pays soient traités de manière différente parce qu'appartenant à des entités administratives différentes. Deux cas de figure se présentent.

- Les pouvoirs publics centraux transfèrent des ressources aux entités décentralisées pour financer leurs établissements d'enseignement. Ils doivent dans ce cas déterminer une clé de répartition de leur dotation entre les entités décentralisées et établir des critères objectifs à cette fin. Le nombre d'élèves apparaît dans ce cas comme l'un des critères possibles.
- Les entités décentralisées assurent elles-mêmes le financement des établissements, au moyen de ressources fiscales collectées sur une base locale. Dans ce cas, cette autonomie fiscale des entités décentralisées peut poser un problème général d'équité nationale. Des transferts entre ces entités et/ou des réglementations sont possibles pour atténuer cet effet.

À noter que ces entités décentralisées peuvent avoir d'autres attributions que l'enseignement, et que le calcul de leur dotation peut dépendre alors d'autres indicateurs, extérieurs à l'enseignement, tels que la longueur de la voirie, par exemple. C'est le cas dans les pays nordiques pour l'ensemble des ressources. C'est également le cas en France pour les dotations globales accordées aux collectivités territoriales. Dans la mesure où les autorités locales sont totalement libres de répartir l'ensemble de leurs ressources entre l'enseignement et les autres services dont elles sont responsables, l'existence d'une dotation égalisatrice qui tiendrait compte de la richesse de la collectivité territoriale ne garantit pas l'égalité de traitement d'établissements scolaires dépendant d'autorités administratives différentes. Cette question d'équité est particulièrement analysée dans la section suivante de ce chapitre, consacrée à l'analyse historique et contextuelle.

II. ANALYSE HISTORIQUE ET CONTEXTUELLE

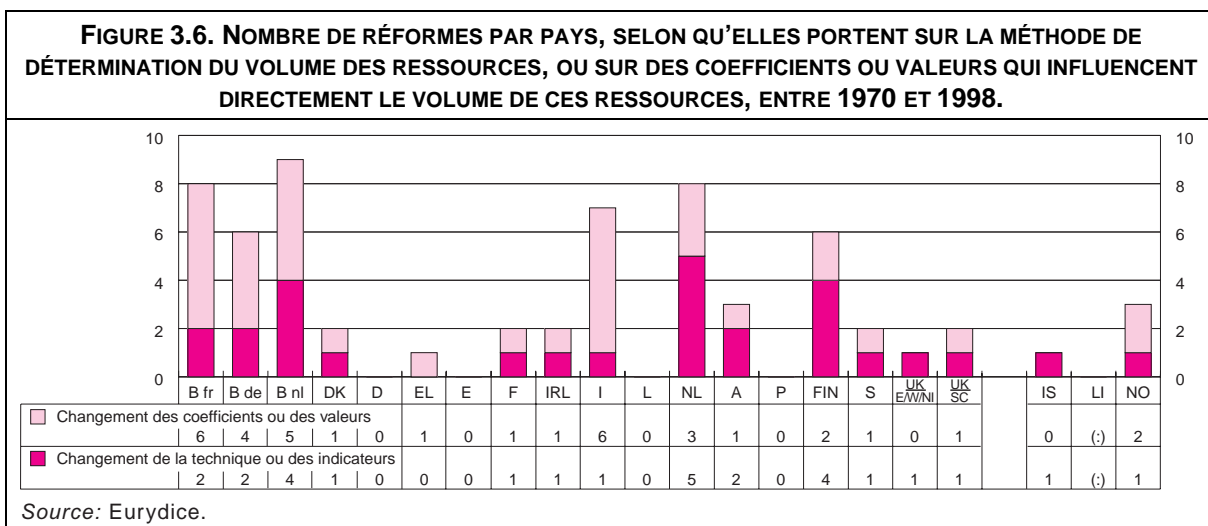
Il existe essentiellement deux grands types de réformes relatives à la détermination du volume de ressources octroyées aux établissements par les pouvoirs publics:

- les réformes qui conservent la technique de détermination des volumes, ainsi que les indicateurs utilisés pour évaluer les besoins des établissements, mais qui modifient les coefficients qui leur sont attachés ou les valeurs inscrites dans la table de correspondance et qui ont par conséquent une incidence directe sur les volumes des ressources;
- les réformes qui modifient le mode de détermination des volumes. Elles se distinguent à leur tour en deux catégories. Certaines réformes conservent la technique de fixation, mais modifient les indicateurs utilisés pour évaluer les besoins des établissements. Il s'agit par exemple du passage d'une formule mathématique dans laquelle interviennent plusieurs indicateurs à une formule mathématique exclusivement basée sur le nombre d'élèves, ou de l'introduction dans le calcul de la dotation d'un établissement d'un indicateur tenant compte des attributs sociaux de la population scolaire. D'autres réformes plus importantes modifient tout le système de détermination du volume d'une ou plusieurs catégories de ressources, à savoir la technique elle-même. Cela peut résulter d'un changement d'autorité responsable (par exemple suite à une décentralisation de la décision), mais peut aussi simplement provenir d'une modification radicale dans le mécanisme d'évaluation des besoins.

Les points II.A et II.B ci-après analysent respectivement les réformes du premier et du deuxième type.

On peut considérer comme des réformes les décisions d'accorder des financements additionnels par la voie de transferts parallèles aux dotations générales. Cette question est – partiellement – abordée dans le chapitre 4 pour les ressources additionnelles destinées à des écoles accueillant un public spécifique. Elle n'est pas développée dans ce chapitre qui ne considère que les transferts généraux de ressources en personnel, en biens et services de fonctionnement et en capital.

Si les réformes (de tous types confondus) ont été relativement nombreuses au cours des trente dernières années, elles n'ont pas été également réparties entre tous les pays. Certains pays se caractérisent en effet par une grande stabilité de leur système de détermination du volume des ressources octroyées aux établissements ou, à tout le moins, par l'absence de réformes d'une ampleur suffisante pour être mentionnée, tandis que d'autres ont connu un nombre important de réformes en la matière. La figure 3.6 présente le nombre de réformes des deux types, pays par pays.



Quatre pays se dégagent pour le nombre de leurs réformes en la matière: la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et la Finlande. Cinq pays se caractérisent par l'absence de toute réforme: l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg, le Portugal et le Liechtenstein. À noter que les réformes sont globalement partagées de manière relativement égale entre celles touchant l'organisation même de la détermination du volume des ressources et celles qui n'affectent que ses paramètres, et que la majorité des pays ont connu soit des réformes des deux types, soit aucune réforme.

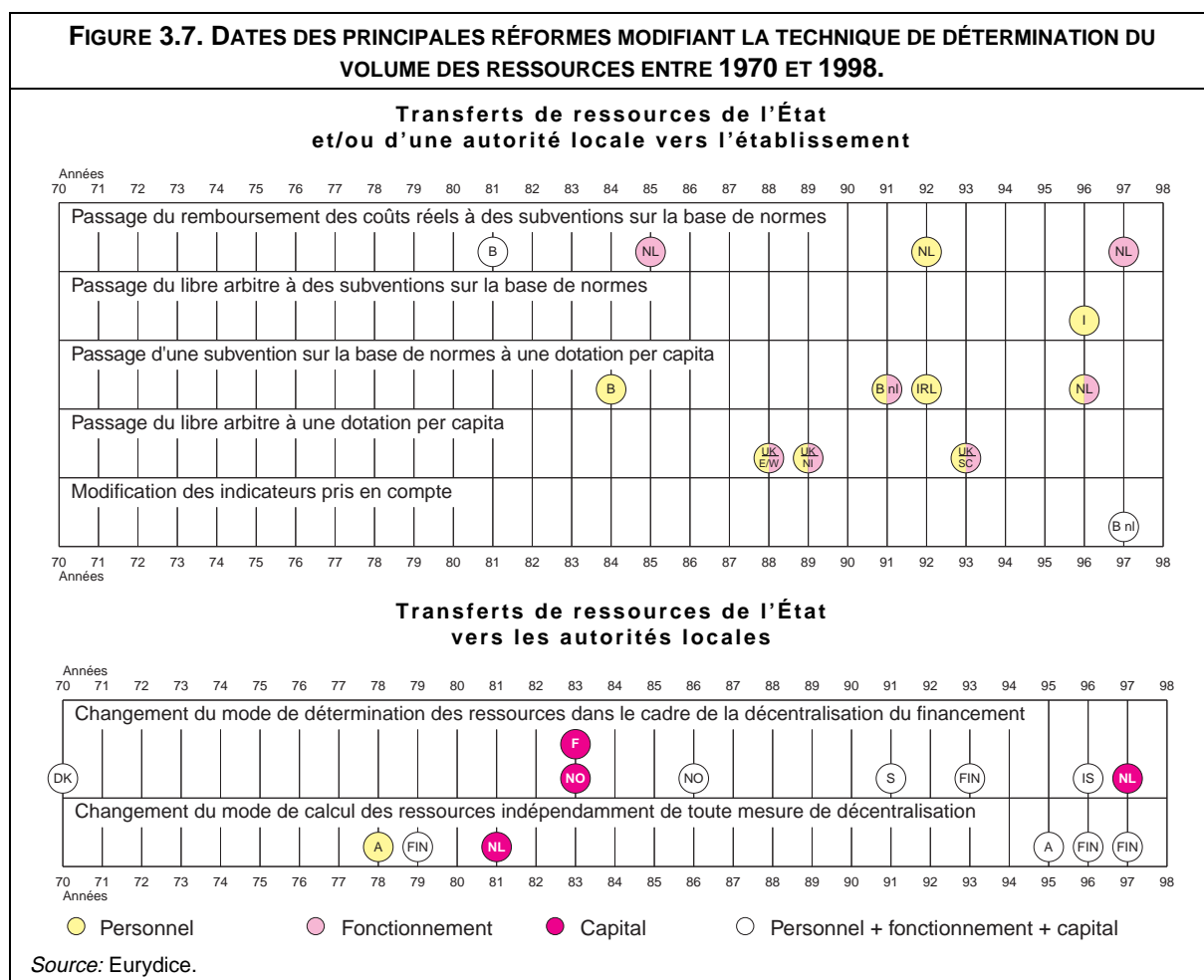
A. RÉFORMES MODIFIANT LE MODE DE DÉTERMINATION DES VOLUMES

Comme le montre la figure 3.7, les réformes portant sur le mode de détermination du volume des ressources octroyées aux établissements peuvent soit correspondre à une modification du choix des indicateurs utilisés dans un même mode de détermination du volume (par exemple une réforme qui conserve le principe d'une formule mathématique, mais qui en modifie les arguments), soit consacrer l'abandon d'une technique au profit d'une autre (en passant par exemple du jugement arbitraire d'une autorité publique à une formule mathématique objective).

L'ampleur de ces réformes est variable. Certaines modifient entièrement tout le système, d'autres ne touchent qu'à certaines catégories bien précises de ressources.

A.1. ANALYSE HISTORIQUE

La figure 3.7 présente les dates au cours desquelles les principales réformes ont eu lieu dans les différents pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE, ainsi que les lignes générales de ces réformes.



Les réformes dans les techniques de détermination de la dotation que l'État (ou les autorités supérieures en matière d'éducation) transfèrent aux municipalités sont davantage étalées dans la période considérée. Certaines ont porté exclusivement sur la technique de calcul (comme en Autriche, aux Pays-Bas et en Finlande). D'autres ont été davantage associées à des mesures de décentralisation des compétences (pays nordiques et Pays-Bas).

A.2. ANALYSE CONTEXTUELLE DES RÉFORMES

Il existe trois cas de figure, non exclusifs entre eux, dont l'évolution connaît des caractéristiques communes justifiant une analyse groupée.

- Catégorie 1: les réformes se justifient essentiellement par une nécessité d'économies budgétaires et/ou par une volonté d'accroître l'efficacité des services publics à laquelle les autorités répondent en adoptant une organisation s'inspirant de celle des marchés privés. Toutes ces réformes concernent un transfert de ressources vers les établissements eux-mêmes. On y compte la Belgique, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.
- Catégorie 2: les réformes touchent les modalités de la décentralisation des décisions relatives au volume global des ressources, en conservant un attachement à une maîtrise significative des pouvoirs publics sur l'enseignement. Toutes ces réformes concernent un transfert de ressources vers les autorités locales. Le Danemark, la France (enseignement secondaire inférieur), les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande, la Suède, l'Islande et la Norvège appartiennent à cette catégorie.
- Catégorie 3: une stabilité existe au niveau national, mais elle peut cacher des réformes au sein des structures décentralisées. Il s'agit par exemple d'un pays dans lequel les décisions relatives au volume des ressources en capital des établissements sont décidées par des acteurs locaux qui définissent en toute autonomie leurs propres règles de détermination des volumes octroyés. Les réformes auxquelles il est fait mention dans cette catégorie sont celles auxquelles ces autorités locales ont procédé. C'est le cas de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Espagne, de la France (enseignement primaire), du Luxembourg, du Portugal, de l'Islande et du Liechtenstein.

A.2.1. Modes de transfert des ressources vers les établissements

D'une manière générale, les systèmes d'enseignement primaire et secondaire inférieur ont connu, pendant la première moitié du siècle et le début de la seconde, une forte croissance résultant de la massification de cet enseignement. L'obligation scolaire, notamment, a imposé aux autorités politiques de procéder à une importante augmentation de l'offre éducative. Cet effort n'a pas été fourni au même moment et aux mêmes niveaux d'enseignement dans tous les pays, mais l'accent mis pendant les années 60 sur l'enseignement comme facteur de développement économique a eu pour effet que tous les pays qui n'avaient pas encore développé l'enseignement secondaire inférieur en ont fait une priorité nationale et ont dégagé d'importants moyens pour le faire.

Le volume des ressources consacrées à l'enseignement a ainsi cru de manière considérable, sans qu'aucune théorie ne puisse offrir de moyen opérationnel pour en déterminer le volume collectivement optimal. C'est généralement la situation des autres pays qui permettait de fixer une norme implicite pour le niveau des dépenses en matière d'éducation. La conviction que tout investissement en matière d'enseignement finit toujours par être rentable en assurait la croissance, de telle sorte que le contexte de développement économique a favorisé une augmentation des ressources consacrées à l'enseignement sans que ne se pose de manière sensible la question de l'organisation optimale, de la distribution de ces ressources aux établissements, ou de la détermination de leur volume.

Quand les autorités publiques, quelques années après les crises pétrolières, se sont retrouvées dans l'obligation de surveiller davantage leurs dépenses, les remises en cause du système éducatif sont apparues parfois en lien avec d'autres questions surgies du contexte national. Le remplacement progressif du concept d'État-providence par celui de marché libre, comme référence privilégiée de l'organisation de la société, a également eu d'importantes conséquences sur certaines politiques nationales en matière d'octroi de ressources aux établissements scolaires. Un effet a certes été la tendance à la décentralisation qu'ont connue certains pays (voir chapitre 2), mais le mode de détermination du volume des ressources a également été affecté, soit comme conséquence logique de cette décentralisation, soit de manière indépendante.

Dans la logique de l'économie de marché, en effet, une entreprise perçoit des revenus qui dépendent directement du nombre d'unités qu'elle vend et/ou du nombre de services qu'elle rend. Le maintien de sa notoriété est en conséquence présenté comme une condition essentielle de sa survie, son souci permanent. Dans cet esprit, la décentralisation de la gestion des établissements doit, à terme, s'accompagner d'un mode de financement qui les mette dans une situation de recherche permanente de l'efficacité et de la qualité. Le financement per capita, qui accorde un volume de ressources proportionnel au nombre d'élèves en constitue l'aboutissement logique.

Les réformes en matière de détermination de volume des ressources octroyées aux établissements scolaires s'appuient principalement, mais dans une mesure variable, sur la récession économique, les restrictions budgétaires des pouvoirs publics, l'émergence de la philosophie politique du libre marché et la décentralisation des compétences en matière éducative qui peuvent, du reste, être inscrites dans cet ordre dans une chaîne de causalité assez schématique.

On retrouve ce faisceau de raisons pour justifier les réformes qui ont marqué l'évolution des modes de détermination des volumes octroyés aux établissements en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Selon les pays, certaines explications sont davantage mises en exergue.

En Italie, la fin des années 80 et les années 90 ont été marquées par plusieurs initiatives visant à diminuer le coût de l'enseignement. Ainsi par exemple, le personnel des écoles s'est vu appliquer en 1995 le nouveau modèle de négociation de l'emploi public introduit en 1993 dans les administrations. Les contrats sont désormais individuels et s'inspirent des normes en vigueur dans le secteur privé, notamment pour les questions relatives à leur renouvellement et aux conditions de travail. Un nouveau système de rémunération est introduit, comprenant un salaire de base et une rémunération additionnelle basée sur des objectifs de productivité et des critères de vérification des résultats. C'est néanmoins en 1996 que le mode de détermination du nombre d'enseignants a été profondément modifié: dans la limite du personnel total fixé pour chaque province, le personnel des établissements d'enseignement primaire est désormais déterminé sur la base de paramètres tels que le nombre d'élèves et la taille de l'école.

Aux Pays-Bas, les municipalités étaient chargées d'avancer les moyens nécessaires à l'acquisition de biens et services de fonctionnement et se faisaient ensuite rembourser par le gouvernement central. Dès 1974, un comité de travail met en évidence deux effets pervers du système: premièrement, les municipalités sont tenues d'avancer des sommes parfois considérables et voient ainsi immobilisées des ressources qu'elles ne peuvent consacrer à d'autres fins, et, d'autre part, il n'existe aucune limite à la dépense des établissements, de telle sorte que le système s'avère très coûteux pour le Trésor public. Le comité de travail recommande un système d'allocations basé sur des critères très spécifiques en remplacement du système de remboursement. Ce n'est toutefois qu'en 1985 que la loi sur l'enseignement primaire et préscolaire (*Wet op het Basis Onderwijs – WBO*) est votée et introduit le système *Londo*. Les écoles reçoivent, pour leurs frais de fonctionnement, une dotation calculée sur la base de normes.

Le début des années 90 est marqué par un ralentissement de la croissance économique. Dans ce contexte de restriction budgétaire, de lutte contre la bureaucratie, et d'avènement d'une plus grande autonomie des établissements dans un esprit inspiré du fonctionnement du marché, les autorités adoptent en 1992 le *formatiebudgetstelsysteem – FBS* – une nouvelle méthode budgétaire pour le financement du personnel. Les établissements d'enseignement primaire et secondaire reçoivent désormais un budget pour le personnel sous la forme d'unités de compte déterminées sur la base de normes et de critères légaux qui représentent un nombre de postes équivalent temps plein. Le coût des licenciements et des remplacements pour maladie est inclus dans le budget, de telle sorte que les écoles assument une part du risque financier. Celui-ci fait toutefois l'objet d'une couverture du risque par le jeu de trois fonds auxquels les écoles cotisent (le fonds de remplacement pour le personnel malade, le fonds de participation pour les coûts associés aux licenciements justifiés et le fonds d'urgence).

En 1995, un mémorandum nommé «politique éducative locale» appelle au renforcement des compétences des municipalités pour lutter contre les inégalités scolaires et renforcer la coopération entre les établissements scolaires et les autres institutions sociales. En 1996, le système de financement forfaitaire, agrégeant les budgets auparavant séparés du personnel et des frais de fonctionnement, est appliqué aux écoles secondaires sur des critères tels que le nombre d'élèves. Les écoles primaires échappent à l'application de ce système parce que, généralement de plus petite taille, elles risquent de ne pas pouvoir faire face aux problèmes de gestion du personnel. Afin de remédier à ce problème de petite taille qui se traduit par un coût par élève plus important, les autorités décident d'encourager le regroupement d'établissements d'enseignement primaire. En 1997, une aide complémentaire, garantie récurrente pendant quatre ans, est octroyée aux établissements issus du regroupement de 10 écoles et à ceux qui comptent plus de 2 000 élèves ou au moins 80 enseignants.

Le Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord) a également connu des réformes inspirées par une vision de l'enseignement influencée par les structures des marchés concurrentiels. Ce système est perçu comme le plus à même d'assurer une répartition équitable des ressources entre les établissements, basée sur des besoins mesurés objectivement, et de stimuler les établissements dans un souci permanent de la qualité de l'enseignement. Contrairement à la Belgique et aux Pays-Bas, les autorités du Royaume-Uni (à l'exception de l'Écosse) ont directement adopté un système

d'allocation globale aux établissements scolaires, pour les dépenses de personnel et de fonctionnement. L'*Education Reform Act* de 1988 (Angleterre et pays de Galles) et l'*Education Reform Order* de 1989 (Irlande du Nord) ont imposé aux autorités locales l'introduction de quelques règles dans le cadre du LMS. Dans ce régime, la majorité des *Aggregated School Budgets* – ASB – sont calculés sur la base du nombre d'élèves (pondéré en fonction de leur âge). Il est en outre prévu que les décisions relatives à l'utilisation de ce budget soient prises au niveau de l'établissement. Ces réformes ont d'abord été appliquées en Angleterre puis, avec quelques adaptations, au pays de Galles et en Irlande du Nord.

À noter que ces importantes réformes ont ensuite fait l'objet d'aménagements. À partir de 1993, les LEA devaient déléguer 85 % de leur budget potentiel dévolu aux établissements (PSB) et il était envisagé de porter ce ratio à 90 % en 1995/1996, mais ce projet n'a jamais abouti. Auparavant, sous le régime LMS, les LEA ne pouvaient ajuster que les budgets de petites écoles afin de les dédommager d'un coût salarial moyen plus élevé que la moyenne. Ce pouvoir s'est toutefois étendu ensuite à tous les établissements. Enfin, le pourcentage des ASB calculé sur la base du nombre d'élèves pondéré en fonction de leur âge a été porté de 75 à 80 % en 1993.

En Écosse, la circulaire 6/93 introduite en 1993 spécifie que les moyens financiers à mettre à la disposition des chefs d'établissement doit désormais dépendre du nombre d'élèves et des dépenses des années antérieures. Cette réforme achève la délégation des compétences qui, depuis le début des années 80, a transféré certains pouvoirs aux établissements, et vise à une amélioration de l'efficacité de l'enseignement. Il reste néanmoins un contrôle important des autorités locales sur les établissements scolaires, ce qui atténue, dans ce cas, l'importance de l'influence de la philosophie politique libérale.

L'influence de cette philosophie libérale a également été très faible dans les réformes qu'a connues la Belgique, surtout imputables au coût très élevé de l'enseignement et à la nécessité, pour les pouvoirs publics, de procéder à des économies budgétaires considérables. En 1981 et 1982, la Belgique adopte des lois qui précisent les *normes* déterminant le montant des allocations des ressources en personnel des enseignements primaire et secondaire. Une *norme* est le nombre minimum d'élèves inscrits pour que l'établissement, la section ou l'option puissent être créés, maintenus ou dédoublés, fusionnés ou encore fermés. À chaque section, option et établissement, est attaché un nombre d'heures d'encadrement (appelées *périodes-professeur*). L'établissement reçoit donc un nombre d'heures d'enseignement payées par les pouvoirs publics basé sur le nombre total d'élèves et sur leur répartition entre options. Le pouvoir organisateur recrute son personnel en conséquence.

Cette réforme est la première d'une série de mesures visant à endiguer les dépenses du secteur de l'éducation nationale (puis communautaire) qui étaient montrées du doigt dans un contexte d'énorme endettement public et de restrictions budgétaires drastiques. Le coût par élève avait en effet connu une très forte croissance, notamment en raison du développement de l'*enseignement rénové/vernieuwd secundair onderwijs* (aux taux d'encadrement très généreux) mais aussi suite à la diminution de la population scolaire pour des raisons démographiques.

En 1984, un deuxième train de mesures d'assainissement budgétaire a touché l'enseignement. Le système des normes est abandonné au profit d'un nouveau mode de calcul appelé *capital-période* basé sur un nombre fixe d'heures d'encadrement organisables dont chaque élève est porteur pour l'école où il s'inscrit. Ce nombre est censé rendre impossible la diversification des options à la base de l'explosion des coûts dans l'enseignement secondaire. Les établissements peuvent disposer de leur *capital-période* de manière autonome après consultation du corps enseignant.

Les communautés, compétentes en matière scolaire à partir de la rentrée 1988/1989, s'en sont tenues au système qui avait été mis en place.

La Communauté flamande a néanmoins été plus active en ce qui concerne les réformes. Le décret du 1^{er} avril 1991 crée les conseils scolaires (*Lokale Raad voor het Gemeenschapsonderwijs* – LORGO) dans le réseau de la Communauté. Ceux-ci sont notamment chargés des engagements temporaires, de la gestion matérielle et financière au niveau local ainsi que de la politique éducative. Ces mesures s'inscrivent dans la double perspective d'une plus grande autonomie des établissements (voir chapitre 2) et de la nécessité de limiter les dépenses publiques en matière d'éducation (critères de convergence de Maastricht, décroissance démographique, taux d'encadrement plus élevé que la moyenne européenne).

En 1997, une nouvelle réforme modifie la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'heures d'enseignement auquel il donne droit dans l'enseignement primaire. Cette relation, désormais linéaire et non plus dégressive, favorise les établissements de grande taille aux coûts marginaux

structurellement plus faibles. Une telle mesure, prise quelques années plus tôt aux Pays-Bas (voir supra), vise à rationaliser la gestion financière de l'enseignement de base.

En Irlande, la cause des réformes est différente. C'est le principe de transparence du financement de l'enseignement privé subventionné qui a justifié plusieurs réformes de faible importance. La première, au début des années 90, s'inscrit dans un contexte de relative prospérité. Elle crée des programmes d'aide pour les écoles primaires et/ou secondaires défavorisées (voir chapitre 4). Le volume de ces ressources additionnelles est établi sur une base per capita.

En 1992, les ressources pour le gardiennage et l'assistance administrative dans le primaire et pour l'assistance administrative dans les *voluntary secondary schools* font désormais l'objet d'un calcul per capita. En 1997, des anomalies relatives au financement des équipements des sites scolaires donnent lieu à la mise en place d'un nouveau mode de calcul pour les petits travaux aux bâtiments dans les établissements d'enseignement primaire. Une première composante est toujours fixe, mais il s'y ajoute désormais une autre composante directement liée au nombre d'élèves.

A.2.2. Modes de transfert des ressources vers les municipalités

Un certain nombre de réformes, touchant essentiellement les pays nordiques, mais aussi la France et les Pays-Bas, ont concerné le mode de transfert des ressources de l'État vers les municipalités. Dans un contexte de décentralisation du financement des établissements scolaires, ces réformes ont naturellement une importance particulière (voir chapitre 2, point III.A). D'autres réformes ont amendé le système de calcul des dotations transférées de l'État aux municipalités sans être accompagnées d'un transfert de compétences.

Les réformes liées à la décentralisation

Au Danemark dans les années 70, en Finlande en 1993, en Suède en 1991, en Islande en 1996 et en Norvège en 1986, la décentralisation des décisions en matière d'octroi de ressources aux établissements s'est logiquement accompagnée d'une adaptation du mode de calcul de la dotation que l'État transfère aux municipalités, celle-ci intégrant davantage les variables reflétant l'importance de l'activité éducative. Les Pays-Bas ont également connu ce type de réforme en 1997, lors de la décentralisation du financement des ressources en capital.

Au Danemark, le système encore en vigueur au début des années 70 permettait aux municipalités de dépenser le montant qu'elles voulaient puisqu'elles étaient intégralement remboursées par le gouvernement central. Il en résultait tout à la fois des gaspillages et un problème de principe dans un pays qui voulait faire le choix d'autorités locales plus responsables. De 1970 à 1975, une réforme des missions et dépenses en matière d'enseignement abolit l'ancien système et le remplace par un système de dotation globale de l'État aux municipalités, calculée sur la base de critères objectifs.

En France, les lois de décentralisation de 1983 et 1985 stipulent que la commune a la charge des écoles primaires, le *département* celle des *collèges* (et la région celle des *lycées*). Les compétences visées concernent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement (voir chapitre 2).

Aux Pays-Bas, la réforme de 1997 qui décentralise la gestion des bâtiments du gouvernement central vers les autorités municipales s'inscrit dans un large contexte d'adaptation du secteur de l'enseignement en fonction des critères du marché libre (voir chapitre 2). Le calcul de la dotation des municipalités a été revu en conséquence.

En Finlande, le plan de la réforme de 1993 est initié dès le milieu des années 80. En 1987, le nouveau gouvernement met la priorité de son action sur la réforme de tous les secteurs de l'administration, recourant à la privatisation et à la décentralisation. À la fin des années 80, la croissance économique amène les municipalités à réclamer davantage d'autonomie. Un projet de réforme des modes de subvention pour les secteurs de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale est élaboré, discuté et expérimenté. En 1993, la Finlande adopte le transfert de compétences éducatives supplémentaires aux municipalités et le passage d'un système de financement basé sur les coûts réels et sur la situation économique de la municipalité à un système de calcul de la dotation générale de la municipalité basé notamment sur une formule de calcul per capita, le montant moyen par étudiant étant défini annuellement par le gouvernement.

En Suède, les racines de la déréglementation du système éducatif remontent à un projet de loi de 1988, et ont été alimentées par la demande de la société civile pour un contrôle accru des dépenses publiques et, dans une moindre mesure, par la détérioration du contexte économique. Ce processus

débouche sur la réforme de 1991 qui modifie radicalement la répartition des responsabilités en matière éducative entre le gouvernement central et les municipalités. Le mode de calcul de la dotation de l'État aux municipalités est adapté en conséquence.

En Norvège, la situation antérieure à la réforme de 1986 se caractérisait par un système de contrôle fortement centralisé et d'affectations spécifiques prédéfinies. Ce mode d'organisation ne donnait pas satisfaction en raison des difficultés de calcul qu'il occasionnait, de son manque de transparence et de son effet pervers consistant à inciter les gouvernements locaux à accroître les dépenses puisque celles-ci étaient in fine supportées par le gouvernement central. Pour remédier à cela, les autorités ont instauré le système de revenus municipaux par lequel le gouvernement central transfère une allocation globale aux autorités locales sur la base de critères objectifs, quantifiables et observables. Cette dotation complète les recettes fiscales propres de ces entités locales. Cette réforme touche cependant le transfert de ressources de l'État central vers les municipalités, mais n'affecte pas nécessairement le volume des ressources octroyées aux établissements eux-mêmes.

Les réformes indépendantes d'une mesure de décentralisation

Trois pays, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande, ont procédé à des réformes du mode de détermination du volume des ressources transférées par l'État central aux autorités locales sans qu'elles soient associées directement à un transfert de compétences. Il s'agissait, dans les trois cas, de mettre fin à un système de remboursement, par les autorités centrales, de dépenses dont elles n'avaient pas la maîtrise et de substituer à ce système potentiellement dispendieux un mécanisme qui assure une meilleure prévision des dépenses du gouvernement central.

Aux Pays-Bas, avant 1981, les ressources en capital étaient fournies aux écoles sur la base des demandes qu'elles formulaient aux autorités municipales. La municipalité était à son tour remboursée, capital et intérêts. Cette procédure était en vigueur aussi bien pour la rénovation de bâtiments que pour la construction de nouveaux édifices. Au cas où une nouvelle école s'établissait (ce qui nécessitait un nombre minimum d'élèves), les coûts du capital pouvaient être réclamés à la municipalité. De ce fait, les politiques municipales en matière de logement avaient une influence directe sur la dépense totale du gouvernement central en matière de capital scolaire. De nouveaux quartiers furent bâtis durant les années 70, accroissant la demande de nouveaux bâtiments scolaires alors que, dans le même temps, le nombre d'élèves diminuait. Par conséquent, le gouvernement a exigé le contrôle de ce budget et a établi à cette fin l'obligation pour chaque établissement scolaire de recevoir l'aval du ministre avant toute nouvelle construction, extension ou rénovation. Les écoles primaires devaient soumettre leurs plans à leur municipalité qui transmettait les plus importants au ministère de l'éducation. Le ministre sériait ces projets et les finançait dans les limites de son budget. Le système de financement des ressources en capital a été une nouvelle fois modifié en 1997 (voir chapitre 2, point III.A.2.1).

En Autriche, la situation au début des années 70 se caractérisait par des mécanismes de remboursement peu formalisés des rémunérations des enseignants dans l'enseignement obligatoire (écoles primaires, *Hauptschulen* et *Polytechnische Schulen*): l'État fédéral remboursait les frais engagés par les provinces. On présupposait que les acteurs à tout niveau (fédéral, provincial, municipal) étaient dévoués au bien public et agissaient de façon responsable. Au milieu des années 70, le déclin démographique et l'augmentation du nombre d'enseignants disponibles a eu pour conséquence une augmentation considérable du coût par élève et a rendu nécessaire des ajustements. C'est ainsi qu'à la fin des années 70 un accord est signé entre les autorités fédérales et provinciales sur un nouveau mode de financement des établissements qui intègre le nombre d'écoles, le nombre de classes et certaines compensations spéciales. Depuis le milieu des années 90, le calcul du coût des enseignants est devenu beaucoup plus précis. Le nombre exact des heures d'enseignement de toutes les classes est calculé pour chaque établissement scolaire et le gouvernement central transfère aux Länder des ressources calculées sur cette base.

Trois réformes du mode de calcul des dotations que l'État octroie aux municipalités ont eu lieu en Finlande, en 1979, en 1996 et en 1997 de manière indépendante de tout transfert de compétences.

Un système de dotation dans lequel les municipalités sont groupées en catégories (sur la base de leurs revenus et de leurs dépenses) a été introduit en 1972. Les ressources ont, dès 1979, été octroyées au poste des salaires des enseignants, à celui des transports et frais de logements, et à celui des autres coûts de fonctionnement qui est le seul dont l'allocation du gouvernement est calculée sur la base de coûts moyens. L'avantage de la formule pour les autorités publiques centrales réside notamment dans la grande prédictibilité des coûts.

En 1996, le système des catégories de municipalités pour la dotation globale accordée par le ministère de l'intérieur est remplacé par un système de rééquilibrage basé sur les recettes fiscales de la municipalité par rapport à la moyenne nationale (compensation pour les municipalités à revenu fiscal plus faible et ponction pour les municipalités à revenu fiscal plus élevé).

En 1997, une autre réforme complète celle de 1996. Le ministère de l'éducation fixe un prix unitaire pour chaque municipalité en fonction de divers critères. La subvention qu'il octroie à chaque municipalité est la différence entre le prix unitaire spécifique pour la municipalité et la part des coûts pris en charge par le ministère (qui, pour toutes les municipalités, correspondait à un même montant per capita pour tous les services de base).

A.2.3. Stabilité au niveau central

Il est difficile, faute d'information, de déterminer si les autres pays (Allemagne, Grèce, Espagne, Luxembourg, Portugal, Islande et Liechtenstein) se caractérisent par une grande stabilité de leur mode de détermination du volume des ressources octroyées aux établissements, ou si la décentralisation qui caractérise certains d'entre eux rend simplement impossible toute tentative de faire état des réformes qui ont affecté le mode de détermination du volume des ressources dans les entités décentralisées qui en exercent la compétence. La question est bien sûr également pertinente pour les pays qui ont procédé à une décentralisation vers les municipalités de la gestion de l'octroi de ressources publiques aux établissements (voir point II.A.2.2).

Cette stabilité ne signifie pas nécessairement qu'aucun débat n'existe. Ainsi, par exemple, des voix s'élèvent en Allemagne pour dénoncer un système où seul le ministre de l'enseignement (au niveau du Land) est responsable de l'emploi des enseignants. Pour cette raison, un nombre croissant de Länder ont pris des dispositions en vue d'assouplir le système de mise à disposition des postes d'enseignants. À titre d'exemple, des prestations exceptionnelles peuvent donner lieu à des suppléments spéciaux de rémunération, et des enseignants additionnels peuvent être employés, pendant une durée limitée, pour le remplacement de personnel absent, ou pour d'autres raisons. On discute également de plus en plus, à l'heure actuelle, de concepts visant à octroyer aux écoles une certaine autonomie pour une part, au moins, dans la gestion des postes d'enseignants et des autres ressources qui leur sont destinées. Si de telles propositions ne portent pas directement sur la détermination du volume de ressources octroyées aux établissements, elles auraient néanmoins des implications en la matière, le transfert de dotations aux écoles se substituant à l'octroi de postes d'enseignants. Rien ne laisse cependant présager dans un avenir proche une réforme fondamentale du système actuellement appliqué dans les budgets du Land, consistant à calculer et à mettre concrètement des postes d'enseignants à disposition des écoles.

Dans le cas des pays décentralisés où les autorités locales décident de leur mode de détermination des volumes des ressources, force est de considérer les recommandations que l'État peut formuler à ces dernières. On notera que les orientations peuvent diverger très nettement selon les pays. Au Danemark, par exemple, des recommandations ministérielles de 1987 allaient dans le sens de passer d'un financement par nombre de classes à un financement per capita renforçant le principe d'une gestion transparente, favorisant la prédictibilité des besoins et encourageant la concurrence entre établissements scolaires. En Suède, les recommandations du décret gouvernemental de 1994 encourageaient au contraire les municipalités à accorder des ressources en fonction des besoins des écoles et donc à utiliser au maximum leur pouvoir discrétionnaire.

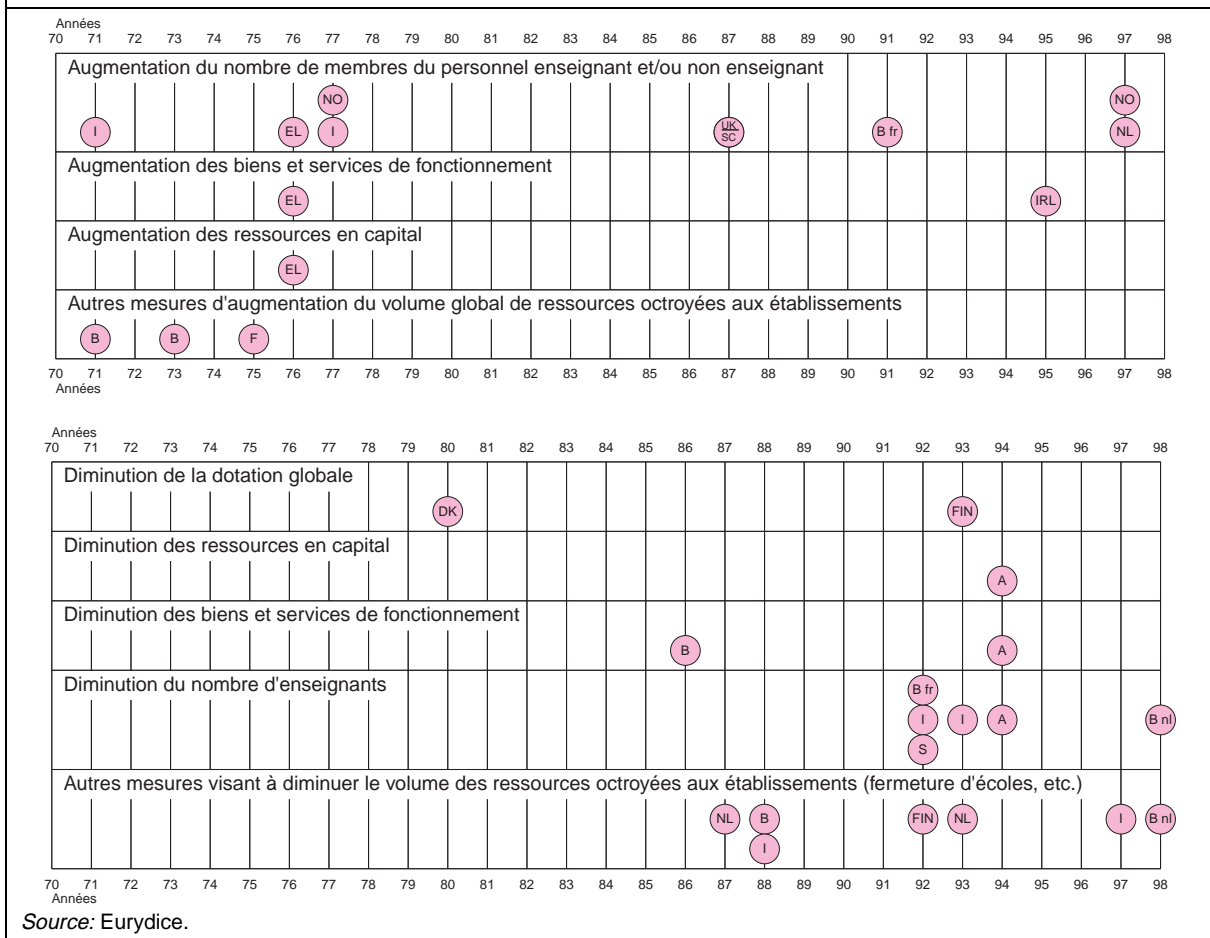
B. RÉFORMES PORTANT SUR DES PARAMÈTRES INFLUENÇANT LE VOLUME DES RESSOURCES

Ces réformes ne touchent ni à la structure du système, ni au mode de détermination du volume des ressources. Il s'agit de modifications de paramètres qui ont pour conséquence une augmentation ou une diminution du volume des ressources.

B.1. ANALYSE HISTORIQUE

La figure 3.8 indique les années au cours desquelles ces réformes ont été mises en place. Dans le cas de programmes s'étalant sur plusieurs années, c'est l'année marquant le commencement du programme qui est indiquée.

FIGURE 3.8. DATES DES PRINCIPALES RÉFORMES RELATIVES À L'AUGMENTATION OU À LA DIMINUTION DU VOLUME DES RESSOURCES OCTROYÉES AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET/OU SECONDAIRE ENTRE 1970 ET 1998.



Dans sept pays, des mesures ont été prises pour modifier les paramètres dans le sens d'un accroissement du volume des ressources accordées aux écoles: la Belgique, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni (Écosse) et la Norvège. La Communauté française de Belgique et les Pays-Bas ont, en 1991 et 1997 respectivement, augmenté le nombre d'enseignants mis à la disposition des établissements, mais ces mesures corrigeaient des diminutions du taux d'encadrement qui avaient été imposées auparavant et alternent avec d'autres mesures visant la diminution des volumes de ressources. Toutes les mesures prises par cinq autres pays ont modifié les paramètres dans le sens d'une diminution des volumes: il s'agit du Danemark, de l'Italie, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

B.2. ANALYSE CONTEXTUELLE DES RÉFORMES

Les réformes consistant en une simple variation (accroissement ou diminution) du volume des ressources mises à la disposition des établissements, sans remise en cause du système de détermination de ce volume résultent d'un changement dans l'importance accordée soit à l'enseignement en général par rapport aux autres missions du secteur public, soit aux enseignements primaire et secondaire inférieur par rapport à d'autres, mais ne s'expliquent ni par un dysfonctionnement du mode d'évaluation des besoins des établissements, ni par la manière de satisfaire ces besoins.

Les facteurs contextuels expliquant ces augmentations et diminutions de volumes de ressources sont donc de nature démographique, pédagogique ou budgétaire.

B.2.1. Facteurs démographiques

Dans le courant des années 70, la Grèce a été confrontée à une mutation dans la demande d'enseignement: des problèmes d'ordre démographique ont accru la nécessité d'investir dans de nouveaux bâtiments scolaires. D'importants déplacements de populations des campagnes vers les

villes et l'allongement de la scolarité obligatoire, qui, en 1977, a plus que compensé l'effet de la dénatalité, ont vu leurs effets renforcés par la nécessité d'investir massivement dans l'enseignement, nécessité préconisée par la théorie économique du capital humain, très en vogue à cette époque-là.

La Grèce n'a pas été le seul pays à se caractériser par un investissement massif dans l'enseignement: les autres pays méditerranéens ont également connu cette tendance, mais elle ne s'est pas accompagnée chez eux d'une réforme du système de détermination du volume des ressources octroyées aux établissements. Dans les autres pays, c'est essentiellement l'enseignement supérieur qui a cueilli les fruits de l'augmentation des ressources accordées à l'enseignement, les niveaux primaire et secondaire inférieur étant déjà relativement bien développés au début de cette période.

B.2.2. Facteurs pédagogiques

En Belgique, la généralisation progressive dans les années 70 et 80 de l'*enseignement rénové/vernieuwd secundair onderwijs* est souvent évoquée pour expliquer la croissance importante des dépenses de l'enseignement secondaire. Le nombre d'options et de filières offertes aux étudiants croît ainsi que, en conséquence, les dépenses d'enseignement. Dans la foulée, et pour garantir l'égalité entre les *réseaux* d'enseignement, la loi belge du 11 juillet 1973 prévoit que le gouvernement central intervient dans les frais de transport des élèves afin d'assurer réellement la liberté de choix de l'établissement. De plus, les traitements des enseignants des établissements subventionnés sont majorés au niveau de ceux des enseignants du *réseau* de l'État, les subventions de fonctionnement sont majorées et des moyens sont dégagés pour venir en aide aux *pouvoirs organisateurs/inrichtende machten* de l'enseignement privé subventionné dans leurs projets de construction. C'est une considération d'ordre purement national (égalité entre les *réseaux*) qui explique ces mesures, mais elles s'inscrivent dans un contexte général d'euphorie budgétaire, sans lequel elles n'auraient sans doute pas pu être prises, et ont eu pour effet le développement considérable du coût de l'enseignement.

En France, la réforme Haby du 11 juillet 1975 qui institue le *collège unique* (une seule filière d'enseignement secondaire inférieur) a impliqué une augmentation des moyens budgétaires accordés aux collèges. Depuis 1995, on observe une forte augmentation de l'équipement des établissements en technologies de la communication.

En Italie, différentes innovations pédagogiques des années 70 ont eu pour conséquence un accroissement du nombre d'enseignants: prolongation de l'obligation scolaire (lancée en 1971), allongement considérable de l'horaire et, en 1977, intégration dans le système scolaire ordinaire des élèves souffrant d'un handicap. D'autres innovations pédagogiques importantes, telles que la réforme de l'enseignement élémentaire, ont eu lieu dans les années 90, et devaient augmenter le nombre des ressources humaines à disposition de l'enseignement. Diverses mesures visant une utilisation plus efficace des ressources ont néanmoins contrebalancé leur effet sur le volume global des ressources humaines des établissements.

Au Royaume-Uni (Écosse), c'est la révision, en 1987, des normes d'encadrement pour des raisons essentiellement pédagogiques (changement du curriculum, développement de l'aspect pratique des contenus, etc.) qui explique l'augmentation du volume des moyens mis à la disposition des établissements.

En Norvège, le nombre d'heures de cours a été augmenté à plusieurs reprises à partir de 1977. Le temps de travail des enseignants a diminué plusieurs fois au cours de la même période. L'obligation scolaire a en outre été portée à dix ans de scolarité en 1997. Ces réformes ont eu pour conséquence une augmentation importante des ressources humaines consacrées aux établissements scolaires.

B.2.3. Facteurs budgétaires

Aux Pays-Bas, les pouvoirs publics se sont vus obligés de réaliser des économies budgétaires. Comme dans d'autres pays, la solution politique préconisée a été d'adopter, pour plusieurs services publics dont l'enseignement, les préceptes de la décentralisation et de la privatisation, des organisations et des individus plus autonomes étant réputés opérer avec un meilleur rapport efficacité/coût (voir chapitre 2). Ceci explique le plan de 1987 pour la réduction du nombre d'écoles secondaires et l'augmentation de leur taille, ainsi que l'opération *Toerusting en Bereikbaarheid* de 1993/1994 qui a le même effet au niveau de l'enseignement primaire. En 1994, néanmoins, un nouveau gouvernement, encouragé par la santé de la situation économique, veut améliorer la qualité de l'enseignement et met en place en 1997 une réduction de la taille des classes de l'enseignement primaire en augmentant le personnel enseignant par la nomination d'assistants pédagogiques.

En Belgique aussi ce sont les impératifs budgétaires auxquels sont soumis les pouvoirs publics qui justifient les mesures budgétaires de 1986 (Plan Val Duchesse de rationalisation dans le cadre des pouvoirs spéciaux que le Parlement a conféré au gouvernement) et de 1988, juste avant que les communautés n'exercent leurs compétences en matière d'enseignement. Cette situation a débouché sur une crise politique en Communauté française de Belgique et, en 1991, sur un complément d'encadrement aux écoles secondaires correspondant à 200 millions de BEF (environ 5 000 000 EUR) alors que la situation budgétaire de la Communauté française était particulièrement fragile. Dès 1992, de sévères mesures d'économie se sont avérées nécessaires. Elles ont consisté en des mesures de limitation des conditions de création, de maintien, de fusion, de scission d'établissements secondaires, ainsi qu'en une réduction progressive de l'encadrement. En Communauté flamande de Belgique, de nouvelles mesures visant à rationaliser la gestion financière du système de l'enseignement secondaire modifient en 1998 les paramètres du financement dans un sens plus restrictif.

En Autriche, le déficit public a imposé d'importantes mesures de restrictions budgétaires de 1994 à 1996. Tous les secteurs relevant de l'autorité publique ont été sévèrement touchés, et l'enseignement n'a pas échappé à cette diminution des crédits.

En Italie aussi, l'état des finances publiques a amené les autorités à rationaliser l'organisation des administrations publiques en général et le secteur de l'enseignement, particulièrement touché par l'impact de la dénatalité. Des premières mesures sont prises en 1988, quand un décret-loi fixe des paramètres plus stricts pour le maintien et la fusion des établissements scolaires. En 1992, ce ne sont pas directement les règles d'octroi des ressources aux établissements qui sont modifiées, mais celles relatives au nombre d'élèves par classe. L'effet de ce plan pluriannuel sur le montant des ressources mises à la disposition des établissements est donc indirect, mais néanmoins réel. En 1993, des mesures de rationalisation visant notamment à diminuer le coût de l'enseignement sont appliquées ainsi qu'une révision des paramètres définissant le nombre d'enseignants relevant de la dotation organique complémentaire. Des considérations budgétaires ont imposé de prendre, en 1997, des mesures restrictives allongeant la liste des écoles qui ont dû être fermées.

Quelques pays nordiques ont également connu des mesures visant à limiter les volumes sans en modifier la technique de fixation. Du fait de leur organisation décentralisée du financement de l'enseignement, les mesures impliquent toujours les pouvoirs locaux. Ainsi, au Danemark, le ministère de l'éducation a envoyé une série de circulaires durant les années 80 pour recommander aux *folkeskolen* de limiter les dépenses en matière de personnel enseignant, en raison de la diminution du nombre d'élèves et de la limitation des dépenses publiques que visait le Danemark pendant cette période.

En Finlande, c'est également le coût de l'enseignement – en particulier dans un pays où la densité de la population n'est guère élevée – qui justifie d'importantes mesures d'économies en 1992. Il en est résulté un grand nombre de fermetures d'écoles. Ce mouvement s'est poursuivi de 1993 à 1998 en raison de la réduction annuelle des subsides de l'État et des diminutions consécutives des dépenses des municipalités.

En Suède, les municipalités ont été confrontées à des difficultés financières au début des années 90. Elles ont réduit le personnel enseignant et non enseignant auquel elles avaient recours.

Les facteurs budgétaires ont une incidence tout autre en Irlande, où après une longue période de récession économique, le pays connaît dans les années 90 une période de croissance intense qui permet à l'État de contribuer davantage aux coûts de l'éducation et de soulager les écoles qui connaissent de sérieuses difficultés financières. En outre, une mesure toute récente vise à renforcer l'intervention des pouvoirs publics dans les dépenses en capital des écoles qui, rappelons-le, sont essentiellement privées subventionnées (voir section 1 de l'introduction générale).

D'une manière générale, ce sont essentiellement des considérations d'ordre budgétaire qui amènent les autorités publiques à modifier les paramètres appliqués aux indicateurs de besoins des établissements, de manière à limiter la dépense publique en matière d'enseignement sans pour autant modifier la technique de détermination des volumes octroyés aux établissements. Des paramètres plus favorables aux établissements peuvent également être adoptés quand il s'agit de développer le secteur de l'enseignement (cas de la Grèce), de répondre à une mesure d'ordre pédagogique (cas de la Belgique, de la France, du Royaume-Uni pour l'Écosse), ou encore de corriger ou d'atténuer l'effet de précédentes mesures restrictives (cas de la Communauté française de Belgique et des Pays-Bas).

C. CONCLUSION

La question des modes de détermination du volume des ressources octroyées aux établissements est intimement liée à celle de la décentralisation des compétences en matière de gestion des établissements scolaires abordée au chapitre 2. L'autonomie des acteurs et le mode de détermination du volume des ressources octroyées sont en effet deux instruments sur lesquels les autorités politiques ont joué dans l'espoir d'augmenter l'efficacité du secteur de l'enseignement, pour le développer et pour en réduire le coût.

Les difficultés budgétaires auxquelles la majorité des pays ont été confrontés ont imposé aux pouvoirs publics de procéder à une analyse de l'**efficacité globale** de leur action, c'est-à-dire à se poser la question de la répartition des ressources entre les différents secteurs relevant de leur compétence. Ces arbitrages ont pu, dans certains cas, donner lieu à une diminution relative des ressources consacrées à l'enseignement.

Une deuxième **efficacité, sectorielle** celle-ci, doit également être recherchée: elle concerne la répartition, entre les établissements, des ressources dévolues à l'enseignement. Les autorités publiques ont poursuivi cet objectif soit en décentralisant la décision (ce qui maintient la question de l'efficacité de la répartition des ressources entre les entités décentralisées) pour qu'elle soit prise à un niveau bien informé des besoins de l'établissement, soit en cherchant la formule qui pourrait, le mieux, définir les besoins réels de chaque établissement.

Enfin, l'**efficacité technique** de l'enseignement doit être poursuivie: elle consiste à s'assurer que les ressources finalement mises à la disposition des établissements soient utilisées de la manière la plus productive eu égard à l'objet social de tout établissement scolaire. Là encore, l'autonomie des établissements est considérée par plusieurs pays comme la réponse la plus susceptible d'atteindre cet objectif.

Certains pays (tels que les pays nordiques, par exemple) ont davantage axé leur attention sur l'autonomie des acteurs locaux, rendant impossible une analyse systématique des modes de détermination du volume des ressources octroyées en raison, justement, de la diversité des systèmes qui résulte de la multiplication des organes décideurs. On se référera utilement au chapitre 2 pour une analyse détaillée. Quelques pays ont conservé une organisation relativement plus centralisée dans ce domaine et ont fait porter leurs réformes sur les techniques utilisées dans le cadre de ces décisions. C'est le cas de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Irlande, de l'Italie et du Royaume-Uni. D'autres pays, enfin, ont conservé un système relativement centralisé pour la détermination du volume des ressources octroyées aux établissements, mais n'ont pas été confrontés, ou dans une bien moindre mesure que les autres, à la nécessité de réviser la manière dont cette décision est prise. C'est le cas du Luxembourg et du Liechtenstein.

C'est l'attention différente que portent les pays à l'accomplissement des trois types d'efficacité, ainsi qu'à d'autres valeurs, qui justifie qu'ils aient opté pour un système ou pour un autre.

Une importante décentralisation de la décision, associée à la liberté laissée à l'acteur local de déterminer librement le montant de ressources octroyées aux établissements, permet, par la proximité du décideur et de l'établissement, d'apporter une réponse relativement pertinente aux besoins de l'école. Ce système, multipliant, par sa nature même, le nombre des lieux de décision, s'inscrit dans une perspective relativiste et en conséquence ne favorise pas la transparence du système et la comparaison des établissements entre eux sur le plan de l'octroi des ressources.

À l'inverse, un système relativement centralisé associé à des procédures précises telles que l'établissement de normes et l'application d'une table de correspondance ou d'une formule mathématique, rigoureusement réglementées, présente sans nul doute l'avantage de rendre tous les processus transparents et d'offrir à toutes les écoles une garantie optimale d'égalité de traitement. Un tel système a toutefois pour inconvénient de ne pas favoriser l'émergence de nouveaux projets au sein d'une école et de ne pas tenir compte des particularismes locaux.

Ce constat, relativement général, doit être nuancé en fonction des catégories de ressources: le personnel enseignant est une ressource qui est consommée immédiatement, il n'est pas possible de l'accumuler. Il en résulte que chaque nouvelle année scolaire correspond, dans toutes les écoles, à un nouveau départ. Les établissements scolaires sont, de ce point de vue, sur un très strict pied d'égalité. Leurs besoins réels sont, en conséquence, relativement semblables, compte tenu du nombre d'élèves et/ou de classes et de leurs caractéristiques. Le capital, par contre, correspond à un stock de biens (des

bâtiments, des terrains, du matériel) qui connaît un état propre à chaque établissement. Chaque école dispose, au début de l'année scolaire, d'un capital dont la capacité à répondre à ses besoins est unique.

Les avantages et inconvénients des différents modes de détermination du volume des ressources octroyées aux établissements doivent par conséquent être considérés à la lumière de ces caractéristiques intrinsèques aux différentes catégories de ressources. C'est ce qui justifie que les pays aient généralement décentralisé les décisions relatives aux bâtiments, qui nécessitent des traitements au cas par cas, mais ont généralement conservé au niveau central l'estimation des besoins des établissements en matière de personnel enseignant.

Les avantages et inconvénients des différents modes de détermination du volume des ressources sont résumés dans la figure 3.9.

FIGURE 3.9. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIFFÉRENTS MODES DE DÉTERMINATION DU VOLUME DES RESSOURCES.			
Techniques de détermination du volume			
		AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
FORMULE MATHÉMATIQUE OU TABLE DE CORRESPONDANCE EN FONCTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES	POUR LES POUVOIRS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence du système • Bonne approximation des besoins généraux des établissements • Bonne prédictibilité des dépenses publiques • Peut, sous certaines conditions, augmenter la concurrence entre établissements et augmenter la qualité de l'enseignement 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cas d'une concurrence entre les établissements, risque de provoquer une «chasse à l'élève» qui peut, dans certains cas, avoir des effets pervers
	POUR L'ÉCOLE	<ul style="list-style-type: none"> • Besoins généraux relativement bien couverts • Transparence du système 	<ul style="list-style-type: none"> • Risques liés à des fluctuations possibles du nombre d'élèves, absence de prédictibilité • Ne donne pas de réponse appropriée aux besoins particuliers
FORMULE MATHÉMATIQUE OU TABLE DE CORRESPONDANCE EN FONCTION DU NOMBRE DE CLASSES	POUR LES POUVOIRS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence du système • Bonne approximation des besoins généraux 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut, en l'absence d'une législation stricte, amener les établissements à multiplier inconsidérément le nombre de classes
	POUR L'ÉCOLE	<ul style="list-style-type: none"> • Besoins généraux relativement bien couverts • Transparence du système 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne donne pas de réponse appropriée aux besoins particuliers
FORMULE MATHÉMATIQUE OU TABLE DE CORRESPONDANCE EN FONCTION DE LA SITUATION L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	POUR LES POUVOIRS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> • Grande prédictibilité des dépenses • Grande transparence du système 	<ul style="list-style-type: none"> • N'incite pas les établissements à améliorer la qualité de leur enseignement
	POUR L'ÉCOLE	<ul style="list-style-type: none"> • Grande prédictibilité des recettes 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuit aux établissements en croissance et favorise ceux en perte de vitesse • Besoins pas toujours bien couverts
LIBRE ARBITRE D'UNE AUTORITÉ	POUR LES POUVOIRS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de répondre aux besoins de manière appropriée 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de transparence, possibilité d'encourager indûment certains établissements.
	POUR L'ÉCOLE	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'obtenir une réponse appropriée aux besoins particuliers 	<ul style="list-style-type: none"> • Les écoles ne sont pas nécessairement traitées de manière équitable
Transfert de compétence – Niveau du décideur			
		AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
CENTRALISATION		<ul style="list-style-type: none"> • Transparence: même traitement pour tous les établissements 	<ul style="list-style-type: none"> • Tient difficilement compte des situations particulières
DÉCENTRALISATION		<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de prendre en considération les besoins particuliers des écoles grâce à la proximité des écoles et du décideur 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de créer des disparités de traitement entre les écoles du pays. À des situations objectivement semblables ne correspondent pas les mêmes réponses
<i>Source: Eurydice.</i>			

CHAPITRE 4

FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ACCUEILLANT DES POPULATIONS SPÉCIFIQUES

Au-delà des principales ressources qui parviennent à tous les établissements scolaires (le personnel, les biens et services de fonctionnement et les ressources en capital immobilier), certains établissements sélectionnés sur la base de critères spécifiques reçoivent des ressources supplémentaires. Elles ne s'inscrivent pas dans le mécanisme général de financement de l'enseignement, valable pour l'ensemble d'un niveau ou d'un secteur d'enseignement. Il s'agit au contraire de ressources qui arrivent aux établissements de façon différenciée en fonction des besoins particuliers des élèves qui les fréquentent.

Ce financement différencié est une préoccupation importante des pays européens depuis ces trente dernières années. En effet, la massification de l'enseignement obligatoire, aboutie au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, a conduit à ce que des élèves issus de tous les milieux sociaux, pourvus de compétences différentes et inégales, se retrouvent ensemble sur les bancs scolaires. Face à cette évolution de l'enseignement s'est développée la prise de conscience d'une inégalité du rapport à la scolarité, dépendant du milieu d'origine. La concentration dans certaines écoles, pour des raisons diverses, d'enfants connaissant des difficultés importantes d'apprentissage liées à leur origine culturelle ou socio-économique a accentué cette prise de conscience. Conjointement, l'objectif d'égalité des chances s'est vu inscrit dans bon nombre de législations nationales des pays européens. Entendu comme une mise à niveau de l'ensemble des élèves, visant à supprimer les difficultés scolaires dues à l'origine sociale ou culturelle, il a entraîné l'obligation de prendre en compte les besoins particuliers de certaines populations d'élèves et de développer un système de distribution des ressources qui réponde à ces besoins.

Ce chapitre est centré sur les différentes manières dont les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE répondent aux besoins des élèves liés à leur milieu social ou culturel, dans leur mode de financement des établissements scolaires. Il porte sur les ressources qui ne sont pas accordées systématiquement à toutes les écoles, mais seulement à certaines d'entre elles en fonction de critères liés à des caractéristiques linguistiques, culturelles ou socio-économiques qui rendent nécessaires l'octroi de ressources additionnelles. Ces caractéristiques peuvent être identifiées en fonction de la présence d'élèves-cibles dans l'établissement, ou au niveau de son territoire environnant.

Ce chapitre identifie les ressources humaines et matérielles qui sont mises à disposition de certains établissements dans le cadre de structures telles que la reconnaissance de zones d'éducation prioritaire, l'enseignement supplémentaire de la langue d'enseignement pour une minorité linguistique, le développement de projets pour lutter contre le décrochage scolaire ou encore l'augmentation du ratio enseignants/élèves. L'analyse ne couvre pas les ressources allouées spécifiquement aux établissements scolaires pour l'intégration des enfants à besoins éducatifs spécifiques, c'est-à-dire les enfants qui nécessitent une aide pour suppléer à des difficultés d'apprentissage provenant d'un handicap moteur, cognitif ou autre ⁽¹⁾.

Cependant, il existe des modes de financement qui accordent aux écoles une allocation globalisée de ressources additionnelles, en fonction de la présence d'élèves de divers publics cibles, comprenant à la fois des enfants issus d'un milieu familial défavorisé et des enfants à besoins éducatifs spécifiques. Dans ce cas, les caractéristiques des élèves pris en considération sont signalées.

Deux autres types de ressources qui n'appartiennent pas au mécanisme général de financement des écoles sont exclus de cette analyse.

Le premier concerne les ressources destinées à l'enseignement des minorités linguistiques nationales (à distinguer des minorités linguistiques immigrées) dans leur langue maternelle et s'observe en Autriche, en Finlande, en Suède, au Royaume-Uni (pays de Galles, Irlande du Nord et Écosse) et en Norvège.

⁽¹⁾ Bon nombre de pays européens ont mené des politiques volontaristes d'intégration de ces enfants au sein de l'enseignement général au cours des trente dernières années et y ont consacré des moyens financiers, ce qui constitue une problématique intéressante lorsqu'on s'intéresse au financement de l'enseignement. Cependant, cette étude n'aborde pas le thème du financement de l'enseignement spécial et dès lors, dans le cadre d'une analyse comparative, il n'est pas pertinent d'envisager uniquement la façon dont les pays financent l'intégration d'élèves à besoins éducatifs spécifiques dans les écoles ordinaires. De plus, ces programmes d'intégration ne mettent pas en œuvre les mêmes types d'actions que ceux qui s'efforcent de répondre aux différences de besoins liés à l'origine socioculturelle.

Cet enseignement fait l'objet de dotations spécifiques de l'État central aux établissements scolaires qui accueillent ce type d'élèves. Toutefois, cet enseignement n'est pas, dans le cadre de cette étude, considéré comme une réponse à un besoin particulier mais bien comme la volonté nationale d'offrir un enseignement bilingue ou multilingue et de prendre en compte la diversité linguistique existant sur son territoire.

Le second concerne l'enseignement des langues et cultures d'origine pour les populations immigrées. En effet, cet enseignement dépasse le cadre des besoins spécifiques existant dans l'enseignement obligatoire dans la mesure où il est lié à une volonté d'intégration via la construction de sa propre identité culturelle ainsi qu'à une volonté de valoriser la diversité culturelle et linguistique. Dès lors, cet enseignement relève plutôt de préoccupations d'ordre sociétal et civique. Cependant, son financement est parfois lié à celui des ressources spécifiques et ce cas de figure est mentionné au cours de ce chapitre.

Le financement des écoles accueillant des populations spécifiques, telles que définies plus haut et prises en compte ici, connaît certaines variations qui peuvent se rassembler en trois modèles principaux. Deux variables sont distinguées pour l'élaboration de ces catégories: a) la forme que prend le financement spécifique et b) la marge de manœuvre dont dispose l'établissement dans l'affectation de ces ressources. À l'intérieur des trois modèles, les critères qui président à l'allocation des ressources aux écoles sont également analysés.

- Dans un premier cas de figure, les ressources spécifiques sont allouées sous la forme d'une **augmentation de la dotation générale** accordée d'office par des autorités supérieures ou médianes à l'établissement pour une ou plusieurs catégories de ressources. Les décisions relatives à l'usage de ces ressources sont alors du ressort de l'école dans la plupart des cas.
- Dans un deuxième cas de figure, l'État, ou l'acteur médian, alloue à l'établissement des **ressources spécifiques**, destinées à répondre à un besoin particulier, et en définit précisément l'utilisation.
- Le troisième cas de figure concerne l'allocation de **moyens destinés à un projet** de lutte contre l'échec et le retard scolaire, conceptualisé et mis en œuvre par l'établissement, un groupe d'établissements ou un acteur médian.

Ces trois principales modalités de financement renvoient à des politiques nationales diversifiées d'identification des besoins particuliers, qui sont exposées dans la première partie descriptive. Il est important de préciser qu'un même pays peut proposer des schémas différents de financement et dès lors apparaître dans plusieurs catégories.

L'analyse des situations nationales actuelles est suivie d'une partie contextuelle qui examine les objectifs poursuivis par l'introduction des modes de financement des ressources spécifiques et s'interroge sur le rôle des financements additionnels par rapport à la volonté de dispenser un enseignement vecteur d'égalité.

I. DESCRIPTION DE LA SITUATION EN 1997/1998

A. AUGMENTATION DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE L'ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE

Selon ce modèle, les pouvoirs publics des pays concernés augmentent la dotation de certains établissements scolaires pour une ou plusieurs catégories de ressources en fonction de l'identification de certains besoins. Ces besoins sont caractérisés par deux critères génériques. Le premier concerne la présence dans l'établissement d'enfants de groupes cibles, considérés comme nécessitant un surcroît de moyens: enfants qui proviennent de familles à faible niveau socio-économique ou qui sont issus de l'immigration et enfants à besoins éducatifs spécifiques. Le second critère a trait à la situation géographique de l'école, qui appartient à une zone dite défavorisée économiquement et socialement.

Dans sept États membres de l'Union européenne, à savoir l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni, les établissements qui présentent des critères cités ci-dessus se voient allouer par les pouvoirs publics un surcroît de ressources en personnel et/ou en fonctionnement, voire en capital. Le plus souvent, le complément de ressources n'est pas destiné à un usage particulier. Il est globalisé avec la dotation générale des ressources correspondantes. Dans la

plupart des cas décrits ci-dessous, l'établissement dispose, dans l'affectation de ces moyens, de la même marge de manœuvre que celle dont il dispose par rapport à l'ensemble de ses ressources (voir chapitre 2). Lorsqu'il s'agit d'un complément de ressources en personnel, l'usage le plus fréquent est une augmentation du ratio enseignants/élèves.

A.1. AUGMENTATION DE LA DOTATION EN PERSONNEL

Cette situation concerne l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande et le Portugal.

En Allemagne, des suppléments de ressources sont alloués aux écoles qui accueillent des élèves d'origine immigrée afin de promouvoir leur apprentissage de la langue d'enseignement et de préserver leur identité culturelle. Il existe différents programmes d'apprentissage de l'allemand et de soutien à leur scolarité en général (cours d'allemand, classes bilingues). Par rapport à l'identité culturelle, les élèves étrangers peuvent suivre des cours dans leur langue maternelle sur la géographie, l'histoire et la culture de leur pays d'origine, jusqu'à cinq périodes par semaine. Les ressources additionnelles sont allouées par une modulation du ratio enseignants/élèves en fonction du nombre d'enfants d'origine étrangère qui fréquentent un établissement.

En Espagne, les autorités éducatives des communautés autonomes ou de l'État central allouent des postes d'enseignants supplémentaires aux établissements qui accueillent des élèves ne pouvant pas suivre le cycle normal d'enseignement: enfants de saisonniers, ruraux, nomades, du cirque. La forme de la dotation est à la discrétion de l'autorité éducative, et elle peut être spécifique ou mêlée à la dotation générale en personnel.

Pour les trois autres pays, certains programmes mentionnés ci-dessous comportent plusieurs volets, dont l'un est l'augmentation de la dotation en personnel. Ils peuvent également comporter des dotations de ressources en fonctionnement (exposées au point I.A.2), des dotations octroyées sur la base de projets déposés par les établissements auprès du niveau central (repris au point I.C.1), ou encore, dans le cas de l'Irlande et pour un seul programme, des ressources octroyées par le niveau central pour un objectif précisément défini, à savoir le développement du partenariat entre l'école, la maison et la communauté locale (voir point I.B).

En France, pour l'enseignement primaire et secondaire inférieur, l'*inspecteur d'académie* décide du nombre d'enseignants affectés à chaque établissement, à partir d'une dotation reçue du ministère ⁽¹⁾. Dans le primaire, la dotation en personnel enseignant est calculée sur la base du ratio «nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves» et dans le secondaire sur la base d'un nombre d'heures par élève. Ces ratios sont modulés par l'*inspecteur d'académie* pour tenir compte de certaines spécificités des établissements, principalement leur classement en *zone d'éducation prioritaire* – ZEP ⁽²⁾. Ce dernier est effectué par l'administration. Les critères d'attribution concernent l'importance des difficultés scolaires et sociales de la zone concernée et se basent sur divers indicateurs: la proportion de chômeurs, d'ouvriers, le nombre de familles nombreuses, de familles dont ni la mère ni le père n'ont de diplôme au-delà du certificat d'études primaires, de familles dont un des membres est de nationalité non européenne ainsi que le nombre de personnes recevant des allocations sociales (revenu minimum d'insertion). Un seul critère scolaire est utilisé: celui du résultat aux évaluations de la troisième année primaire (CE2).

En Irlande, dans l'enseignement primaire, le ministère de l'éducation attribue des ressources additionnelles en personnel aux écoles qui se situent dans des zones défavorisées selon deux programmes. Pour le premier, le programme *Designated Areas*, les zones sont déterminées par le ministère de l'éducation sur la base de critères socio-économiques, dont le taux de chômage, le nombre de personnes ayant un accès gratuit aux soins de santé et le nombre de familles vivant dans des logements sociaux. Les écoles entrées dans le programme avant 1993 reçoivent un poste d'enseignant supplémentaire. Les autres reçoivent des ressources de fonctionnement présentées au point I.A.2. Pour le second programme, *Breaking the Cycle Initiative*, les zones retenues sont établies sur la base de critères socio-économiques par le centre de recherche en éducation. Les écoles

⁽¹⁾ Cette dotation prend déjà elle-même en compte certains critères sociaux du territoire de compétence de l'*inspection d'académie*.

⁽²⁾ L'autre critère principal qui entraîne la modulation du ratio enseignants/élèves est la localisation de l'établissement en zone rurale. Il ne concerne cependant pas le thème de ce chapitre puisqu'il ne s'agit pas d'un financement adapté à une population cible défavorisée. Par ailleurs, à côté de ces deux critères officiels de discrimination, les inspecteurs ont la possibilité, de manière marginale, de prendre en compte les critères qu'ils souhaitent. Ils devront cependant pouvoir les justifier devant des chefs d'établissement et des parents très égalitaristes.

sélectionnées situées en zones urbaines reçoivent du personnel enseignant supplémentaire afin d'atteindre un ratio enseignants/élèves de 1:15, et bénéficient du soutien d'un coordinateur. En milieu rural, elles ont également droit aux services d'un coordinateur local affecté pour 25 écoles.

Le programme *Designated Areas* existe également dans l'enseignement secondaire, où il vise à fournir des ressources supplémentaires en personnel enseignant aux établissements appartenant à une zone défavorisée. Les critères de définition sont établis par le ministère de l'éducation et par ses partenaires principaux. L'ensemble des critères se basent sur le nombre d'élèves connaissant une situation familiale particulière (chômage des parents, parents célibataires, malades, défavorisés économiquement, vivant dans des logements sociaux) et rencontrant des problèmes scolaires (difficultés pour lire et écrire, décrochage scolaire).

Dans l'enseignement primaire et secondaire, l'établissement est supposé décider de l'utilisation des ressources supplémentaires en personnel enseignant qui lui sont attribuées selon les programmes *Designated Areas*, pour soutenir les élèves en situation défavorisée. Ces ressources sont le plus souvent affectées par l'établissement à des postes d'assistants ordinaires dans le travail scolaire normal et permettent alors d'augmenter l'encadrement. Elles sont également parfois réservées pour les programmes *Home/School Liaison scheme* (voir point I.B), ou encore pour un travail de soutien à la discrétion des autorités scolaires de chaque école.

Il faut préciser que les critères pour déterminer les établissements ayant droit à un surcroît de ressources ont évolué depuis 1998/1999. On s'attache désormais davantage aux caractéristiques des élèves plutôt qu'à celles du territoire de l'école. Le programme pilote *8-15 Year Old Early Leavers Initiative* traduit cette volonté. Il vise à lutter contre l'abandon scolaire. Les moyens supplémentaires mis à la disposition des établissements dans le cadre de ce programme sont alloués sous forme d'enseignants et d'autres ressources supplémentaires. La priorité est donnée à la réduction de la taille des classes, au support pour des activités extrascolaires, à l'achat de matériel scolaire, à l'aide administrative, à l'octroi de travailleurs sociaux, à la formation professionnelle et à l'obtention d'un conseiller scolaire. Des actions pour lutter contre l'absentéisme sont également prévues.

Au Portugal, un programme nommé *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* – TEIP – est réservé au 1^{er} cycle de l'*ensino básico*. Il prévoit l'attribution de ressources complémentaires en personnel enseignant aux écoles situées dans certaines zones, définies par leur caractère multiethnique ou par l'existence d'une cohabitation entre les couches sociales ⁽¹⁾. Lorsqu'une école est déclarée appartenir à une zone d'intervention prioritaire, des ressources supplémentaires en personnel enseignant peuvent lui être attribuées sur arrêté ministériel, augmentant ainsi le ratio de base enseignants/élèves, qui est fixé par un décret-loi. Le personnel complémentaire est intégré à l'organisation générale des classes, mais il existe aussi un soutien spécifique relatif au projet d'amélioration de la réussite scolaire. Un complément en ressources humaines est également alloué aux écoles accueillant des élèves provenant d'un milieu social à faible niveau socio-économique.

Pour les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*, un complément en personnel enseignant peut être alloué en fonction de la présence d'élèves nécessitant un suivi pédagogique spécial, sous forme d'un nombre total d'heures de cours et d'autres activités impliquant le besoin en personnel complétant le personnel titulaire. Le suivi pédagogique signifie, par exemple, l'organisation de cours de rattrapage s'adressant aux élèves en grande difficulté et dont l'objectif est de les aider à surmonter ces difficultés.

A.2. AUGMENTATION DE LA DOTATION EN FONCTIONNEMENT, VOIRE EN CAPITAL

En France (enseignement secondaire), en Irlande (enseignement primaire) et au Portugal (1^{er} cycle de l'*ensino básico*), des critères qualitatifs concernant la population scolaire sont pris en compte pour l'attribution des ressources en fonctionnement. C'est également le cas, au Portugal, pour les dotations de capital immobilier.

En France, les *départements* tiennent compte du classement de l'établissement en ZEP quand ils attribuent les dotations de fonctionnement aux *collèges*, et ce classement dépend des caractéristiques sociales et des résultats scolaires des élèves concernés (voir I.A.1).

En Irlande, les écoles primaires qui sont incluses dans le programme *Designated Areas* reçoivent des moyens supplémentaires alloués en espèces, sous la forme d'un montant forfaitaire de 30 IEP (environ 24 EUR) par élève. L'usage de la dotation en espèces par les établissements est guidé par

(¹) Par rapport à ce type d'environnement, la politique du ministère de l'éducation est de mélanger les divers milieux sociaux ou groupes ethniques à l'intérieur des classes, celles-ci pouvant être alors réduites à 20 élèves.

des recommandations du ministère: 16 IEP (environ 13 EUR) consacrés à la gestion des projets, 9 IEP (environ 7 EUR) à l'achat de livres et matériel scolaire, 5 IEP (environ 4 EUR) pour le développement des liens entre l'école et la maison. Les écoles urbaines qui relèvent du programme *Breaking the Cycle Initiative* reçoivent une somme de 3 000 IEP (environ 2 363 EUR), destinée au matériel et à l'équipement, tandis que pour les écoles rurales, cette dotation est de 1 000 IEP (environ 788 EUR).

Au Portugal, les écoles du 1^{er} cycle de l'*ensino básico* relevant de TEIP bénéficient de ressources supplémentaires de fonctionnement et de capital. Ces subventions sont attribuées en nature par le ministère de l'éducation.

A.3. AUGMENTATION DE LA DOTATION GLOBALISÉE DES RESSOURCES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

Ce mode d'octroi de ressources additionnelles concerne les établissements de certaines municipalités suédoises et les établissements du Royaume-Uni. Dans le cadre d'une augmentation de la dotation globale, il se caractérise par le fait que ce sont les municipalités qui allouent les dotations complémentaires. Au Royaume-Uni, ce sont les autorités locales qui prennent la décision d'octroyer des financements additionnels à certains établissements, tandis qu'en Suède, ces financements font suite à des réglementations de l'État central.

En Suède, l'État central définit, dans sa législation, les populations-cibles d'élèves qui présentent des besoins particuliers et nécessitent un enseignement supplémentaire adapté. Il peut s'agir d'élèves dont la langue maternelle est différente de la langue d'enseignement, d'enfants issus de milieux sociaux défavorisés ou d'élèves à besoins éducatifs spécifiques. L'État a établi que cette assistance devait être fournie sans préciser sous quelle forme elle devait être financée. Certaines municipalités ont adopté le principe d'une augmentation de la dotation générale. Soit elles allouent aux écoles des ressources de base et un supplément en fonction des besoins individuels des élèves, dont l'usage n'est pas spécifié, soit elles calculent la dotation des écoles en la pondérant en fonction des caractéristiques socio-économiques de la zone de recrutement de l'école.

La forme de l'aide peut être de différents types (assistance pour enfants en difficulté, cours de suédois pour les élèves issus de l'immigration, soutien logistique pour enfants à besoins éducatifs spécifiques). Le chef d'établissement est responsable de l'organisation de l'enseignement et du bien-être social des élèves, ce qui implique qu'ils reçoivent l'assistance spécifique et l'aide dont ils ont besoin.

Au Royaume-Uni, (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), le budget alloué aux écoles par les *Local Education Authorities* – LEA – et par les *Education and Library Boards* (*Boards* d'Irlande du Nord), qui permet d'assurer les dépenses en personnel et en fonctionnement, est calculé en fonction des prescriptions du *Local Management of Schools* – LMS. Celles-ci imposent aux autorités locales d'Angleterre et du pays de Galles d'accorder au moins 80 % des ressources de personnel et de fonctionnement en fonction du nombre d'élèves (au pays de Galles, cette proportion est ramenée à 75 % depuis 1999), tandis que cette proportion est de 75 % en Irlande du Nord. Les normes du LMS autorisent qu'une partie des ressources restantes soient distribuées aux établissements sur la base des «besoins éducatifs additionnels» des élèves de l'établissement, qui comprennent les besoins éducatifs spécifiques, qu'ils en aient ou non le statut formel, et d'autres besoins éducatifs tels que ceux liés à un milieu d'origine socialement défavorisé. Les indicateurs utilisés par les autorités locales pour allouer les ressources sont divers et peuvent inclure, par exemple, le nombre d'enfants qui sont dans les conditions socio-économiques de recevoir des repas gratuits, les résultats de tests éducatifs, la rotation des élèves dans l'établissement, ou encore l'origine ethnique des élèves et leur maîtrise de l'anglais.

Si la plupart des LEA et des *Boards* tiennent compte, dans leur mode de calcul des dotations, de l'existence des besoins particuliers présents dans les écoles, cette prise en compte n'est pas obligatoire et relève de leurs priorités propres. Ceci différencie donc l'Angleterre, le pays de Galles et l'Irlande du Nord des six pays précédemment analysés, où l'identification de certains besoins spécifiques dans les écoles signifie automatiquement un surcroît de ressources.

En Écosse, les modalités d'attribution des ressources de personnel et de fonctionnement aux écoles par les autorités locales, à savoir le *Devolved School Management* – DSM –, prennent en compte certains facteurs sociaux, tels que la localisation de l'établissement dans une zone isolée ou dans une zone de recrutement à population défavorisée.

La figure suivante résume les critères pris en compte pour l'augmentation de la dotation générale, en fonction des catégories de ressources.

FIGURE 4.1. CRITÈRES PRIS EN COMPTE POUR L'AUGMENTATION DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE CERTAINS ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES, PAR TYPE DE RESSOURCES. ANNÉE 1997/1998.			
	PERSONNEL	FONCTIONNEMENT	CAPITAL
D	Présence d'enfants d'origine immigrée	Sans objet	Sans objet
E	Présence d'enfants appartenant à un groupe-cible (itinérants)	Sans objet	Sans objet
F	Appartenance à une ZEP	Appartenance à une ZEP	Sans objet
IRL	<i>DESIGNATED AREAS SCHEME</i> : appartenance à une zone défavorisée <i>BREAKING THE CYCLE INITIATIVE</i> (enseignement primaire): appartenance à une zone défavorisée <i>8-15 YEAR OLD EARLY LEAVERS INITIATIVE</i> (à partir de 1998/1999): présence d'enfants de groupes-cibles, issus de milieux défavorisés	<i>DESIGNATED AREAS SCHEME</i> : appartenance à une zone défavorisée <i>8-15 YEAR OLD EARLY LEAVERS INITIATIVE</i> (à partir de 1998/1999): présence d'enfants de groupes cibles, issus de milieux défavorisés	Sans objet
P	Appartenance à un TEIP Présence d'enfants de groupes-cibles: milieu social défavorisé, nécessitant un suivi pédagogique spécial	Appartenance à un TEIP	Appartenance à un TEIP
S	Présence d'enfants de groupes-cibles: élèves d'origine immigrée, issus d'un milieu social défavorisé, besoins éducatifs spécifiques		Sans objet
UK (E/W/NI)	Présence d'enfants de groupes-cibles: élèves provenant d'un milieu social défavorisé, élèves à besoins éducatifs spécifiques		Sans objet
UK (SC)	Caractéristiques sociales de la zone de recrutement de l'établissement		Sans objet

Source: Eurydice.

B. DOTATION DE RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES DESTINÉES À DES ACTIVITÉS PRÉCISÉMENT DÉFINIES À UN NIVEAU SUPÉRIEUR

Ce mode de financement des ressources spécifiques est très répandu. Il se retrouve en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en Irlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Autriche, en Finlande, en Suède, en Norvège, en Islande et au Liechtenstein. Dans la plupart des cas, les dotations complémentaires sont directement allouées à l'école par les autorités supérieures en matière d'éducation. Au Danemark, en Finlande, en Islande et en Norvège, la dotation est allouée par la municipalité mais son usage est déterminé par l'État central. Aux Pays-Bas, la dotation est allouée par l'État central, mais c'est la municipalité qui en définit l'usage. En Suède, la municipalité assume la double fonction d'octroi de la dotation et de définition de son affectation.

La dotation aux établissements se fait sur la base de la présence d'enfants immigrés, dans la plupart des cas, mais également d'enfants réfugiés, d'enfants de parents itinérants ou provenant de familles défavorisées sur le plan socio-économique. Ces enfants sont clairement identifiés comme ayant des difficultés d'apprentissage, le plus souvent dues à leur méconnaissance de la langue d'enseignement. Des ressources sont mobilisées afin d'offrir une réponse appropriée à ces besoins particuliers. La dotation est allouée dans tous les pays concernés sous forme de ressources destinées à des activités prédéfinies, selon un programme conçu par les autorités éducatives. Il s'agit de remédier aux difficultés d'apprentissage de la langue d'enseignement par la mise en place de cours d'adaptation en dehors de l'horaire normal ou pendant celui-ci, de classes préparatoires, de classes bilingues ou par l'utilisation d'assistants pendant les cours. En Irlande, la situation est un peu différente puisque le contenu des programmes qui relèvent du mode de financement exposé ici est plus diversifié (relation entre l'école et la maison, achat de nouveau matériel scolaire, etc.). Dans tous les cas, l'usage des ressources est déterminé par leur allocation et les établissements scolaires disposent donc de très peu d'autonomie dans leur utilisation. Le plus souvent, il s'agit de ressources en personnel enseignant.

B.1. DOTATIONS COMPLÉMENTAIRES DIRECTEMENT ALLOUÉES PAR LES AUTORITÉS SUPÉRIEURES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

En Communauté française de Belgique, le ministère de l'éducation a identifié comme population-cible les élèves dont la langue maternelle n'est pas le français ou qui éprouvent des difficultés d'adaptation. Les ressources additionnelles sont allouées aux établissements sous forme de périodes-professeurs pour des cours d'adaptation à la langue d'enseignement, donnés par des maîtres spéciaux et qui peuvent être organisés à raison de trois périodes par semaine.

En Communauté flamande de Belgique, le programme *Zorgverbreding* mis en place dans l'enseignement général couvre les deux premières années de l'enseignement primaire ⁽¹⁾. Il est destiné aux élèves de l'enseignement général qui éprouvent des difficultés face aux activités d'enseignement. Une attention particulière est accordée aux élèves issus de familles défavorisées et à ceux qui connaissent des problèmes d'apprentissage. Les dotations sont allouées sous forme de périodes-professeurs qui doivent être utilisées lors de la période de transition entre l'enseignement maternel et l'enseignement primaire, dans le cadre d'activités portant sur l'enseignement du néerlandais, la prévention et le traitement des difficultés d'apprentissage, l'éducation interculturelle, la coopération entre les parents, les enseignants et l'école. L'optique générale à suivre est l'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé par les enseignants. Depuis 1998/1999, la population-cible d'élèves est définie comme suit: les enfants dont la mère n'a pas le certificat de l'enseignement secondaire, qui vivent dans une famille monoparentale ou dont les parents sont au chômage. Pour recevoir les périodes-professeurs additionnelles, l'école doit comporter 20 élèves ou 10 % de ses élèves qui appartiennent à la population-cible et présenter un plan d'attribution des périodes-professeurs.

Aux niveaux primaire et secondaire, un programme de politique d'éducation prioritaire, l'*Onderwijsvoorrangsbeleid* identifie en principe comme groupe d'élèves à besoins particuliers les élèves qui ont des difficultés d'apprentissage en raison de problèmes culturels, économiques ou sociaux. Dans la pratique, l'accent est mis sur les élèves immigrés. Les critères d'attribution des fonds sont le nombre d'élèves appartenant à la population-cible, qui se définit comme les enfants dont la mère a poursuivi sa scolarité jusqu'à l'âge maximum de 18 ans et dont la grand-mère n'est pas née en Belgique et ne détient pas la nationalité belge ou néerlandaise de naissance ⁽²⁾. Pour obtenir les ressources, un établissement doit accueillir 20 élèves ou 10 % de ses élèves faisant partie de la population-cible. Le programme se focalise surtout sur la qualité de l'enseignement du néerlandais pour ces enfants, ainsi que sur la qualité de l'enseignement de leur langue et culture d'origine (optionnel). Les quatre activités prévues dans ce programme sont identiques à celles du programme *Zorgverbreding* décrit plus haut. Les thèmes principaux de l'*Onderwijsvoorrangsbeleid* sont définis par le gouvernement de la Communauté flamande. Les établissements doivent ensuite poser leur candidature en proposant un plan d'activités qui mettent ces thèmes en pratique. Lorsque le plan est approuvé par l'administration, l'inspection pédagogique et des experts, les établissements reçoivent des périodes-professeurs à utiliser spécifiquement dans le cadre de l'*Onderwijsvoorrangsbeleid*.

En outre, toujours en Communauté flamande de Belgique, certains établissements de l'enseignement primaire et secondaire, répartis à travers toute la communauté flamande, comptent un grand nombre d'élèves d'origine immigrée ou réfugiée qui ont une très faible connaissance du néerlandais. Ces établissements reçoivent des périodes-professeurs additionnelles afin de proposer des classes d'accueil où les élèves sont soumis à un apprentissage intensif du néerlandais durant une année maximum. Les ressources sont allouées aux écoles primaires dès qu'un nombre minimum de quatre élèves les rendent nécessaires. Dans l'enseignement secondaire, le gouvernement place les enfants de la population-cible dans un nombre limité d'écoles auxquelles il donne les moyens d'offrir cet enseignement.

(1) Ce programme démarre dès la deuxième année de l'enseignement préprimaire mais cette période n'est pas prise en compte car elle ne fait pas partie de l'enseignement obligatoire.

(2) Les critères qui déterminent la population-cible d'élèves issus de l'immigration susceptibles de connaître des problèmes d'apprentissage sont centrés sur les mères car leur mode de vie (et leur niveau d'études) est plus susceptible d'influencer la scolarité de leurs enfants que celui des pères. Une étude de l'Institut supérieur des études professionnelles a mis en évidence que, parmi la population issue de l'immigration, le niveau d'éducation des pères n'est pas un critère aussi important que celui des mères pour déterminer un groupe-cible d'élèves qui nécessitent un enseignement complémentaire. En effet, le niveau de formation des pères est souvent supérieur à celui des mères, et, en outre, les mères sont souvent plus impliquées que les pères dans l'éducation de leurs enfants.

En Grèce, les écoles qui comptent un nombre important d'élèves d'origine étrangère, d'enfants de parents itinérants ou d'enfants grecs rapatriés, organisent des classes d'accueil ou des sections préparatoires destinées à l'enseignement de la langue grecque ou de la langue d'origine afin de faciliter l'insertion de ces élèves dans le système éducatif. Ces classes et sections s'appuient sur du matériel pédagogique adapté. Elles peuvent être animées par les enseignants ordinaires qui effectuent des heures supplémentaires, par des enseignants temporaires de soutien ou par des enseignants dotés de qualifications spécifiques travaillant à horaire réduit. Il existe des normes d'encadrement à respecter, qui sont de 9 à 17 élèves pour les classes d'accueil et de 3 à 8 élèves pour les sections préparatoires. La présence d'un nombre suffisant d'élèves pour l'ouverture d'une classe ou section conditionne l'octroi des ressources.

En Espagne, des compléments de ressources sont attribués aux établissements en faveur des enfants issus de l'immigration ainsi que des enfants dont la langue maternelle n'est pas la langue d'enseignement parce qu'ils proviennent d'une autre communauté espagnole que celle dans laquelle ils poursuivent leur scolarité. L'objectif est de normaliser la présence de ces élèves à l'école en tenant compte des caractéristiques particulières de chaque groupe culturel. Ces élèves reçoivent un soutien dès leur inscription et jusqu'à ce qu'ils acquièrent une maîtrise suffisante de la langue. Concernant le mode d'attribution de ces ressources, il n'existe pas de formule de calcul d'application nationale. Le volume des ressources est fonction des besoins de chaque école, qui sont estimés par l'autorité éducative.

En Irlande, le programme *Home/School Liaison* vise à développer le partenariat entre l'école, la maison et la communauté en s'appuyant sur les compétences complémentaires des enseignants et des parents, sur leurs connaissances et leur expérience, dans l'objectif de promouvoir l'intérêt de l'enfant pour l'apprentissage. Les critères de sélection sont le niveau d'intégration des élèves dans le cursus scolaire et le degré d'implication des parents dans la scolarité de leur(s) enfant(s). En principe, ce programme ne prend pas en compte le critère d'appartenance à une zone mais la plupart des écoles qu'il sélectionne appartiennent dans les faits à une zone défavorisée. Les écoles sélectionnées qui ne sont pas dans une zone défavorisée reçoivent un poste supplémentaire d'enseignement équivalent à onze heures par semaine. Dans l'enseignement secondaire, le programme se poursuit dans les écoles accueillant les élèves qui y participaient dans le primaire et dont la progression n'a pas été jugée satisfaisante. L'adhésion au programme se fait par les écoles sur une base volontaire, une fois qu'elles en acceptent la philosophie. Le but est de renforcer les parents dans leur rôle de premiers éducateurs et de les aider à soutenir la scolarité de leurs enfants. Les ressources sont mises à la disposition des écoles sous forme de personnel, à savoir des coordinateurs entre la maison et l'école. Ceux-ci sont des enseignants de l'établissement qui sont affectés à ces postes à plein temps, les tâches étant définies au niveau centralisé. Depuis 1999, sont mis en place des comités locaux constitués de représentants des agences volontaires et statutaires de la zone désignée comme défavorisée. Ces comités aident et conseillent les coordinateurs locaux.

Au Luxembourg, afin d'intégrer tous les élèves dans le cursus normal, toute une série d'activités de soutien destinées aux enfants immigrés sont prévues. Ainsi, un apprentissage systématique de l'allemand pour ces enfants est organisé au cours des premières années du primaire, des cours de soutien pédagogique adaptés à leurs besoins sont aussi proposés, notamment dans le préprimaire et dans le primaire. Le nombre d'élèves immigrés qu'accueille un établissement détermine l'affectation d'enseignants supplémentaires, engagés dans des actions de soutien spécifiques. Le personnel enseignant responsable de ces cours est financé principalement par le ministère de l'éducation nationale, ainsi que par les communes (contribuant respectivement entre 66 et 80 % pour le premier et 33 % au maximum pour les secondes).

En Autriche, dans les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen*, des mesures de soutien sont prévues pour les enfants dont l'allemand n'est pas la langue maternelle. Les élèves qui arrivent à l'âge de l'enseignement obligatoire et ne peuvent pas suivre à cause d'une maîtrise insuffisante de l'allemand se voient proposer durant deux ans un programme spécial de douze heures par semaine maximum, et ce, pendant une période qui ne peut dépasser deux ans. Pour les élèves réguliers rencontrant certaines difficultés, des cours additionnels d'allemand sont prévus jusqu'à cinq ou six heures par semaine. Dans les deux cas, cet enseignement peut être donné pendant les heures normales de cours, en parallèle à celles-ci ⁽¹⁾, ou en dehors de l'horaire général de cours (par exemple pendant l'après-midi). Dans le premier cas de figure, cette organisation implique la présence en classe d'un deuxième enseignant, spécifiquement formé, qui s'occupe des élèves présentant des difficultés

(¹) Le groupe d'élèves en difficulté suivra pendant l'horaire normal des cours qui portent sur les matières générales enseignées sous forme simplifiée et adaptée à leur connaissance de l'allemand.

d'apprentissage de l'allemand pendant les heures de cours. Ces cours de soutien peuvent avoir lieu durant l'année entière, si nécessaire.

Les programmes de cours et les plans pour la gestion du personnel sont définis au niveau national. Tous ces programmes nécessitent des ressources humaines supplémentaires, qui sont financées par le ministère de l'éducation, de la science et de la culture, via les *Landesregierungen* ou les *Landesschulräte*. Ces derniers allouent des périodes-professeurs supplémentaires en fonction du nombre d'élèves dont l'allemand n'est pas la langue maternelle. Pour chaque élève d'origine étrangère qui n'est pas capable de suivre l'enseignement général, un établissement reçoit 0,86 % d'une période-professeur. Cette proportion est de 0,33 % pour les élèves d'origine étrangère qui suivent le programme normal. Ces dotations doivent être réservées à des cours de soutien d'apprentissage de l'allemand. Au cas où un nombre imprévu d'élèves arriveraient en cours d'année, des postes supplémentaires peuvent être obtenus. Au sein de ce modèle général de soutien à l'apprentissage de l'allemand défini au niveau centralisé, les établissements disposent d'une certaine marge de manœuvre.

Au Liechtenstein, dans l'enseignement primaire, un programme en trois étapes (*Deutsch als Zweitsprache*), est destiné aux élèves dont la langue maternelle n'est pas l'allemand, ce qui représente environ 7 % des élèves. Il est organisé à un niveau centralisé. Durant la première étape, les élèves suivent un cours intensif d'allemand, et apprennent aussi l'arithmétique et la musique. Au cours de la deuxième étape, ils participent à certaines activités du premier degré régulier de la scolarité, surtout aux activités musicales et artistiques, tandis que les cours d'allemand se poursuivent. Au cours de la troisième phase, les élèves ont une connaissance de base de l'allemand et sont intégrés dans la vie de tous les jours de l'école. À la *Realschule* (enseignement secondaire inférieur), ils peuvent encore suivre des leçons supplémentaires de maîtrise de la langue allemande. Les coûts du personnel spécialisé destiné à ces programmes sont supportés à concurrence de 50 % par l'État et 50 % par la commune. Les enseignants mis à la disposition des établissements grâce à ces moyens financiers supplémentaires doivent être affectés exclusivement à ces postes.

FIGURE 4.2. TYPES DE PROGRAMMES SPÉCIFIQUES MIS EN ŒUVRE POUR LES ÉLÈVES APPARTENANT À UNE POPULATION-CIBLE. DOTATION DIRECTEMENT ALLOUÉE DE L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE À L'ÉTABLISSEMENT. ANNÉE 1997/1998.

	POPULATION CIBLE	TYPE D'INTERVENTION	FORME DE LA DOTATION	MODE D'OCTROI
UNION EUROPÉENNE				
B fr	Élèves dont la langue maternelle n'est pas le français	Cours supplémentaires de la langue d'enseignement	Dotation en personnel complémentaire spécialisé	Le nombre d'élèves-cibles détermine le nombre de périodes-professeurs
B nl	1. Élèves issus de familles défavorisées, élèves dotés de problèmes d'apprentissage 2. Élèves immigrés 3. Élèves réfugiés, élèves qui ne connaissent pas le néerlandais	1 et 2. Amélioration de la qualité de l'enseignement du néerlandais, prévention et traitement des problèmes d'apprentissage, coopération avec les parents, etc. 3. Classes d'accueil réservées à l'apprentissage du néerlandais	1, 2 et 3. Dotation en personnel complémentaire	1 et 2. Le nombre d'élèves-cibles détermine le nombre de périodes-professeurs, remise d'un plan d'activité 3. Le nombre d'élèves-cibles détermine le nombre de périodes-professeurs
EL	Élèves étrangers ou rapatriés dont la langue maternelle n'est pas le grec	Classes d'accueil et sections préparatoires réservées à l'apprentissage du grec et de la langue d'origine	Heures supplémentaires, enseignants temporaires de soutien, ou enseignants spécialisés à horaire réduit	Un nombre minimal d'élèves conditionne l'ouverture des cours et l'octroi des ressources nécessaires

Source: Eurydice.

FIGURE 4.2 (SUITE). TYPES DE PROGRAMMES SPÉCIFIQUES MIS EN ŒUVRE POUR LES ÉLÈVES APPARTENANT À UNE POPULATION-CIBLE. DOTATION DIRECTEMENT ALLOUÉE DE L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE À L'ÉTABLISSEMENT. ANNÉE 1997/1998.				
	POPULATION CIBLE	TYPE D'INTERVENTION	FORME DE LA DOTATION	MODE D'OCTROI
UNION EUROPÉENNE (SUITE)				
E	Minorités linguistiques (d'origine espagnole), enfants issus de l'immigration	Soutien aux élèves (cours de langue)	Dotation en personnel complémentaire, allouée spécifiquement ou non	À la discrétion de l'autorité éducative
IRL	Enfants non intégrés dans le cursus scolaire	Construction d'une relation entre l'école et la famille	Dotation en personnel, affecté à plein temps à la coordination du programme	Sélection des écoles sur la base de leur public, et adhésion des écoles au programme
L	Enfants immigrés dont la langue maternelle n'est pas l'allemand	Cours intensifs d'allemand Cours de soutien	Dotation en personnel complémentaire	Le nombre d'élèves-cibles détermine l'affectation d'enseignants engagés dans des actions de soutien spécifiques
A	Élèves dont la langue maternelle n'est pas l'allemand	Enseignants assurant un soutien à l'apprentissage de l'allemand en classe Cours supplémentaires d'allemand	Dotation en personnel complémentaire	Le nombre d'élèves appartenant à la population-cible détermine l'octroi d'un certain nombre de périodes-professeurs et d'enseignants supplémentaires dans les classes
AELE/EEE				
LI	Élèves dont la langue maternelle n'est pas l'allemand	Programmes d'intégration en trois étapes Cours supplémentaires d'allemand	Dotation en personnel complémentaire	(:)
<i>Source: Eurydice.</i>				

B.2. DOTATIONS COMPLÉMENTAIRES DISTRIBUÉES PAR LES AUTORITÉS LOCALES POUR DES ACTIVITÉS PRÉCISÉMENT DÉFINIES AU NIVEAU SUPÉRIEUR

Au Danemark, une législation définie au niveau central détaille une série de règles concernant l'enseignement offert aux élèves immigrés, qui peut se faire sous forme de classes d'accueil, de cours de danois comme seconde langue ainsi que de cours dans la langue maternelle. Les subsides qui parviennent aux municipalités accueillant des élèves d'origine immigrée ou réfugiée ne sont pas spécifiques mais les ordonnances du ministère de l'éducation obligent les municipalités à prendre en compte les besoins de certains élèves. Les ressources nécessaires pour cet objectif sont financées par une structure intermunicipale compensatrice, à laquelle les municipalités contribuent. Par le biais de cette structure, le ministère de l'intérieur alloue chaque année 15 314 DKK (environ 2 053 EUR) aux municipalités par élève d'origine étrangère. (Cette somme sera de 17 000 DKK – environ 2 279 EUR – à partir de l'an 2000). Les municipalités reçoivent donc des subsides du fonds intermunicipal en fonction du nombre d'élèves de nationalité étrangère présents sur leur territoire, ce budget étant fondu dans le budget général de la municipalité. Les ressources sont ensuite allouées aux différentes écoles en fonction des besoins particuliers de leurs élèves et non simplement en fonction de la nationalité de ceux-ci.

En Finlande, les établissements assurent un enseignement de soutien destiné à certains élèves-cibles. Pour les enfants dont la langue maternelle n'est pas une des langues officielles du pays, un enseignement d'adaptation est organisé sous forme de cours destinés à améliorer leur connaissance de la langue d'enseignement, de cours portant sur différentes matières du programme général donnés dans la langue maternelle de l'élève, ou encore de cours de la langue maternelle. Les enfants réfugiés ou demandeurs d'asile se voient offrir un enseignement préparatoire de six mois avant de rejoindre l'enseignement obligatoire où ils sont généralement placés dans des classes qui prennent en compte leur âge et leurs capacités. Pour financer ces enseignements, l'État délivre des subsides supplémentaires aux municipalités qui ont des élèves issus de l'immigration. Le financement est accordé sur la base de la demande des municipalités et est remboursé annuellement par la suite.

Celles-ci consultent alors les écoles sur leurs besoins et notamment leurs besoins liés à la présence d'enfants d'origine immigrée. Cependant, il n'existe pas de formule de calcul officielle et l'allocation des ressources relève de la responsabilité de la municipalité, qui respecte les normes législatives minimales. Les ressources nécessaires pour les classes préparatoires destinées aux élèves réfugiés font l'objet de ressources spécifiques allouées sous forme d'enseignants supplémentaires engagés à cette fin ou de supplément de salaire pour ceux, déjà en place, qui assurent cet enseignement.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), le ministère de l'intérieur alloue aux LEA des dotations destinées aux besoins particuliers des minorités ethniques, incluant les coûts salariaux des enseignants affectés à ces missions. Les LEA doivent postuler pour obtenir ces subventions dont l'usage est régi au niveau du gouvernement central. En Angleterre, à partir de 1999/2000, le financement de ces subventions (regroupées dans la *section 11*), est assuré par le ministère de l'éducation et de l'emploi, sous le nom de l'*Ethnic Minority Achievement Grant*. L'objectif est, d'une part, de garantir l'égalité des chances pour tous les groupes ethniques minoritaires, en se concentrant sur les problèmes provenant du fait que l'anglais n'est pas leur langue maternelle et, d'autre part, d'améliorer les résultats scolaires de ce groupe à risque. Au pays de Galles, depuis 1999/2000, le ministère des affaires galloises (devenu l'Assemblée nationale du pays de Galles depuis 1999), assume la responsabilité de la *section 11* afin de soutenir l'apprentissage de l'anglais comme seconde langue pour les enfants dont ce n'est pas la langue maternelle. Une fois les subventions obtenues, les LEA octroient ensuite aux établissements des ressources en espèces.

En Irlande du Nord, le *School Improvement Programme*, lancé en 1998, est destiné à améliorer les résultats scolaires en général, sous forme d'une grande variété d'actions. Il comprend des éléments spécifiques pour les établissements situés dans des zones socio-économiquement défavorisées. Il prévoit, par exemple, la mise en place de programmes d'alphabétisation et d'apprentissage des règles de calcul, des programmes destinés à améliorer la discipline et le comportement des élèves, et le *School Support Programme* (*) qui consiste en des périodes de soutien intensif pour les écoles qui présentent des taux de réussite bas ou en dessous de la moyenne. Les ressources additionnelles sont allouées par le ministère de l'éducation aux *Education and Library Boards*, principalement sur la base du nombre d'élèves qui ont des résultats scolaires faibles. Après consultation avec le conseil des écoles catholiques subventionnées – CCMS – les *Boards* allouent des dotations aux établissements en respectant un plan financier. Pour les autres éléments du *School Improvement Programme*, il existe divers modes de financement dont les mécanismes varient.

En Islande, le mode d'attribution aux écoles des ressources en personnel par les municipalités prend en compte une série de facteurs, dont le nombre d'enfants immigrés et le nombre d'élèves aux besoins éducatifs spécifiques. Les élèves issus de l'immigration ont droit à des cours supplémentaires d'islandais comme seconde langue, selon des règles définies par le gouvernement, notamment à l'aide d'un matériel scolaire standard récent, conçu par ce dernier. Reykjavik dispose de centres d'accueil dans trois écoles, où les élèves immigrés acquièrent les aptitudes linguistiques et culturelles nécessaires pour s'adapter au système d'enseignement islandais et pour pouvoir travailler de façon indépendante. Dans le cas de Reykjavik, c'est la municipalité qui finance elle-même cet enseignement. Pour les autres municipalités, le fonds municipal compensatoire alloue des dotations spécifiques en espèces qui doivent être réservées à des ressources en enseignants pour les élèves issus de l'immigration ainsi que pour les élèves à besoins éducatifs spécifiques. La dotation, qui se fait sur requête des municipalités, est fonction du nombre d'élèves-cibles que celles-ci accueillent. Les municipalités engagent et rémunèrent alors les enseignants qui vont répondre aux besoins particuliers des élèves. Les établissements doivent également postuler auprès des municipalités pour obtenir ces ressources additionnelles sous forme de postes d'enseignants.

En Norvège, des subventions spécifiques sont allouées par les municipalités aux établissements sous forme d'heures de cours réservées à des objectifs d'adaptation. Ces heures doivent être affectées à diverses missions particulières: cours de norvégien, enseignement spécial, enseignement d'adaptation pour certains élèves. Dans le cadre de ces moyens additionnels, les élèves issus de l'immigration, réfugiés ou demandeurs d'asile, se voient offrir un enseignement supplémentaire du norvégien. Le mode de financement se fait à l'initiative des écoles, qui peuvent postuler pour des subventions spécifiques auprès de l'officier municipal en chef. Les municipalités peuvent se faire rembourser par l'État ou recevoir une dotation spécifique. Ces ressources sont destinées principalement à couvrir une partie des salaires des enseignants qui se consacrent à ces programmes spécifiques, l'autre partie étant assumée par les municipalités.

(*) Prolongement du *Raising School Standards Initiative*.

FIGURE 4.3. TYPES DE PROGRAMMES SPÉCIFIQUES MIS EN ŒUVRE SUR LA BASE DE LA PRÉSENCE D'ÉLÈVES APPARTENANT À UNE POPULATION-CIBLE. DOTATIONS COMPLÉMENTAIRES ALLOUÉES PAR LES MUNICIPALITÉS POUR DES COURS DÉFINIS AU NIVEAU SUPÉRIEUR. ANNÉE 1997/1998.

	POPULATION CIBLE	TYPE D'INTERVENTION	FORME DE LA DOTATION	MODE D'OCTROI
DK	Élèves d'origine immigrée ou réfugiée	Classes d'accueil, cours de danois comme seconde langue, cours de langue maternelle	Ressources allouées en espèces aux municipalités	Du fonds intermunicipal à la municipalité: en fonction du nombre d'élèves étrangers Des municipalités aux écoles: en fonction des besoins particuliers des élèves de l'école
FIN	1. Élèves immigrés dont la langue maternelle n'est pas une des langues officielles 2. Enfants réfugiés ou demandeurs d'asile	1. Enseignement spécifique pour l'apprentissage de la langue d'enseignement 2. Enseignement préparatoire	Postes d'enseignants ou suppléments d'heures	De l'État à la municipalité: sur demande De la municipalité à l'école: consultation pour définir les besoins et pouvoir discrétionnaire de la municipalité
UK (E/W)	Élèves appartenant à des minorités ethniques	Soutien à l'apprentissage de l'anglais comme seconde langue	Dotations en espèces	État central via les LEA
UK (NI)	Établissements situés dans des zones socio-économiquement défavorisées Élèves ayant des résultats scolaires très faibles	Enseignement intensif de soutien, programmes d'alphabétisation, programmes axés sur le comportement des élèves, etc.	Dotations en espèces	Du ministère de l'éducation – DE (NI) – aux <i>Boards</i> : sur la base du nombre d'élèves ayant des résultats scolaires faibles Des <i>Boards</i> aux établissements: respect d'un plan financier et consultation avec le CCMS
IS	Enfants immigrés, enfants aux besoins éducatifs spécifiques	Cours supplémentaires d'islandais	Postes d'enseignants	De l'État à la municipalité: sur demande auprès du fonds municipal compensatoire Des municipalités aux écoles: sur demande auprès de la municipalité
NO	Élèves issus de l'immigration, enfants réfugiés ou demandeurs d'asile	Cours supplémentaires de norvégien	Dotations spécifiques en espèces	De l'État à la municipalité: remboursement ou dotation spécifique Des municipalités aux écoles: sur demande

Source: Eurydice.

B.3. DOTATIONS COMPLÉMENTAIRES POUR DES ACTIONS DÉFINIES PAR LES MUNICIPALITÉS EN FAVEUR DE PLUSIEURS GROUPES-CIBLES

Les pays concernés par ce mode de financement des besoins particuliers des établissements sont les Pays-Bas et certaines municipalités de Suède (celles qui allouent aux établissements des subsides destinés à un usage précis). Les établissements concernés se voient octroyer des dotations qui sont réservées à des objectifs spécifiques en faveur des élèves issus de milieux défavorisés et, dans ce sens, leur situation est similaire à celle des établissements de tous les pays des points I.B.1 et I.B.2. Cependant, elle s'en différencie par l'ampleur du rôle des municipalités. En effet, celles-ci sont soumises à des lignes directrices définies par l'État central sur la politique à mener face aux besoins particuliers des élèves, mais elles décident véritablement du type d'actions qui seront entreprises. De plus, en partie dans le cas de la Suède et particulièrement aux Pays-Bas, la responsabilité des municipalités n'est pas uniquement d'organiser la gestion des moyens de manière à répondre aux besoins des populations spécifiques d'élèves mais également d'intégrer dans leur politique locale différentes mesures permettant de prendre ces besoins en compte.

Aux Pays-Bas, le ministère de l'éducation, de la science et de la culture alloue des moyens supplémentaires à certains établissements primaires et secondaires en pondérant la dotation en personnel suivant les besoins de certains élèves. Les élèves qui présentent certaines caractéristiques comptent pour plus d'une unité: enfants dont les parents ont un faible niveau d'éducation, enfants hébergés dans un foyer ou dans une famille d'accueil, enfants de parents itinérants et enfants d'origine culturelle non néerlandaise. Ce surcroît d'unités de ressources en personnel est donc accordé à certains établissements et est destiné à la lutte contre l'échec scolaire. Cependant, bien

que ces ressources complémentaires soient allouées aux écoles par le ministère de l'éducation, de la science et de la culture, ce sont les municipalités qui en définissent l'usage.

En effet, selon le programme de la politique municipale compensatoire, le *Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid*, les municipalités coordonnent la lutte contre l'échec scolaire. Le financement de ce programme relève du niveau central et du niveau local. En plus de la pondération des dotations en personnel faite aux établissements, le ministère de l'éducation, de la science et de la culture met des moyens à la disposition des communes sous forme d'une subvention spécifique. Outre les ressources provenant du gouvernement, les établissements primaires et secondaires peuvent donc compter sur des moyens financiers et des services de la municipalité. Les municipalités décident de la répartition des fonds pour les programmes spécifiques entre les écoles, en se basant sur la proportion d'élèves d'origine hollandaise et étrangère. Les écoles peuvent déterminer l'utilisation des ressources mais doivent rendre à l'administration communale un rapport indiquant leur affectation. En outre, l'inspection de l'enseignement supervise l'affectation des moyens attribués aux écoles.

Les municipalités gèrent les ressources destinées aux besoins particuliers des établissements dans le cadre d'un plan d'action établi en concertation avec les écoles, mais aussi avec les services d'aide à la jeunesse, les bibliothèques, etc. Les organismes qui participent à l'élaboration de ce plan ont la possibilité de déterminer avec la commune et les autres écoles la meilleure façon de répondre aux difficultés des élèves qui proviennent de milieux défavorisés et peuvent aussi décider de l'affectation des moyens financiers disponibles et de l'organisation des activités. Les municipalités établissent l'ensemble de la stratégie visant à lutter contre l'abandon de la scolarité. En respectant une structure nationale mais en développant des particularités, elles dirigent des programmes orientés vers des groupes à risque, des structures qui permettent d'évaluer l'importance de l'absentéisme, affectent du personnel qui travaille au respect de l'obligation scolaire, nouent des contacts avec les parents d'élèves à risque, organisent des cours d'intégration pour les parents d'origine étrangère et entretiennent une relation étroite avec la politique de prévention à destination des jeunes défavorisés. En outre, des programmes spécifiques en faveur des jeunes appartenant à des groupes à risque sont menés pour assurer la transition entre les différents niveaux d'éducation.

Par rapport à la marge de manœuvre des municipalités, dans le cadre des politiques destinées aux populations défavorisées, il existe certaines lignes directrices qui doivent être suivies dans les établissements. Ceux-ci doivent s'adapter à l'environnement multiculturel, offrir des cours supplémentaires de la langue d'enseignement aux élèves d'origine étrangère, et organiser des cours dans les diverses langues d'origine de leurs élèves dans l'objectif de leur permettre d'acquérir une meilleure connaissance du néerlandais. De plus, les enseignants doivent également être capables de guider des élèves à travers les cours selon des rythmes d'enseignement différents.

En Suède, comme cela a été vu dans le point I.A.3 de ce chapitre, l'État central définit, dans sa législation, les populations-cibles d'élèves qui présentent des besoins particuliers et nécessitent un enseignement supplémentaire adapté. La municipalité dispose ensuite d'une grande marge de manœuvre dans l'organisation de la forme de l'aide, dans son financement et dans le mode d'allocation des ressources aux établissements. Certaines municipalités allouent aux écoles des ressources de base et un supplément en fonction des besoins individuels des élèves, dont l'usage est spécifié. D'autres distribuent les ressources aux écoles après négociation. Quand les municipalités négocient le montant de l'aide avec chaque école, celui-ci doit être utilisé pour les besoins particuliers des élèves.

FIGURE 4.4. TYPES DE PROGRAMMES SPÉCIFIQUES MIS EN ŒUVRE SUR BASE DE LA PRÉSENCE D'ÉLÈVES APPARTENANT À UNE POPULATION-CIBLE. DOTATIONS COMPLÉMENTAIRES POUR DES ACTIONS DÉFINIES PAR LES MUNICIPALITÉS. ANNÉE 1997/1998.

	POPULATION CIBLE	TYPE D'INTERVENTION	FORME DE LA DOTATION	MODE D'OCTROI
NL	Élèves socio-économiquement défavorisés: enfants dont les parents ont un faible niveau d'éducation, enfants vivant dans un foyer ou une famille d'accueil, enfants de parents itinérants, enfants d'origine culturelle non néerlandaise	Cours de néerlandais, cours des diverses langues d'origine, programmes orientés vers des groupes à risque pour assurer la transition entre les différents niveaux de la scolarité, lutte contre l'absentéisme	Unités de ressources en personnel Subventions spécifiques en espèces et services mis à la disposition de l'établissement	De l'État aux établissements: en fonction de la proportion de la population scolaire provenant de milieux socio-économiques défavorisés De la municipalité aux établissements: en fonction de la proportion d'élèves d'origine étrangère
S	Élèves dont la langue maternelle n'est pas la langue d'enseignement, élèves provenant de milieux sociaux défavorisés, élèves à besoins éducatifs spécifiques	Cours de soutien, cours de suédois, aménagement des infrastructures	Dotations additionnelles en espèces	De la municipalité aux établissements: en fonction des besoins individuels des élèves, après négociation avec l'établissement

Source: Eurydice.

C. DOTATIONS ACCORDÉES SUR LA BASE DE PLANS D'ACTIVITÉ LOCAUX DÉPOSÉS AUPRÈS DES AUTORITÉS SUPÉRIEURES

Le dépôt d'un projet ou d'un plan d'activité conditionne l'octroi de ressources dans une série de pays, qu'il s'agisse ou non pour ces derniers de leur unique façon d'allouer des moyens complémentaires aux établissements accueillant des populations spécifiques. En Belgique (Communauté française), en France, en Irlande, en Italie et au Portugal, l'acteur qui dépose le projet est l'établissement, tandis qu'au Danemark, en Suède et au Royaume-Uni, il s'agit des autorités locales. En Angleterre, pour le programme des *Education Action Zones* – EAZ –, l'acteur en question est un groupement d'établissements. Il est assimilé aux programmes de la catégorie I.C.2 (dépôt d'un plan d'activité par la municipalité), en raison de son extension géographique et de l'implication des LEA qui agissent en tant que partenaires et qui cofinancent les projets.

C.1. DOTATION ACCORDÉE PAR LES AUTORITÉS SUPÉRIEURES SUR LA BASE D'UN PROJET ÉDUCATIF ÉLABORÉ PAR L'ÉTABLISSEMENT

Ce type de financement des besoins particuliers s'observe en Belgique (Communauté française), en France, en Irlande, en Italie et au Portugal. Dans tous ces pays, deux types de critères président à l'allocation des ressources pour ce mode de financement. Le premier concerne l'appartenance de l'école à une zone définie par des indicateurs socio-économiques et/ou par le niveau des résultats scolaires qui y sont obtenus. Le second est relatif à la présentation d'un projet par l'établissement, qui permette de répondre aux besoins spécifiques de la population de l'école. Ces deux « conditions » réunies – appartenance à une zone défavorisée et conception d'un projet éducatif – permettent à l'établissement d'obtenir des ressources supplémentaires, délivrées en nature ou en espèces, qu'il utilisera dans la réalisation de son projet. L'établissement dispose donc d'une marge de manœuvre importante puisqu'il doit à la fois déterminer la façon de répondre à ses besoins spécifiques et ensuite assurer la gestion des moyens alloués ⁽¹⁾. De plus, en Italie, l'autonomie est accrue car les financements s'obtiennent en partie par des sources autres que publiques.

⁽¹⁾ En France et en Italie, la réalisation de projets destinés à pallier le fait d'être situé dans une zone défavorisée entraîne l'octroi d'avantages en termes de progression de carrière pour les enseignants qui mettent ces projets en œuvre. Ces avantages ne sont pas pris en compte ici car il ne s'agit pas de ressources allouées aux établissements mais bien aux enseignants. Or, pour l'école, l'importance de ses ressources se définit par le nombre d'enseignants ou d'heures d'enseignement attribuées.

En Communauté française de Belgique, une politique de *discrimination positive* permet aux établissements de l'enseignement primaire et secondaire de recevoir des financements spécifiques destinés aux élèves défavorisés. Le ministère de la Communauté française dispose d'une enveloppe limitée, qu'il répartit entre les établissements qui introduisent une demande de fonds. Les subsides sont attribués à des établissements qui se situent dans des zones défavorisées. Celles-ci sont délimitées par le ministère selon des critères scolaires tels que le taux de redoublement, le nombre d'élèves en retard, la densité en écoles professionnelles et en classes d'accueil, etc. Des critères socio-économiques, relatifs à la population de l'école ou à la zone à laquelle appartient l'établissement sont également pris en compte, tels que le faible niveau d'étude des parents, le nombre d'élèves étrangers, la pauvreté, le chômage, l'inconfort des habitations ou l'inadaptation à la langue ou à la culture. La volonté politique est d'attribuer ces fonds à ceux qui en ont le plus besoin. Les écoles situées en zone défavorisée doivent proposer des projets. Une fois les subsides obtenus, l'école détermine ses activités en adéquation avec le type d'intervention envisagée et gère les fonds obtenus. Il existe un contrôle de l'utilisation des moyens par l'*Observatoire de la politique de discrimination positive* et par l'inspection.

En France, le programme des ZEP prévoit la possibilité de crédits pédagogiques provenant de l'État via l'inspection académique, pour du matériel et du personnel, sur la base des projets d'établissement. Comme cela a été dit plus haut (point I.A.1), le fait d'appartenir à une ZEP donne droit automatiquement à un surcroît de moyens. Cependant, il est également possible pour les écoles situées en ZEP de recevoir des moyens supplémentaires destinés à des projets qu'elles mettent elles-mêmes en œuvre. Les moyens donnés laissent une marge d'autonomie à l'établissement.

De même, en Irlande, un programme existant dans les zones défavorisées (point I.A.1) donne la possibilité aux écoles de développer des projets qui leur permettent d'obtenir des financements additionnels.

Dans l'enseignement primaire, le programme *Breaking the Cycle Initiative* prévoit des dotations en espèces pour les écoles situées dans des zones défavorisées, établies sur la base de critères socio-économiques par le centre de recherche sur l'éducation. Les écoles sélectionnées situées en zone urbaine reçoivent 4 000 IEP maximum (environ 3 150 EUR) pour les projets qu'elles entreprennent. En milieu rural, les écoles faisant partie du programme se voient attribuer la somme de 1 000 IEP (environ 788 EUR) pour leurs projets. Les dotations destinées à ces projets s'accompagnent de conseils et de propositions d'actions à mener. De plus, les enseignants peuvent suivre des séminaires sur le sujet. À la fin de l'année, les écoles doivent rendre compte de la façon dont elles ont utilisé leur dotation et sont évaluées par les autorités centrales. Les dotations peuvent être utilisées pour des projets qui ont lieu dans l'école, comme un projet artistique, ou en dehors de l'école, comme l'organisation d'un club de devoirs.

En Italie, des ressources additionnelles sous forme de personnel enseignant sont allouées aux établissements situés dans des zones dites à risque, à condition qu'ils présentent des projets pédagogiques susceptibles de soutenir la scolarité des élèves défavorisés. En outre, les allocations en fonctionnement provenant de l'État et des communes ainsi que les dotations de capital immobilier provenant des communes prennent en compte les conditions socioculturelles et environnementales de l'établissement et l'existence de projets pour lutter contre l'absentéisme scolaire qui sont développés par les établissements. Pour l'instant, l'allocation de personnel enseignant attribuée par le ministère de l'éducation à chaque institution scolaire est déterminée, entre autres, par l'existence de programmes de prévention et de rattrapage du décrochage scolaire et des échecs ainsi que par des indicateurs de type économique, socioculturel et scolaire concernant la population de l'établissement. L'importance de la présence d'élèves d'origine étrangère constitue un de ces indicateurs. Les suppléments de ressources en personnel doivent être affectés selon le projet mis sur pied par l'établissement. Cependant, l'ensemble de la dotation en personnel reste globalisé. Depuis l'année 1999/2000, des zones sont clairement définies en fonction des caractéristiques socioculturelles du territoire de compétence de l'école. Les programmes pour lutter contre l'échec scolaire ne sont plus financés par une partie de la dotation générale en personnel enseignant, mais par des financements spécifiques, alloués selon des critères précis.

En plus de l'addition de moyens pour les écoles situées dans des zones défavorisées d'un point de vue socioculturel, une autre façon de financer les besoins particuliers de populations-cibles, liée à l'autonomie des établissements et à l'initiative des enseignants, est possible. En effet, les enseignants peuvent mettre sur pied des projets qui ont pour but de soutenir la scolarité d'élèves socialement défavorisés ou d'origine immigrée. Ces projets sont financés de manière spécifique par des rémunérations additionnelles directement allouées aux enseignants dans le cadre du fonds pour

l'amélioration de l'offre de formation et pour la rémunération des activités complémentaires. Ce mode de financement des activités éducatives se concrétise par un surcroît de salaire pour les heures supplémentaires effectuées pour des activités pédagogiques complémentaires (maximum de six heures par semaine). Ce fonds finance différents types d'activités d'adaptation mais une majoration est réservée aux écoles situées dans les zones à haut taux d'immigration et de nomadisme.

Au Portugal, des écoles des trois cycles de l'*ensino básico* peuvent proposer des projets spécifiques nécessitant du personnel complémentaire, dans l'objectif d'améliorer la réussite scolaire des élèves issus de familles de niveau socio-économique peu élevé. Ces projets sont analysés au cas par cas par les *direcções regionais de educação* – DRE – qui décident de l'affectation ou non de personnel complémentaire. En outre, les écoles faisant partie des TEIP peuvent obtenir des ressources supplémentaires en fonctionnement, ainsi qu'une augmentation de la dotation en personnel en présentant des projets spécifiques dans le cadre de programmes nationaux tels que le programme d'éducation pour la santé, le programme d'éducation pour tous, les clubs européens, la mise en valeur esthétique des espaces éducatifs.

C.2. ALLOCATIONS DU GOUVERNEMENT CENTRAL POUR DES ACTIVITÉS ÉDUCATIVES ÉLABORÉES PAR LES AUTORITÉS LOCALES DANS LE CADRE D'UN PROGRAMME NATIONAL

Ce mode d'octroi des ressources se retrouve au Danemark, en Suède et au Royaume-Uni. Pour bénéficier de ressources complémentaires, les autorités locales de ces pays doivent déposer des plans d'activités en rapport avec un programme national. Dans certains cas, une première sélection sera opérée parmi l'ensemble des autorités locales sur la base des caractéristiques socio-économiques de leur population, seules les autorités locales retenues pouvant proposer auprès du niveau central la mise en œuvre d'activités éducatives. En outre, les municipalités des pays concernés doivent participer au financement des activités décrites dans cette catégorie, à l'exception des autorités locales écossaises.

Au Danemark, de 1994 à 1998, les municipalités peuvent proposer au gouvernement des projets éducatifs qui permettent d'améliorer l'enseignement des élèves bilingues. Les subsides sont distribués aux municipalités en fonction des projets qu'elles ont présentés et qu'elles sont également supposées cofinancer.

En Suède, depuis la fin des années 90, les municipalités peuvent obtenir des ressources éducatives additionnelles dans le cadre d'une politique ponctuelle destinée aux élèves des quartiers défavorisés. Les municipalités qui peuvent participer à ce programme sont désignées par la commission des zones urbaines. Les objectifs généraux de cette politique, définis par le gouvernement, concernent la promotion d'une meilleure connaissance du suédois parmi les élèves dont ce n'est pas la langue maternelle, l'offre à tous les élèves de la possibilité de terminer les études secondaires et la mise en œuvre de moyens pour qu'aucun élève ne termine les études secondaires sans une bonne connaissance du suédois, de l'anglais et des mathématiques. Les municipalités sélectionnées doivent définir la façon dont elles mettront ces objectifs en pratique dans chaque quartier et elles peuvent alors être incluses dans le programme. Une des conditions d'accès est que la municipalité participe pour moitié au financement des actions incluses dans cette politique urbaine. Les municipalités sont évaluées chaque année sur la façon dont elles atteignent les objectifs des initiatives portant sur des zones urbaines.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), il existe plusieurs initiatives du gouvernement central visant à fournir des ressources additionnelles qui aident les établissements à lutter contre les effets négatifs d'une situation socio-économique défavorisée et à répondre aux besoins particuliers des enfants de minorités ethniques en améliorant les résultats scolaires des élèves concernés. Les *Grants for Education Support and Training* – GEST – ou subventions pour un soutien à l'éducation et à la formation, devenues en Angleterre le *Standards Fund* depuis 1998, peuvent être utilisées pour des programmes qui aident les écoles à résoudre de tels problèmes. Il peut s'agir, par exemple, de programmes permettant d'améliorer les taux de fréquentation scolaire, le comportement et la discipline ou de programmes visant à améliorer les résultats d'élèves en échec scolaire, tels que la mise en place de centres de soutien à l'étude, de cours d'alphabétisation à destination des familles ou des élèves durant l'été. Le ministre de l'éducation détermine chaque année quel type de programmes sera initié. Les LEA rentrent alors des demandes pour l'obtention de fonds en fournissant un projet d'activité. Elles assurent 50 % du financement.

À côté du *Standards Fund*, un nouveau programme destiné à lutter contre l'échec scolaire est mis en place depuis septembre 1998 en Angleterre. Selon ce programme, les écoles ont la possibilité de se regrouper en zones et d'obtenir des fonds destinés à répondre à des besoins particuliers. Les *Education Action Zones* – EAZ – ont pour but d'améliorer l'éducation dans les zones socialement défavorisées. Les EAZ sont des groupes locaux d'une vingtaine d'écoles, incluant deux ou trois écoles secondaires, dix-sept ou dix-huit écoles primaires, plus parfois une école de l'enseignement spécial. Chaque zone est formée par un partenariat entre les entreprises, les parents, l'école et la LEA. Les candidats postulent alors auprès du ministère de l'éducation et de l'emploi pour obtenir le statut de EAZ. Les critères d'éligibilité se rapportent aux caractéristiques de la zone de localisation (taux de chômage, etc.) ainsi qu'à la population scolaire de chaque école (comme le nombre d'élèves qui reçoivent des repas gratuits, ou les résultats scolaires des élèves). Une partie des fonds provient normalement du secteur privé. Chaque zone définit ses objectifs et propose ses propres stratégies pour améliorer les résultats scolaires à l'intérieur de la structure définie par le gouvernement central. Celle-ci implique que les actions des EAZ soient centrées sur l'alphabétisation et l'apprentissage des règles de calcul. Certaines EAZ dépassent la sphère directe des établissements et mettent au point des programmes d'alphabétisation des familles.

En Écosse, un mode de financement des besoins particuliers des élèves, nommé *Excellence Fund*, a été mis en place en 1998 et sera disponible jusqu'en 2001/2002. L'objectif général de cette mesure est l'amélioration des résultats scolaires et la promotion de l'intégration sociale à l'école. Certains de ses programmes sont ciblés sur les élèves provenant de milieux socio-économiques défavorisés. Les thèmes du programme sont la lutte contre l'abandon scolaire, un soutien à l'étude, un soutien à l'alphabétisation et à l'apprentissage des règles de calcul pour les premières années du primaire, un soutien à la formation continue des enseignants, la réduction des classes et l'achat de matériel technologique de l'information et de la communication. Dans le cadre de ce programme, les autorités locales doivent poser leur candidature en établissant un plan d'activité reprenant les thèmes du programme national qu'elles désirent mettre en œuvre. Elles doivent impliquer les établissements scolaires dès le début. Les plans doivent être approuvés par le gouvernement et ensuite les ressources sont allouées aux autorités locales, sous forme d'allocation en espèces pour le personnel, le matériel et les biens d'équipement. Ces ressources sont ensuite distribuées aux écoles. Ce mode de financement doit être suffisamment flexible pour satisfaire les besoins locaux.

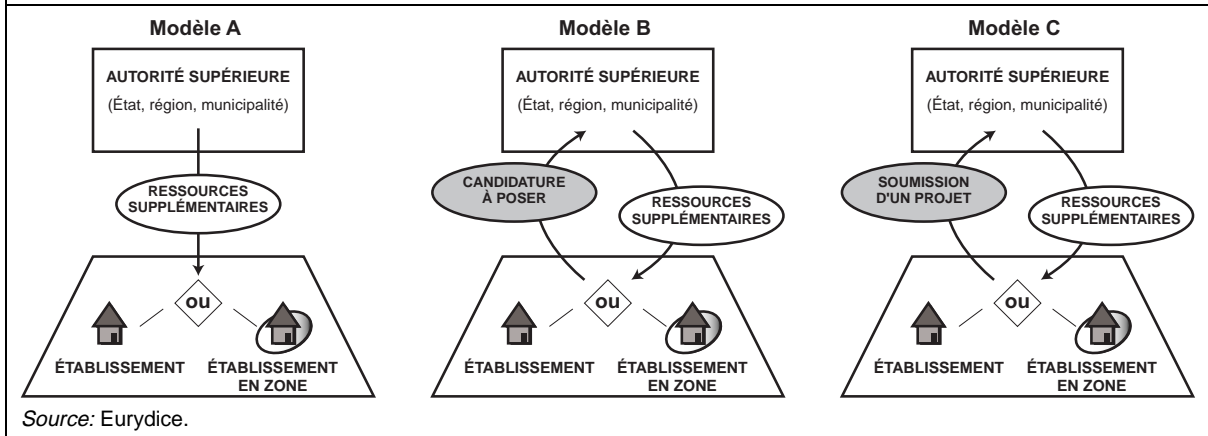
D. SYNTHÈSE DU RÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT DANS L'OBTENTION DES RESSOURCES

Dans les trois sections précédentes, les modes d'octroi de ressources complémentaires aux établissements ont fait l'objet d'une analyse détaillée. Les critères qui prévalent pour obtenir les fonds et le degré de flexibilité accordé aux établissements dans leur utilisation sont l'objet principal des grandes catégories proposées pour la comparaison. Les types de ressources financées (personnel, fonctionnement ou dotation globale) et leurs affectations (cours, projets d'action, etc.) ainsi que les niveaux d'autorité qui les octroient font également partie intégrante de l'analyse. Celle-ci met d'emblée en évidence que le rôle joué par l'établissement pour obtenir ces ressources varie selon le pays et/ou le type de ressources allouées.

Dans cette courte section, en guise de synthèse, l'accent est mis sur les différents cas de figure concernant la part d'initiative que les établissements doivent prendre ou non pour obtenir ces ressources complémentaires. Trois grands modèles se dégagent et sont illustrés sous forme de schéma dans la figure suivante. Ces trois modèles ne sont pas exclusifs et peuvent coexister au sein d'un pays. Le recours à un modèle ou à un autre peut varier selon le niveau d'enseignement ou le type de programme mis en œuvre.

Ces schémas ne tiennent compte ni du type de ressources octroyées, ni de l'autonomie dont dispose l'établissement dans leur utilisation. Ils ne distinguent pas non plus les différents niveaux administratifs (État, région, municipalité) qui octroient ces ressources. Ceux-ci sont regroupés sous l'entité « autorité supérieure » et ce, même dans les pays où la municipalité joue un rôle prépondérant dans l'obtention des fonds et travaille en étroite concertation avec les établissements scolaires qui dépendent d'elle.

FIGURE 4.5. RÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT DANS L'OBTENTION DES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES. ANNÉE 1997/1998.



Dans le premier modèle, l'autorité supérieure octroie automatiquement des ressources spécifiques aux établissements qui rencontrent les critères requis en termes de caractéristiques – sociales et/ou scolaires – de leur population d'élèves ou de la population de leur zone géographique environnante. L'établissement n'intervient pas dans les décisions d'octroi mais il doit parfois fournir des informations sur sa population en rapport avec les critères fixés par l'autorité supérieure.

Dans le second modèle, un programme ou un ensemble d'actions spécifiques pour une population cible sont définies par une autorité de niveau supérieur. Les établissements souhaitant participer au programme et recevoir les ressources nécessaires pour le mettre en œuvre doivent poser leur candidature ou adhérer sur une base volontaire.

Dans le troisième modèle, l'autorité supérieure octroie les ressources spécifiques aux établissements qui ont élaboré un projet éducatif particulier. Le projet doit être remis à l'autorité qui décide si les objectifs et contenus répondent aux critères permettant l'octroi des fonds.

Dans les trois modèles, soit les établissements accueillant un certain type de population sont concernés, soit les établissements appartenant à des zones dont les caractéristiques sont définies au préalable ont droit à ces ressources additionnelles. C'est pourquoi les deux situations sont présentées dans les schémas.

Globalement, l'analyse menée dans cette première partie du chapitre 4 fait ressortir que c'est le premier modèle, qui représente l'octroi automatique de ressources complémentaires qui est le plus fréquent. Il se rencontre dans une majorité de pays.

Pour souligner les avantages de la procédure d'obtention de ressources supplémentaires basée sur les projets d'établissement, on peut mettre en exergue le fait que l'équipe éducative d'un établissement est la mieux placée pour définir les besoins spécifiques de ses d'élèves et pour déterminer les objectifs qu'elle doit poursuivre. Il revient donc à l'établissement de décrire les activités qu'il souhaite mener pour atteindre ses objectifs et de solliciter l'autorité supérieure pour obtenir les moyens nécessaires. Cette question est à mettre en lien avec la discussion sur l'autonomie financière des établissements (voir chapitre 2). En tout cas, ces mesures supposent que les chefs d'établissement et le personnel enseignant qui s'appliquent à élaborer ces projets soient disponibles et disposent des compétences nécessaires.

Il s'avère que les quelques pays qui ont mis en place un système d'octroi basé sur les projets présentés par les écoles ont restreint pour la plupart cette possibilité aux établissements situés dans des zones socio-économiques défavorisées.

En conséquence, lorsque les fonds complémentaires sont attribués sur la base de l'acceptation d'un projet élaboré par les responsables de l'équipe éducative de l'établissement, ce dernier a fait le plus souvent l'objet d'une double sélection. La première est la détermination de la zone et la seconde dépend de l'initiative que prendra ou non l'établissement de postuler pour des ressources complémentaires. Les effets et risques de stigmatisation en lien avec la première sélection sont largement discutés dans le dernier point de ce chapitre (voir point II.C). La seconde sélection pose la question des capacités de l'équipe éducative à diagnostiquer les besoins spécifiques de la population de l'établissement et de son aptitude à mettre en œuvre des procédures pour obtenir les fonds nécessaires.

II. ANALYSE HISTORIQUE ET CONTEXTUELLE

C'est surtout durant les années 80 et la dernière décennie (figure 4.6) que des financements complémentaires à destination de certains groupes d'élèves ont été mis en place dans nombre de pays de l'UE et de l'AELE/EEE, comme un moyen d'agir sur les inégalités sociales et culturelles face à l'éducation. De nombreux pays se sont trouvés face à une population hétérogène dont les besoins différenciés se traduisent par des attentes multiples envers l'enseignement. En réponse aux attentes particulières déterminées par l'origine sociale ou ethnique, certains pays européens ont décidé d'octroyer des fonds additionnels.

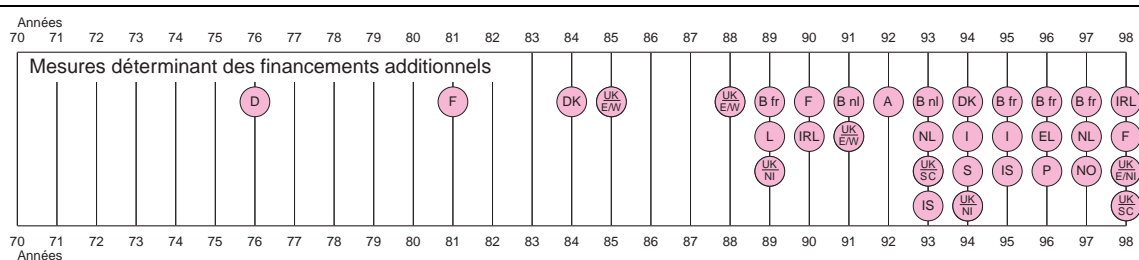
Cette section du chapitre examine les objectifs et contextes expliquant l'introduction de ces financements additionnels. Une première section (II.A) est consacrée aux objectifs généraux à l'origine de ces financements complémentaires. Une seconde section (II.B) examine comment les financements additionnels ont été articulés avec le financement des ressources générales des écoles et met en évidence les pays qui utilisent des canaux d'octroi distincts pour les financements additionnels.

Enfin, la dernière section (II.C) analyse un mode de financement présent dans plusieurs pays qui conditionne l'octroi des ressources additionnelles à l'appartenance de l'école à un territoire socio-économiquement défavorisé. Cette dernière modalité d'attribution des financements spécifiques est discutée en raison des nombreuses questions qui se posent à propos de son efficacité et des phénomènes sociaux auxquels elle est associée, notamment la concentration de populations défavorisées dans certaines zones urbaines.

A. OBJECTIFS DES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Comme cela a été mis en évidence dans la partie descriptive, tous les pays concernés n'ont pas déterminé de la même façon les établissements pouvant bénéficier de l'octroi de ressources additionnelles. De même, les objectifs à l'origine de ce supplément de moyens se caractérisent par des tendances différentes, analysées dans cette section. Il faut préciser que les politiques de financements supplémentaires liés à des attributs sociaux sont parfois intégrées dans des objectifs plus généraux, portant sur la philosophie globale du système éducatif. De plus, les besoins des établissements liés aux attributs sociaux de leurs élèves sont parfois associés, dans les législations nationales ou communautaires, tantôt aux besoins éducatifs spécifiques, tantôt au droit de suivre des cours dans sa langue d'origine.

FIGURE 4.6. DATES DES PRINCIPALES MESURES DÉTERMINANT L'OCTROI DE RESSOURCES ADDITIONNELLES AUX ÉTABLISSEMENTS ACCUEILLANT DES POPULATIONS SPÉCIFIQUES ENTRE 1970 ET 1998.



Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Les dates prises en compte se réfèrent à des réformes qui officialisent les financements additionnels. Par contre, les périodes où seuls des projets pilotes existaient ne sont pas signalées.

Suède: une nouvelle politique en faveur des quartiers défavorisés, comportant un volet dans l'enseignement obligatoire, est initiée en 1999.

Royaume-Uni (E/W/NI): les suppléments de dotation alloués aux établissements qui accueillent un certain nombre d'élèves défavorisés existaient bien avant 1988 grâce à l'initiative des autorités locales ou des *Boards*, mais c'est à cette date qu'ils ont été intégrés dans les normes définies par le LMS. En Angleterre et au pays de Galles, des ressources complémentaires ont été introduites dès 1966, en faveur des minorités ethniques.

Trois grands objectifs ont pu être identifiés. Il s'agit de l'amélioration de la réussite scolaire, de l'assurance d'offrir à chacun un service scolaire équivalent et, enfin, de l'intégration des enfants issus de l'immigration.

Dans les Communautés française et flamande de Belgique, en France, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal, ainsi qu'au Royaume-Uni, les compléments de moyens visent à améliorer la réussite scolaire de tous et s'inscrivent dans l'objectif général de l'égalité des chances.

Au Danemark, en Suède et en Norvège, les ressources destinées à certaines catégories d'élèves permettent d'assurer une offre de service scolaire équivalente pour chacun ⁽¹⁾. Cela signifie que l'offre est adaptée aux besoins des élèves et que les élèves dont les besoins sont identiques doivent recevoir le même enseignement.

En Allemagne, en Grèce, au Luxembourg, en Autriche, en Finlande, au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), en Islande et au Liechtenstein, les mesures financières en faveur des élèves issus de l'immigration sont le prolongement de la volonté politique d'intégrer ces enfants. En outre, la volonté d'intégration des élèves d'origine étrangère dans le système éducatif vise souvent à garantir plus largement l'égalité des chances de cette population-cible en promouvant leur réussite scolaire.

FIGURE 4.7. PRINCIPAUX OBJECTIFS DES FINANCEMENTS ADDITIONNELS ACCORDÉS AUX ÉTABLISSEMENTS ACCUEILLANT DES POPULATIONS SPÉCIFIQUES ENTRE 1970 ET 1998.		
PROMOTION DE LA RÉUSSITE SCOLAIRE POUR TOUS	ÉQUIVALENCE DE L'OFFRE ÉDUCATIVE/ ADAPTATION EN FONCTION DES BESOINS	VOLONTÉ D'INTÉGRATION DE LA POPULATION IMMIGRÉE, EN PROMOUVANT SA RÉUSSITE SCOLAIRE
B fr, B nl, F, IRL, I, NL, P, UK	DK, S, NO	D, EL, L, A, FIN, UK (E/W), IS, LI
<i>Source: Eurydice.</i>		

A.1. PROMOTION DE LA RÉUSSITE SCOLAIRE POUR TOUS

Les politiques de financement additionnel menées dans ce sens s'appuient sur le constat qu'une partie de la population scolarisée rencontre des difficultés scolaires en raison de son origine sociale ou ethnique. Dans la perspective d'une amélioration des résultats scolaires, ces élèves sont reconnus comme étant en situation de discrimination. Dès lors, l'idéal d'égalité des chances est considéré comme n'étant pas respecté et il s'agit d'initier, en faveur de ces élèves, des actions qui doivent permettre d'adapter l'enseignement à leurs besoins particuliers.

De plus, les moyens complémentaires ont été octroyés à des populations défavorisées en espérant améliorer leurs résultats scolaires. Il faut mettre en évidence que, dans certains des pays qui poursuivent cet objectif, la question du coût du redoublement se pose avec beaucoup d'acuité et nécessite des mesures concrètes, de même que le coût de l'abandon scolaire. Cela explique que, dans certains cas, le critère utilisé pour évaluer le programme est l'amélioration effective des niveaux de réussite.

En Communauté française de Belgique, la volonté d'accorder plus de moyens à certains groupes d'élèves est apparue en 1989, sur un modèle proche de celui déjà expérimenté en France, à savoir la définition de zones à l'intérieur desquelles les établissements scolaires bénéficient d'une politique de discrimination positive. L'objectif poursuivi est de faire jouir pleinement de leur droit à l'éducation les enfants de milieu populaire, en leur consacrant plus de moyens. Reconnaître ces enfants dans leur identité socioculturelle et répondre à leurs besoins spécifiques dans le cadre de la construction des savoirs par des méthodes pédagogiques différenciées constituent les axes de cette entreprise.

Par la suite, les moyens additionnels alloués aux écoles prioritaires ⁽²⁾ ont été inscrits dans deux décrets, datant respectivement de 1995 et de 1997. Le premier vise à mettre en place une politique active de lutte contre l'échec scolaire, en réformant progressivement (en dix ans) l'enseignement fondamental vers un système organisé par cycles et adapté au rythme de chaque élève. Cette organisation permet de réduire le redoublement et de ne pas faire de ce dernier un moyen de gestion

⁽¹⁾ L'équivalence du service scolaire est à distinguer d'un modèle d'éducation strictement égalitariste, visant à dispenser la même offre éducative à chacun.

⁽²⁾ Pour rappel: ces écoles doivent répondre à des critères objectifs dont le nombre d'élèves en retard scolaire, le nombre d'élèves étrangers et la situation socio-économique défavorable de la population du territoire d'appartenance de l'école.

des apprentissages. Les moyens accordés aux écoles prioritaires doivent servir à leur donner des chances égales pour la promotion de la réussite scolaire. Le deuxième décret, du 24 juillet 1997 définit les missions des enseignements *fondamental* (préprimaire et primaire) et secondaire, et organise les structures propres à les mener à bien. En particulier, il permet de prendre en compte les origines sociales et culturelles des élèves afin d'assurer à chacun des chances égales d'insertion sociale, professionnelle et culturelle (art. 11). Cet objectif se concrétise dans l'adoption du décret sur les *discriminations positives* qui octroie des moyens supplémentaires à ceux qui en ont le plus besoin.

Entre temps, en 1996, le ministère de l'éducation de la Communauté française de Belgique a également identifié comme population-cible les élèves dont la langue maternelle n'est pas le français ou qui éprouvent des difficultés d'adaptation et a décidé d'octroyer des périodes-professeurs supplémentaires aux écoles qui accueillent ces élèves. L'objectif de la promotion de la réussite scolaire s'exprime, en Communauté française de Belgique, par la mise en place de *l'Observatoire de la politique de discrimination positive* dans le cadre des décrets de 1995 et de 1997, visant à renforcer le contrôle des moyens attribués. Les services d'inspection participent également à cet observatoire.

En Communauté flamande de Belgique, la politique d'éducation prioritaire (*Onderwijsvoorrangsbeleid*) et les classes d'accueil qui se sont mises en place en 1991, ainsi que le programme *Zorgverbreding* destiné aux élèves des deux premières années de l'enseignement primaire et initié en 1993, ont comme objectif d'assurer l'égalité des chances face à la scolarité, spécialement pour les élèves qui fréquentent l'enseignement obligatoire. L'inégalité des chances face à la scolarité a été mise en évidence par la comparaison croissante entre les écoles qui suscite la volonté d'améliorer les mauvais résultats de certains établissements, et par une étude de l'OCDE montrant les hauts taux de redoublement et d'échec en Belgique. Ces résultats étant en partie liés aux difficultés linguistiques des élèves d'origine étrangère et des élèves réfugiés, les programmes débutant en 1991 et 1993 s'attachent à répondre à leurs besoins particuliers mais ils sont également destinés aux enfants de familles défavorisées. Pour les enfants d'origine étrangère ou réfugiée, le souci d'intégration est un des moteurs des réformes. La politique d'éducation prioritaire est aussi une manière de structurer et de coordonner les différentes initiatives existantes pour améliorer l'éducation des enfants immigrés.

De manière plus globale, l'*Onderwijsvoorrangsbeleid* s'inscrit dans un mouvement général de solidarité qui s'est déployé au cours des années 90, et est inspiré par le besoin de mesures structurelles pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. On peut citer comme objectif principal la volonté de rapprocher l'école de la société en améliorant la communication entre l'école et les parents, ainsi qu'entre l'école et l'ensemble de la communauté susceptible de participer à l'intégration des élèves d'origine étrangère ou réfugiée. On peut également signaler la déclaration antidiscriminatoire signée en 1993 par les représentants de tous les *inrichtende machten*. Cette déclaration faisait partie de la politique d'éducation prioritaire. Elle a engagé les écoles à appliquer un code de non-discrimination dans tous les domaines de l'enseignement, a visé à une représentation plus égale des élèves d'origine étrangère parmi les établissements de la région et a introduit l'éducation interculturelle comme moyen de lutter contre la discrimination.

Afin de promouvoir l'objectif de la réussite scolaire, en Communauté flamande de Belgique, des études ont été menées pour développer des nouveaux critères de dotation, conditionnant les compléments de subsides à leur efficacité effective dans l'amélioration des chances de réussite du groupe-cible, ainsi qu'à leur utilisation effective en faveur des populations-cibles.

En France ⁽¹⁾, les ZEP témoignent de la prise de conscience que les inégalités sociales et culturelles nécessitent un traitement différencié impliquant à la fois plus de moyens, mais aussi des moyens différents. Les ZEP ont été mises en place en 1981/1982, pour lutter contre l'échec scolaire et les inégalités sociales et favoriser l'accès à la formation scolaire pour tous, notamment au niveau de l'école primaire et du *collège* (circulaire du 1^{er} juillet 1981). Elles soutiennent également la volonté de créer une implication de la communauté locale. La politique des ZEP a été renforcée en 1990, date à laquelle son objectif a été défini comme suit: promouvoir la réussite de tous les élèves et particulièrement dans les zones défavorisées (circulaire du 1^{er} février 1990). Le deuxième réaménagement des ZEP a eu lieu en 1998 et la philosophie s'oriente vers l'objectif de donner le meilleur à ceux qui ont le moins.

En Irlande, depuis les années 70, des ressources additionnelles sont allouées aux établissements pour soutenir particulièrement certains groupes d'élèves dans leur parcours scolaire, dans le but de

(1) Chauveau, G., «Les ZEP, entre discrimination et discrimination positive», *Mouvements*, n°5, éditions La Découverte, Paris, 1999, p. 62-70.

promouvoir l'égalité des chances. Dans les années 80, le principe de la discrimination positive est adopté et se traduit par des dotations en personnel. Une étude de 1991 montre que les écoles vivent une sérieuse crise financière. Les revenus publics pour le fonctionnement des écoles sont insuffisants. Il est donc décidé d'augmenter la part de financement public des écoles et de cibler les ressources disponibles vers les élèves défavorisés, ce qui entraîne la création de divers programmes destinés à ces élèves. Depuis le début des années 90, la situation économique favorable a permis aux autorités publiques de consacrer plus de moyens à l'enseignement et de mettre en place ces différents programmes d'aide aux écoles primaires et/ou secondaires accueillant des élèves défavorisés (*Disadvantaged Areas scheme, Designated Areas scheme, Home/School Liaison scheme, Breaking the Cycle initiative, etc.*).

Depuis 1998/1999, des ressources sont orientées vers des groupes-cibles dans le cadre de programmes précis, visant à lutter contre l'abandon scolaire (*8-15 Year Old Early Leavers Initiative*) ou à encourager la prolongation de la scolarité après l'obtention du certificat.

En Italie, la prise de conscience que des élèves sont défavorisés par rapport à l'enseignement date des années 60 et 70. Mais les financements complémentaires mis en place à cette époque n'ont pas eu beaucoup d'efficacité. À partir de 1988, le ministère de l'instruction publique lance des expériences pilotes inspirées des ZEP françaises. Il s'agit de définir des zones caractérisées par un environnement défavorisé, mesuré par des indicateurs statistiques relatifs aux bâtiments, au redoublement et à l'échec scolaire. L'idée est de définir une méthodologie qui pourra être étendue à l'échelle nationale. De 1988 à 1993, le nombre de zones définies s'est étendu et le projet se transforme progressivement en une mesure législative nationale.

En 1994, le ministère décrète que les organes provinciaux qui distribuent les ressources en personnel aux écoles doivent tenir compte d'indicateurs économiques, scolaires et socioculturels relatifs aux élèves. Des compléments de dotation sont alloués à des établissements qui accueillent des élèves issus de milieux défavorisés, sur la base de projets. L'objectif général est d'organiser, à l'échelle nationale, un système intégré de prévention par rapport à l'abandon scolaire. Le ministère encourage les *Provveditori agli studi* à mettre sur pied un observatoire provincial de l'abandon scolaire. Les *Provveditori* sont censés établir la carte des zones à risque du point de vue de l'éducation, définir des objectifs prioritaires et allouer des ressources supplémentaires en enseignants pour une ou plusieurs écoles de la zone. Les compétences ad hoc du personnel enseignant engagé dans ce cadre sont progressivement définies. Selon la dernière convention sur le personnel scolaire de 1998-2001, une partie de ce personnel sera affectée aux problèmes spécifiques des écoles situées dans des territoires à risque de déviance sociale, de criminalité infantile, et caractérisées par un abandon scolaire supérieur à la moyenne nationale. Les ressources sont allouées de façon spécifique, sur la base de projets présentés par les écoles.

Une seconde modalité d'octroi de ressources complémentaires a été organisée dans le cadre de l'évolution plus générale du mode de financement des ressources en personnel enseignant, modifié en 1995, dans le contexte de la charte des services publics initiée la même année ⁽¹⁾. Les activités complémentaires destinées à répondre aux besoins des élèves (quels qu'ils soient) sont organisées à l'initiative des écoles qui, selon les nouvelles modalités salariales, se voient accorder des compléments de salaires compensatoires. Ces activités complémentaires comprennent, entre autres, les activités destinées aux élèves de milieu socio-économique défavorisé. À partir de 1996, un fonds pour l'amélioration de l'offre de formation et pour la rémunération des activités complémentaires est créé pour couvrir les rémunérations additionnelles ⁽²⁾. Les compensations salariales sont déterminées dans le nouveau contrat de travail des enseignants, établi en 1995, et octroyées après vérification de la réalisation effective des activités initiées au niveau de l'école. La finalité de ce système est de rendre visible et transparent le modèle de service éducatif proposé et offert aux utilisateurs. Le contexte plus général du nouveau mode de rémunération est une rationalisation des ressources.

Aux Pays-Bas, au cours des années 90, le constat est fait qu'une société multiculturelle comme la société néerlandaise a besoin d'investissements complémentaires dans l'école primaire pour assurer l'égalité des chances face à la scolarité des élèves issus de tous les milieux sociaux. La volonté est également de lutter contre les conséquences négatives de l'échec scolaire pour les élèves provenant de milieux sociaux défavorisés. Enfin, l'intégration des élèves d'origine étrangère est un des objectifs

⁽¹⁾ Pour des informations détaillées sur la charte des services publics, le lecteur se reportera au chapitre 2.

⁽²⁾ Comme cela a été dit dans la première partie, point C.1, une majoration du fonds est destinée aux écoles situées dans les zones à haut taux d'immigration ou de nomadisme permettant ainsi aux enseignants de ces écoles de développer davantage d'activités pour ces élèves.

de la mise en place d'enseignements complémentaires. Dans le cadre de la politique d'éducation prioritaire menée par le gouvernement de 1993 à 1997, des moyens additionnels ont été alloués aux écoles situées dans des zones où la population se caractérise par un niveau socio-économique bas ou constitue une minorité ethnique. L'octroi de moyens est conditionné à la mise en place par les écoles de programmes qui concernent surtout l'apprentissage du néerlandais et de leur langue maternelle pour les élèves d'origine étrangère, la prévention contre l'abandon scolaire ainsi que la coopération entre les écoles d'une même zone pour ces divers programmes. Par la suite, de plus en plus d'initiatives se sont développées pour soutenir la scolarité des élèves issus de «groupes à risque», avec une attention spéciale accordée aux périodes de transition.

Au Portugal, depuis 1996/1997, le ministère de l'éducation a mis sur pied divers modes d'octroi de ressources supplémentaires en personnel enseignant et en fonctionnement, destinées à augmenter les chances de succès scolaire et à lutter contre l'abandon de la scolarité (par exemple le programme TEIP, le fait pour les écoles de pouvoir présenter des projets aux DRE, etc.). Ces mesures ont été prises suite à la constitution de poches de pauvreté dans les territoires urbains les plus importants (Lisbonne et Porto) mais aussi suite à l'apparition de problèmes dus à l'exclusion culturelle. La formation de quartiers défavorisés dans les grandes villes est le produit des migrations intérieures (exode rural parallèlement à l'urbanisation progressive du pays) et de l'augmentation de l'immigration en provenance des pays africains de langue officielle portugaise. L'un des premiers programmes d'intervention a été le programme dénommé *Entreculturas* qui visait l'intégration des élèves d'origine africaine. L'aire géographique d'intervention de ce programme a été insérée dans les TEIP. L'objectif selon lequel tous les élèves doivent accomplir les 9 années de l'enseignement de base a impliqué une lutte en vue d'améliorer la réussite scolaire et de diminuer l'abandon de la scolarité lors du 1^{er} cycle de l'*ensino básico*, spécialement dans les zones à risque.

Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), la plupart des LEA et des *Boards* d'Irlande du Nord, selon le LMS, octroient des moyens supplémentaires aux établissements sur la base d'une variété d'indicateurs, tels que, par exemple, le nombre d'élèves recevant des repas gratuits qu'ils accueillent. À noter qu'avant 1988, il était courant d'améliorer les ratios enseignants/élèves en fonction du nombre d'élèves socialement défavorisés qu'accueillait un établissement. Le LMS a incorporé cette pratique locale dans ses normes nationales. De plus, depuis 1998, un programme, appelé *Education Action Zones*, a été mis en place en Angleterre par le gouvernement, pour lutter contre les mauvaises performances scolaires. L'objectif général des EAZ est d'améliorer les résultats scolaires en ciblant les populations des zones socio-économiquement défavorisées. Celles-ci ont été mises en évidence par la collecte et la publication d'informations sur les performances des élèves par établissement, effectuées sous l'ancien gouvernement conservateur, ainsi que par le nouveau système d'inspection mis en place en 1992. La publication des résultats et la comparaison qui en a découlé ont révélé la faiblesse des résultats des élèves dans certaines écoles et dans certaines zones, et ont rendu récemment nécessaire l'octroi de moyens supplémentaires dans le cadre du programme EAZ. Cependant, des subventions spécifiques pour les établissements qui accueillent des élèves socialement défavorisés sont disponibles depuis des années, non seulement selon les normes du LMS, mais aussi, en Angleterre et au pays de Galles, par les dotations destinées aux besoins des élèves de minorités ethniques – regroupés depuis 1999 dans la *section 11* – et par les GEST, ou subventions pour le soutien à l'éducation et à la formation. Celles-ci étaient à l'origine (1985) les *Education Support Grants* et, en Angleterre, elles ont évolué depuis 1998 vers le *Standards Fund*. L'équivalent du GEST en Irlande du Nord est le *School Improvement Programme*, lancé en 1998. Il comporte plusieurs volets, dont le *School Support Programme* qui a succédé au programme *Raising School Standards Initiative*, initié en 1994/1995. Tous ces programmes ont comme objectif général d'améliorer les résultats scolaires et, lorsque nécessaire, de lutter contre les effets négatifs, dans la scolarité, du fait de provenir d'un milieu socio-économiquement défavorisé.

En Écosse, les modalités d'attribution des ressources de personnel et de fonctionnement aux écoles par les autorités locales, selon les principes du DSM de 1993, prennent en compte certains facteurs sociaux. En outre, les autorités locales peuvent postuler pour des ressources supplémentaires auprès de l'*Excellence Fund* afin d'aider leurs écoles à atteindre certains objectifs, à améliorer leurs résultats et à promouvoir l'intégration sociale. L'*Excellence Fund* a été mis en place en 1998 et sera disponible jusqu'en 2001/2002.

A.2. ÉQUIVALENCE DE L'OFFRE ÉDUCATIVE

Dans trois pays, les financements additionnels ne sont pas liés à l'identification d'une population-cible d'élèves qui nécessiterait d'être particulièrement soutenue dans sa scolarité. Au Danemark, en Suède et en Norvège, les besoins des élèves (quels qu'ils soient) sont pris en compte dans l'offre d'enseignement par la volonté générale d'adapter la scolarité aux spécificités de chaque élève. Toute mesure dirigée vers un groupe d'enfants en particulier, qu'il s'agisse des élèves issus de l'immigration, de couches sociales défavorisées ou d'enfants à besoins éducatifs spécifiques, relève de cette volonté générale.

Au Danemark, des financements additionnels ont été octroyés aux écoles via la structure compensatoire intermunicipale à partir de 1984, suite à une augmentation de l'immigration. Les municipalités sont depuis lors obligées de fournir un soutien individuel à chaque élève, sur la base d'une évaluation personnalisée de ses besoins. Les élèves bilingues à besoins particuliers disposent, en plus de l'apprentissage du danois, d'un accès aux ressources déterminé en fonction de l'évaluation de leur situation personnelle. Toujours dans la volonté d'assurer l'équivalence de l'éducation, face aux besoins particuliers des élèves bilingues, le gouvernement a débouqué 100 millions de DKK (environ 13 millions EUR) pour l'amélioration de l'enseignement des élèves bilingues dans le cadre d'une politique ponctuelle de 1994 à 1998.

En Suède, l'aide spécifique qui doit être offerte aux élèves par les municipalités (rattrapage pour les enfants qui ont des difficultés d'apprentissage, cours de suédois pour les élèves issus de l'immigration, soutien logistique pour les enfants à besoins éducatifs spécifiques) est l'application directe des objectifs généraux de l'enseignement obligatoire qui ont conduit à une importante réforme des programmes de l'enseignement obligatoire en 1994. Cette réforme augmente l'autonomie des municipalités sur le plan pédagogique et financier, mais elle établit en même temps qu'un enseignement équivalent ne veut pas dire identique partout et que les écoles doivent toutes recevoir le même montant de ressources. Il faut au contraire prendre en compte la variété des besoins des élèves. L'enseignement dispensé doit ainsi respecter un des principes fondamentaux de la législation sur l'éducation, qui est le droit de chacun d'avoir accès à une éducation équivalente, quels que soient le sexe, l'origine sociale ou ethnique et le lieu d'habitation. L'afflux important de réfugiés qui a eu lieu au début des années 90 a sans doute contribué à accélérer la mise en œuvre de l'équivalence de l'éducation. De même, à la fin des années 90, le gouvernement prend conscience que l'ensemble de la population ne se trouve pas sur un pied d'égalité face au chômage et à la crise, qui ont été importants durant la dernière décennie. Il constate que c'est la population d'origine étrangère qui souffre le plus de la mauvaise conjoncture économique et qu'elle se concentre dans certains quartiers urbains, dits «zones défavorisées». Il existe une ségrégation sociale, économique et ethnique dans les villes, que le gouvernement entend remplacer par l'égalité. C'est ainsi que naît une politique ponctuelle qui a pour but d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers défavorisés, notamment au niveau de l'emploi et de l'environnement. Elle comporte également un volet éducatif, essentiellement à destination des élèves d'origine immigrée.

En Norvège, les subventions allouées à un enseignement complémentaire pour les élèves issus de l'immigration, à l'enseignement spécial et au soutien pour certains élèves sont liées à l'évolution de la législation norvégienne. Celle-ci est passée de l'obligation d'une uniformisation de l'offre éducative à la volonté de fournir un enseignement adapté aux capacités et aux besoins de chaque élève. L'objectif est d'assurer que tous les élèves, quelle que soit leur déficience mentale, physique ou leurs difficultés d'apprentissage soient, dans les limites du possible, intégrés dans l'enseignement obligatoire ordinaire. De même, il faut offrir les mêmes chances de réussite aux élèves issus de groupes minoritaires qu'aux enfants norvégiens. C'est dans ce cadre que leurs besoins particuliers sont pris en compte.

Cette philosophie de l'éducation constitue une évolution qui distancie ces trois pays par rapport aux autres pays nordiques. Ces derniers défendent toujours le principe d'un enseignement uniforme, visant à offrir le même enseignement à tous en luttant contre les facteurs de discrimination géographiques, économiques ou individuels.

A.3. VOLONTÉ D'INTÉGRATION

La volonté d'intégration des élèves immigrés dans le cursus normal de l'enseignement et dans la société est également un objectif qui motive l'octroi de ressources additionnelles aux établissements, généralement dans un contexte où l'immigration est importante.

En Allemagne, les politiques éducatives en faveur des élèves d'origine étrangère ont été introduites suite aux vagues d'immigration de travailleurs étrangers qui datent de 1955 et se sont poursuivies dans les années 60. Dans les années 70, un certain nombre de mesures ont été introduites pour soutenir la scolarité des élèves d'origine étrangère. D'après les recommandations de la résolution prise lors du conseil des ministres de l'éducation et des affaires culturelles du 8 avril 1976, les Länder ont diversifié les actions pour permettre aux élèves d'origine étrangère de réussir leur scolarité (grâce à des cours supplémentaires d'allemand) et, en même temps, d'être capables de se réadapter à leur système éducatif d'origine (via des cours de langue et culture d'origine).

En Grèce, à partir de 1996, on adopte le principe de prendre en compte les autres cultures dans le domaine de l'éducation. Des programmes destinés aux enfants d'origine étrangère, aux enfants grecs rapatriés, aux enfants d'origine musulmane et aux enfants de parents itinérants sont mis sur pied, avec des ressources additionnelles à la clé. L'objectif politique est de garantir l'égalité des chances et d'assurer la formation d'une société multiculturelle harmonieuse, par l'intégration du nombre croissant d'immigrés.

Au Luxembourg, sous l'impulsion du ministre de l'éducation nationale, plusieurs mesures ont été mises en œuvre, notamment entre 1989 et 1995 en faveur des enfants immigrés afin de mieux les intégrer dans l'école luxembourgeoise.

En Autriche, des ressources complémentaires sont destinées à des projets pilotes en faveur des élèves d'origine immigrée à partir des années 70. Progressivement, les mondes politique et éducatif prennent conscience que la présence d'enfants d'origine immigrée ou d'enfants réfugiés au sein de la population scolaire est un phénomène permanent et non transitoire. C'est ainsi qu'en 1992/1993, il est décidé que les besoins particuliers de cette population-cible doivent faire légalement partie de la structure générale d'enseignement. Les divers projets pilotes sont alors intégrés dans les systèmes d'enseignement primaire, secondaire, spécial et préprofessionnel (voir point I.B.1) et un mode d'octroi officiel de ressources est défini. L'objectif principal est non seulement d'intégrer ces élèves qui accusent des difficultés d'apprentissage dues à leur origine mais également de promouvoir leur réussite et d'offrir un enseignement adapté à leurs besoins individuels.

En Finlande, au cours des années 90, un financement spécifique de l'État aux municipalités destiné aux besoins particuliers des élèves issus de l'immigration et des réfugiés a été introduit. Son objectif est de favoriser l'intégration dans l'enseignement obligatoire de ces élèves-cibles mais aussi de promouvoir la langue d'origine de ces élèves ou les connaissances linguistiques d'élèves finlandais rapatriés. Ce mode de financement est apparu suite à une immigration croissante qui impliquait pour les municipalités des dépenses importantes. Il devait permettre aux municipalités de proposer un enseignement adapté à ces élèves-cibles.

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), en 1966, dans le cadre de la loi sur le gouvernement local, des financements additionnels, repris sous la *section 11* du ministère de l'intérieur, ont été introduits en faveur des minorités ethniques. Cette mesure doit être située dans un contexte d'intense immigration et se voulait une réponse aux besoins particuliers des élèves dont l'anglais n'est pas la langue maternelle. En 1999/2000, la responsabilité des financements dépendant de la *section 11* a été transférée vers le ministère de l'éducation et de l'emploi, sous l'appellation d'*Ethnic Minority Achievement Grants*, et vers le ministère des affaires galloises (devenu l'Assemblée nationale en 1999). L'objectif de cette réforme est que ces financements additionnels puissent soutenir la volonté actuelle d'améliorer les résultats scolaires en général et plus spécifiquement de lutter contre l'exclusion sociale. Les élèves issus de minorités ethniques sont, dans ce nouveau cadre, considérés comme des groupes à risque dont il faut promouvoir la réussite tout en soutenant de manière générale l'égalité des chances.

En Islande, les moyens additionnels destinés à l'enseignement des élèves issus de l'immigration ont été mis en place essentiellement dans les années 90, car le nombre d'immigrés a fortement augmenté au cours de cette période. En 1992, le ministère de l'éducation a mis sur pied une commission spéciale pour organiser leur enseignement. Les objectifs principaux étaient de leur enseigner l'islandais comme seconde langue, de les aider à s'adapter à la société islandaise et de les rendre aptes à fréquenter l'école en Islande. En 1993, des fonds gouvernementaux additionnels ont été

débloqués pour réorganiser les services offerts aux immigrés dans les écoles ainsi que pour permettre des actions expérimentales. Dans la législation sur l'enseignement obligatoire de 1995, un article porte sur les droits des enfants immigrés, et notamment sur le droit pour les élèves, dont l'islandais n'est pas la langue maternelle, de recevoir une instruction spécifique pour les aider en islandais.

Au Liechtenstein, le programme d'intégration des élèves issus de l'immigration (*Integrationskurse*), qui concerne 7 % des élèves fréquentant l'école primaire, a été motivé par des considérations pédagogiques et organisationnelles à la base d'un système d'intégration progressive de ces élèves. L'État rémunère les professeurs ou achète le matériel.

En résumé, l'introduction des financements additionnels à travers les différents pays est bien souvent liée à l'histoire de l'immigration, histoire qui présente d'importantes variations. L'octroi de ressources additionnelles a également été facilité par une situation économique favorable en Irlande et aux Pays-Bas. En Belgique (Communauté flamande) et au Royaume-Uni, certaines politiques de financements additionnels sont liées à la comparaison des résultats des établissements.

B. OCTROI DE RESSOURCES ADDITIONNELLES ET DÉCENTRALISATION

Étant donné les nombreux mouvements de décentralisation des décisions relatives au financement et à la gestion des ressources éducatives qui ont eu lieu dans la plupart des pays de l'UE et de l'AELE/EEE, il convient d'établir si l'octroi de ressources additionnelles liées à des caractères sociaux a également été l'objet d'une décentralisation. Il s'agit donc de comparer, au cours de la période de référence, l'évolution du mode d'octroi des ressources additionnelles avec celle des ressources générales destinées aux écoles, et d'analyser les cas des pays où les canaux d'octroi de moyens ne sont pas les mêmes.

En France et en Italie, le niveau de prise de décision à propos de certaines ressources additionnelles est plus décentralisé que celui de la décision à propos des ressources générales, dans le sens où l'établissement doit prendre des initiatives pour bénéficier de ressources lui permettant de mettre en place des enseignements complémentaires. Dans ces deux pays, le volume des ressources additionnelles reste décidé au niveau central.

Aux Pays-Bas, l'État central détermine également le volume des ressources additionnelles octroyées aux établissements mais le niveau de décision à propos de leur usage est moins décentralisé que pour les ressources générales car ce sont les municipalités qui exercent cette responsabilité tandis que les établissements gèrent eux-mêmes l'utilisation des ressources générales.

La Finlande, l'Islande et la Norvège ont maintenu la centralisation du financement de certaines ressources additionnelles tant sur le plan du volume à accorder que sur celui du choix des écoles bénéficiaires. Ces trois pays ont pourtant procédé à des décentralisations dans le domaine du financement des ressources générales des établissements scolaires.

Tous les autres pays allouent tout ou partie de leurs ressources additionnelles pour les élèves issus de populations spécifiques selon le même mode de financement que les ressources générales. Dans trois de ces pays, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni, le financement des ressources additionnelles s'intègre dans une importante réforme du mode de financement général de l'enseignement.

B.1. ÉVOLUTION SIMILAIRE DU MODE DE FINANCEMENT DES RESSOURCES ADDITIONNELLES ET GÉNÉRALES

Cette situation se retrouve dans la plupart des pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE. Cependant, dans trois d'entre eux, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), il est particulièrement intéressant de comparer l'évolution du mode de financement des ressources additionnelles avec celle des ressources générales pour montrer de quelle manière le premier s'est parfaitement intégré dans les réformes importantes des modes d'octroi des ressources éducatives qui ont eu lieu.

Au Danemark, à partir de 1975, le système de remboursement en vigueur jusqu'à cette date fait place à une dotation globale destinée à l'ensemble des services offerts par les autorités locales sur la base de divers critères objectifs (voir chapitre 2, point III.A). Par la suite, en 1984, des financements additionnels ont été introduits selon le même principe: sur la base de leur nombre d'élèves d'origine

étrangère, les municipalités reçoivent des dotations du fonds intermunicipal, qui sont fondues dans le budget général de la municipalité.

En Suède, à partir de 1993, les municipalités reçoivent de l'État, en remplacement de l'ancien système où les dotations étaient spécifiques à l'établissement, une dotation globale couvrant divers services publics. Cette dotation est égalisatrice dans le sens où elle est calculée en tenant compte des disparités entre municipalités, notamment socio-économiques (voir chapitre 2). À partir de là, les municipalités assument leur budget de façon autonome. De même, l'obligation de répondre aux besoins particuliers de certains élèves, introduite en 1994, est financée par la municipalité en toute autonomie.

Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord), le financement des ressources additionnelles et générales de l'éducation a suivi le schéma d'un accroissement du poids du gouvernement central au détriment des LEA et des *Boards*, soit en termes de financement, soit en termes de pouvoir de décision à propos de la manière dont les ressources sont utilisées. Cette dernière évolution peut également concerner les établissements scolaires.

Avant 1988, les LEA et les *Boards* décidaient eux-mêmes des procédures selon lesquelles ils allouaient des ressources additionnelles aux établissements accueillant une certaine proportion d'élèves appartenant à des populations-cibles socio-économiquement défavorisées. Une formalisation des modes d'allocation a alors eu lieu par la définition au niveau central des normes du LMS. Le LMS a permis de renforcer l'influence du gouvernement central sur le financement de l'enseignement et il a entraîné la délégation du pouvoir de décision vers l'établissement. Par ailleurs, en 1985, les programmes locaux et les initiatives relatives aux problèmes des élèves liés à une origine socialement défavorisée (parmi d'autres) ont été supplantés en Angleterre et au pays de Galles par des dotations centralisées, nommées *Education Support Grant*. L'objectif de cette mesure était d'encourager les LEA à réserver un montant limité de leurs dépenses à des activités qui rencontraient des priorités nationales plutôt que locales. Ce processus a été renforcé en 1991 par la création des *Grants for Education Support and Training*, qui résultent d'une fusion des *Education Support Grant* avec un programme de subventions à la formation. Le GEST est devenu le *Standards Fund* en Angleterre en 1998. La tendance à accroître le pouvoir de décision de l'école se retrouve dans la récente réforme de la *section 11*, relative aux subventions pour les besoins des minorités ethniques, qui est maintenant connue comme l'*Ethnic Minority Achievement Grant*. Cette réforme a permis que l'école ait plus de pouvoir sur l'utilisation des financements, compétence qui était auparavant du ressort des LEA. L'introduction en Angleterre des EAZ en 1998 renforce les tentatives du gouvernement central d'impliquer depuis des années le secteur privé et d'autres intérêts locaux dans la gestion de l'éducation. Elle peut également être vue comme une façon de soutenir la tendance à la réduction du pouvoir des autorités locales. Cependant, dans les faits, bien que les LEA partagent avec d'autres acteurs locaux la charge des EAZ, ils en sont les partenaires principaux.

B.2. DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES ADDITIONNELLES VERS LA MUNICIPALITÉ DANS UN CONTEXTE GÉNÉRAL DE DÉCENTRALISATION DE LA GESTION VERS LES ÉTABLISSEMENTS

Aux Pays-Bas, les établissements scolaires, particulièrement au niveau de l'enseignement secondaire, se sont vus progressivement attribuer plus d'autonomie dans la gestion de leurs ressources à partir de 1985, tandis que les décisions relatives au volume général des ressources publiques en personnel et en fonctionnement devenaient progressivement centralisées (voir chapitre 2). La gestion des ressources additionnelles a été décentralisée vers les municipalités en 1997, après la publication d'un mémorandum en juin 1995 qui définit comme objectifs principaux la prise en compte des besoins particuliers des élèves provenant de milieux défavorisés et le renforcement de la coopération entre les établissements et les organismes sociaux. Les municipalités deviennent alors les acteurs principaux d'un plan intégré pour atteindre ces objectifs. Afin qu'elles puissent coordonner les activités des différentes organisations impliquées, elles reçoivent en 1997 la pleine autorité à propos de la gestion financière des activités qui répondent aux besoins particuliers des élèves provenant de milieux défavorisés, dans le cadre de la *Gemeentelijk Onderwijsachterstandsbeleid* (Politique compensatoire des municipalités). Elles gèrent en toute autonomie les budgets de l'offre de guidance, de l'apprentissage du néerlandais comme seconde langue, des zones d'éducation prioritaires et de l'enseignement de leur langue maternelle aux minorités ethniques.

Le gouvernement constitué en 1994 déclare vouloir améliorer la qualité de l'éducation, en rendant les écoles, grâce à la décentralisation, plus réceptives aux besoins liés au multiculturalisme, à

l'internationalisation, à la promotion de la diversité et à l'individualisation. Cependant, en ce qui concerne le soutien à accorder à certains groupes d'élèves, le gouvernement a comme objectif de renforcer, non pas l'autonomie des établissements scolaires, mais bien la position des municipalités. Il estime que les politiques sociales et éducatives sont profondément liées et que les autorités municipales sont bien mieux équipées que l'État central pour répondre aux évolutions de la société. Les populations défavorisées face à l'éducation, comme les minorités ethniques, réclament une politique éducative et socio-économique fortement intégrée. Les autorités locales sont perçues comme étant dans la meilleure position pour savoir quelles sont les mesures à prendre afin d'offrir aux élèves une égalité des chances dans l'éducation et pour les aider à obtenir une qualification de base. Le taux croissant d'élèves de groupes minoritaires requiert des mesures qui diffèrent entre les municipalités et entre les quartiers.

B.3. DÉCENTRALISATION DE L'INITIATIVE DU PROGRAMME DANS UN CONTEXTE GÉNÉRAL DE FINANCEMENT CENTRALISÉ

En France, l'État alloue d'office des ressources additionnelles aux établissements classés en ZEP. Cependant, il peut également leur fournir des ressources sur la base de présentation de projets, demandant ainsi à l'établissement qu'il prenne l'initiative de postuler pour des ressources complémentaires, qu'il gèrera lui-même.

En Italie, il existe depuis le début des années 90 une forte décentralisation concernant la mise sur pied d'activités complémentaires d'enseignement destinées à répondre aux besoins des élèves. Cette décentralisation de l'initiative par rapport aux activités complémentaires s'inscrit dans un contexte plus général de définition de l'offre éducative par les établissements scolaires. Dès lors, dans le cadre du contrat de travail collectif national (celui de 1994 à 1997 et celui mis en place pour les années 1998-2001), le financement de ressources additionnelles est conditionné à la mise en place par les enseignants d'activités qui répondent à ces besoins. Comme cela a été expliqué dans la partie descriptive, ce financement ne parvient pas aux écoles, mais bien directement aux enseignants sous forme de compléments de salaires. Les décisions relatives au volume de financement et à l'éventuelle majoration du fonds pour l'amélioration de l'offre de formation et pour la rémunération des activités complémentaires, comme dans le cas d'écoles situées dans les zones à haut taux d'immigration ou de nomadisme, restent néanmoins centralisées et se prennent en accord avec le syndicat des enseignants.

En Italie aussi bien qu'en France, l'objectif des décentralisations opérées est que l'offre de ressources additionnelles réponde mieux à la diversité des attentes et des besoins. En effet, la décentralisation doit permettre à ceux qui détiennent la prise de décision d'être proches des lieux où s'expriment les besoins et d'y répondre de la façon la plus adéquate possible.

B.4. CENTRALISATION DES DÉCISIONS RELATIVES AUX RESSOURCES ADDITIONNELLES DANS UN CONTEXTE DE DÉCENTRALISATION

Dans trois pays nordiques (Finlande, Islande et Norvège), on observe une volonté de maintenir le financement des ressources additionnelles au niveau central alors que le financement des ressources générales repose en grande partie sur les collectivités locales. Le fait que l'État central assure lui-même la distribution des ressources additionnelles peut être interprété comme une façon de remédier aux inégalités engendrées par la décentralisation. En effet, la décentralisation du financement des ressources générales accordées aux écoles de l'enseignement obligatoire permet de rapprocher l'autorité qui dispense les ressources du lieu où s'expriment les besoins: l'établissement scolaire. Cependant, elle peut poser un problème d'équité, du fait de la différence de ressources existant entre les diverses municipalités, mais surtout des différences dans les priorités éducatives des autorités locales.

En Finlande, alors qu'une décentralisation du financement de l'éducation s'est opérée en 1993 (voir chapitre 2), l'État continue d'allouer aux municipalités des sommes destinées à un usage spécifique. Un flux de subsides en provenance de l'État est alloué aux municipalités afin qu'elles les distribuent aux écoles, pour les destiner à un enseignement réservé aux élèves issus de l'immigration et aux élèves réfugiés. Ce flux constitue dès lors un mode de financement distinct, plus centralisé que celui du financement des ressources générales des écoles.

En Islande, la décentralisation vers les municipalités des compétences de financement et de gestion des ressources de l'enseignement s'est effectuée en deux étapes, de 1989 à 1996 (voir chapitre 2). Dans ce pays, les dotations de l'État aux municipalités ne sont pas amalgamées avec le reste des ressources destinées aux autres services publics. Les municipalités reçoivent diverses dotations de

l'État central, dont celle du fonds d'égalisation des municipalités. Les ressources pour l'enseignement aux élèves issus de l'immigration sont une partie spécifique de la dotation en personnel enseignant que le fonds d'égalisation des municipalités leur alloue et qui doit être utilisée à bon escient. Bien qu'il y ait décentralisation d'une large partie des décisions relatives au financement du personnel, l'État central continue de compartimenter les ressources destinées à l'enseignement en différentes dotations, dont une est destinée à des activités complémentaires d'enseignement pour les élèves issus de l'immigration.

Enfin, en Norvège, la décentralisation de 1986 instaure l'allocation aux municipalités de dotations générales, couvrant l'ensemble des services publics qu'elles offrent (voir chapitre 2) et poursuit l'objectif de permettre à l'enseignement de répondre aux capacités et besoins individuels des élèves, de dispenser une éducation adaptée à l'environnement de l'école et de ne plus fournir le même service éducatif pour tout le monde. Or, un conflit existe entre la volonté de transférer la responsabilité financière à l'échelon local et le souci d'assurer une offre éducative équivalente qui suppose que les élèves ayant des besoins identiques reçoivent les mêmes services éducatifs dans les différentes municipalités. Depuis la décentralisation, les municipalités peuvent accorder des priorités différentes aux groupes similaires d'élèves. Ces divergences ont notamment été mises en évidence au niveau des ressources que les différentes municipalités consacrent à l'enseignement spécial. En 1996, la proportion d'élèves recevant un enseignement spécial variait largement selon les municipalités et des différences dans la façon dont les ressources sont utilisées pouvaient être observées. Dès lors, et bien que l'allocation aux écoles de dotations réservées à des usages spécifiques (enseignement spécial, cours de norvégien, etc.) soit du ressort des municipalités, ces dernières reçoivent du ministère des subventions à utilisation spécifique pour les élèves des groupes linguistiques minoritaires. Ces subventions sortent de la dotation générale reçue par les municipalités pour l'ensemble des services qu'elles couvrent. Cela peut être interprété comme une manière de maintenir le financement relatif à certains besoins des élèves à un niveau plus centralisé. Dans le conflit entre l'efficacité engendrée par la décentralisation et la garantie que tous les élèves reçoivent une offre éducative équivalente, il ressort du choix de la dotation spécifique accordée pour les enfants immigrés que, dans ce cas précis, priorité a été donnée au deuxième objectif.

C. CONCEPT DE ZONE PRIORITAIRE

Les États membres de l'UE et les pays de l'AELE/EEE définissent de deux manières principales les établissements qui reçoivent des ressources additionnelles, certains pays les combinant. La première a trait à la présence de populations-cibles dans les établissements scolaires. Elle a été choisie par la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg, l'Autriche, la Finlande, le Royaume-Uni (pour les financements additionnels attribués par le LMS, et partiellement pour les EAZ), l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

La seconde façon de définir quels établissements doivent bénéficier de ressources additionnelles est de considérer la zone d'habitation dans laquelle les établissements scolaires sont implantés. Les zones sont délimitées par les caractéristiques socio-économiques de leurs habitants. Cette façon de définir les écoles auxquelles est alloué un financement spécifique a été développée en Belgique (en Communauté française pour les zones défavorisées), en France, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni (en Angleterre, partiellement pour les EAZ et en Irlande du Nord pour le *School Improvement Programme*), ainsi que dans certaines municipalités suédoises. Ce dernier mode de financement des besoins spécifiques est au cœur de la problématique de l'égalité dans le cadre d'une autonomie financière accrue des acteurs locaux (écoles ou municipalités), puisqu'il se veut compensatoire du niveau de revenu de la municipalité et du niveau socio-économique de sa population. Le concept de zone peut également constituer un moteur pour la concurrence entre les établissements en Belgique, en France et au Royaume-Uni. C'est pourquoi il fait l'objet d'une analyse particulière dans cette étude. Une analyse de l'introduction des zones s'efforce de déterminer les éléments déclencheurs du principe de la zone; elle est suivie d'une évaluation du concept. Celle-ci est principalement limitée à la Belgique (Communauté française) et à la France, les deux seuls pays ayant procédé à plusieurs évaluations de leur système de financement spécifique. Ces évaluations sont inscrites dans des contextes nationaux mais permettent de construire une réflexion générale sur l'utilisation de la zone comme critère de financement additionnel.

C.1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE POUR L'INTRODUCTION DES ZONES PRIORITAIRES

Le fait de définir les besoins d'une école en ressources additionnelles selon sa zone d'appartenance semble consécutif à des phénomènes de concentration de populations défavorisées dans certains quartiers des grandes villes. Ceux-ci peuvent résulter soit du fait d'un exode rural accompagné d'une difficulté à trouver un emploi et un logement dans les grandes villes, soit de la présence d'une importante population immigrée, économiquement défavorisée.

En France, l'agencement des différents quartiers urbains est marqué par les différences de niveau socio-économique de la population. Du fait de l'existence de la carte scolaire, qui prévoit l'obligation de fréquenter l'école ou l'établissement de son secteur d'habitation, la correspondance entre population scolaire et zone géographique est assez étroite et induit l'existence de zones scolaires « critiques ».

Aux Pays-Bas, la politique d'éducation prioritaire mise en œuvre de 1993 à 1997 fait suite à des évolutions démographiques qui ont produit une augmentation du nombre d'élèves issus de milieux défavorisés, particulièrement dans les grandes villes. Cette évolution a causé des problèmes spécifiques dans l'enseignement, d'abord au niveau primaire, ensuite au niveau secondaire. En conséquence, une attention spéciale a été portée aux écoles qui se trouvent dans des zones où plus de 75 % d'élèves proviennent de milieux défavorisés, c'est-à-dire issus de familles socio-économiquement faibles, ou de minorités ethniques. Les établissements situés dans ces zones peuvent recevoir des ressources additionnelles à condition qu'ils rencontrent certains critères, tels que la coopération avec les autres établissements des zones prioritaires. De plus, les établissements secondaires qui ne se situent pas dans ces zones mais accueillent des élèves appartenant à des minorités ethniques peuvent recevoir également des fonds supplémentaires. Comme cela a été dit plus haut, depuis 1997, cette politique a été intégrée dans celle compensatoire des municipalités (*Gemeentelijk Onderwijsachterstandsbeleid*).

Au Portugal, on peut poser l'hypothèse que les programmes complémentaires de financement accordés aux établissements situés dans les TEIP font suite à l'importante augmentation des taux de scolarité due au prolongement progressif du nombre d'années de l'enseignement obligatoire en 1967 et en 1986. L'accroissement des taux de scolarité est allé de pair avec une urbanisation progressive du pays (exode rural), ces conditions ayant entraîné la formation de zones socio-économiquement défavorisées et la nécessité de définir des TEIP.

Au Royaume-Uni (Angleterre), l'action à l'échelle de la zone est une façon d'engager l'ensemble de la communauté concernée, incluant les entreprises, dans la recherche de solutions pour les problèmes locaux.

C.2. ÉVALUATION DU CONCEPT DE «ZONE»

De récents constats établis par les gouvernements des Communautés française et flamande de Belgique, par le ministère de l'éducation et de la science irlandais, ainsi que de nombreux articles parus en France et en Belgique sur le sujet, remettent en question le bien-fondé de l'utilisation du concept de zone dans la définition de besoins particuliers. En effet, ce concept pose plusieurs types de problèmes.

Le premier concerne l'adéquation des caractéristiques de la population de l'établissement avec celles de la population de sa zone environnante, surtout dans les pays où les parents ont le libre choix de l'école. Les établissements situés dans les quartiers défavorisés n'accueillent pas systématiquement les enfants des alentours. Ce phénomène est sans doute lié à des stratégies parentales pour éviter que leurs enfants ne se retrouvent dans l'école la plus proche, étiquetée comme défavorisée, ou « à problèmes ».

L'absence d'adéquation entre la population d'un établissement scolaire et celle de la zone a conduit la Communauté française de Belgique à déterminer désormais l'octroi de moyens additionnels à certaines écoles sur la base des caractéristiques de leur population scolaire. Celles-ci sont évaluées à partir d'un indicateur synthétique, comprenant 12 variables, qui examine le niveau de pauvreté du quartier d'origine des élèves fréquentant l'établissement. Cette réforme est entrée en vigueur à la rentrée 2000. La zone d'appartenance continue donc d'être déterminante, confirmant ainsi l'existence d'une ségrégation spatiale et sociale, mais elle se dissocie de l'école pour être corrélée à la population scolaire. De plus, le nouveau décret sur les discriminations positives prévoit de considérer également les écoles qui accueillent plus de 75 % d'élèves réfugiés ou nés hors de la Belgique. Il semble qu'une

des raisons qui poussent le gouvernement de la Communauté française de Belgique à abandonner le critère de la zone est le fait qu'il ouvre la porte à un pouvoir discrétionnaire ne s'appuyant pas suffisamment sur des éléments objectifs. La classification en discrimination positive relève dès lors en partie de pressions politiques et parentales.

Par ailleurs, en Communauté flamande de Belgique, le concept de zone n'est plus utilisé aujourd'hui, mais il l'a été lors du lancement de la politique d'éducation prioritaire, entre 1990 et 1994. Seuls les établissements situés dans des localités à haut taux d'immigration pouvaient bénéficier de l'octroi de ressources additionnelles. Une évaluation du programme menée en 1994 a conduit à abandonner l'utilisation du concept de zone en montrant que des établissements qui n'appartenaient pas aux zones retenues pouvaient eux aussi accueillir un grand nombre d'élèves immigrés. Les critères pour participer au programme d'éducation prioritaire ont dès lors été modifiés et remplacés par le taux d'élèves immigrés dans l'établissement (10 %).

En Irlande, le ministère de l'éducation et de la science a établi au cours de ces dernières années que le concept de zone est inefficace pour cibler les élèves dont la scolarité nécessite des ressources additionnelles. À partir de l'année 1998/1999, les critères pour l'octroi de moyens supplémentaires sont centrés sur les caractéristiques des élèves, suite à une enquête permettant d'évaluer la répartition des élèves défavorisés dans les différentes écoles. Ils sont publics et basés sur des données objectives.

Un deuxième niveau de remise en question de l'idée de zones de discrimination positive est lié aux résultats qu'elles produisent en termes scolaires. Une évaluation des résultats en mathématiques et en français effectuée en 1999 en France par le ministère de l'éducation nationale sur 5 000 élèves de CE2 (troisième année de l'enseignement primaire) et de première année du *collège* montre que la ZEP peut jouer un rôle négatif. En effet, un élève qui fréquente une école située en ZEP réussit moins bien qu'un élève qui possède les mêmes caractéristiques d'âge, de milieu social et de sexe mais dont l'établissement scolaire ne relève pas d'une ZEP.

En plus du facteur négatif que semble constituer la ZEP par rapport aux résultats effectifs des élèves qui y sont scolarisés, cette politique de discrimination positive est critiquée car elle est vue comme une façon d'accepter la ségrégation scolaire qui résulte de la ségrégation spatiale et sociale, au lieu de développer des politiques qui empêchent la concentration d'élèves défavorisés dans certaines écoles. De plus, le classement en ZEP donne bien droit à plus de ressources provenant de l'État que les établissements non classés, mais ce surcroît de ressources permet seulement de rétablir l'inégalité des niveaux des dépenses pour l'enseignement qui peut exister entre les municipalités riches et les municipalités pauvres, les zones prioritaires étant propres aux quartiers où la population a un faible niveau socio-économique.

En conséquence, le concept de zone entérine la formation de ghettos, tandis que les bénéficiaires des services scolaires, à savoir les parents, mènent des actions ayant un impact sur la répartition sociale des élèves au sein des écoles.

En effet, d'une part, certains parents appartenant aux couches sociales les plus défavorisées s'efforcent de placer leurs enfants dans des écoles où le milieu social est plus diversifié. D'autre part, d'autres parents issus de couches sociales moyennes ou supérieures mettent en place des stratégies pour que leur(s) enfant(s) ne se retrouvent pas avec des élèves issus de milieux sociaux défavorisés. Le succès croissant de l'enseignement privé catholique, qui accueille aujourd'hui de plus en plus d'élèves issus de milieux défavorisés, montre que les parents s'efforcent d'échapper à l'effet ghetto de certaines écoles publiques. Par rapport à l'exemple de la France, il faut garder à l'esprit qu'il s'agit d'un pays où il n'existe pas ou peu de liberté de choix de l'établissement scolaire dans le secteur public et qu'une des stratégies parentales pour y échapper est d'inscrire leur(s) enfant(s) dans l'enseignement privé. En outre, il existe actuellement une logique d'évitement de certaines écoles par l'introduction de demandes de dérogation au système de la sectorisation. Ce phénomène s'est mis en place depuis une dizaine d'années. Par rapport aux *collèges* de banlieue, en 1984, les inscriptions hors district se montaient à 8 % tandis qu'elles sont estimées aujourd'hui à plus de 25 %. De plus, en réponse à la volonté de certains parents et à la concurrence existant entre les établissements en Belgique et en France ⁽¹⁾, les directions d'école participent parfois à la différenciation des couches sociales au sein de l'enseignement obligatoire, par le fait qu'elles mettent en place des barrières à l'inscription sur la base, par exemple, des résultats scolaires.

(1) Ces stratégies sont possibles depuis qu'une autonomie plus grande laissée aux *collèges* leur permet de choisir leur structure pédagogique (répartition des classes et divisions) et les enseignements optionnels.

Bien qu'il n'y ait plus en Communauté flamande de Belgique de politique de zone prioritaire, la concentration d'élèves d'origine étrangère dans certaines écoles est un phénomène à l'origine de la déclaration de non-discrimination de 1993, qui encourage les directeurs d'établissement à éviter toute discrimination dans les procédures d'admission. L'objectif de cette déclaration est d'avoir une représentation plus équitable des élèves d'origine étrangère dans l'ensemble des écoles. En conséquence, une politique active d'admission a été mise en place au niveau des écoles pour répartir les élèves étrangers dans tous les établissements de la Communauté flamande. Des mesures ont été prises par le gouvernement pour concrétiser une telle politique. Cependant, une récente évaluation de l'implantation de cette dernière montre qu'elle n'est pas un succès. De nouvelles mesures seront prises au cours de l'année 2001. Dans le même ordre d'idées, on peut signaler que la Communauté française de Belgique a très récemment décrété l'interdiction, pour un chef d'établissement, de refuser l'inscription d'un élève sans motif valable.

En conclusion, les aides complémentaires accordées à certaines écoles en fonction des caractéristiques socio-économiques de leur zone d'implantation semblent avoir découlé du constat d'une concentration de population défavorisée nécessitant des ressources additionnelles en éducation dans certains quartiers. L'objectif de ces aides apparaît similaire, il s'agit de promouvoir davantage la réussite scolaire. L'évaluation de ces financements additionnels amène deux critiques. La première porte sur le critère de définition de la zone et a conduit certains pays à redéfinir l'aide en fonction des caractéristiques socio-économiques du quartier ou du milieu d'origine de la population scolaire et non du quartier de l'école. La seconde porte sur l'acceptation du phénomène de concentration d'une population scolaire à risque dans un même établissement scolaire. Elle peut conduire à des politiques volontaristes de déségrégation telles que celles développées en Communauté flamande de Belgique.

CHAPITRE 5

RESSOURCES NON PUBLIQUES ET EMPRUNTS

Au-delà des allocations financières émanant des pouvoirs publics et de l'État, les établissements scolaires peuvent avoir la possibilité de recourir à une catégorie supplémentaire de ressources issues d'une source totalement privée et qu'ils recherchent de leur propre initiative. Le présent chapitre traite principalement des options qui s'offrent à cet égard aux établissements scolaires du secteur public; les *grant-maintained schools* au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles) sont incorporées dans cette catégorie. Il s'intéresse également, comme dans les autres parties de l'étude, aux écoles privées subventionnées en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas, étant donné que ces établissements sont majoritaires dans le système de l'enseignement obligatoire de ces pays.

Les contributions financières des parents sous forme de droits ou de cotisations volontaires n'entrent pas en ligne de compte dans cette catégorie de financement. Elles sont traitées séparément dans le chapitre 1. Les ressources mises à disposition par le propriétaire privé d'un établissement ne sont pas non plus abordées ici, pas davantage que celles allouées par une institution religieuse comme l'Église sous le patronage de laquelle est placée l'école, parce que ces deux formes de ressources s'appliquent principalement au secteur privé non couvert dans cette étude.

Les revenus issus de sources non publiques peuvent être ventilés en deux groupes:

- 1) les bénéfiques que dégage un établissement de ses actifs propres ou de ses activités;
- 2) les revenus procédant de sources externes aux activités de l'établissement ⁽¹⁾.

Le premier groupe rassemble cinq catégories de revenus.

- **La location de biens immobiliers:** recettes émanant de la location de bâtiments et installations (par exemple, location du hall omnisports de l'école à un club sportif local, location d'une salle de classe pour un cours du soir ou une conférence).
- **La prestation de services:** bénéfiques dégagés par l'établissement scolaire de la prestation de services supplémentaires en dehors de ses attributions pédagogiques obligatoires (par exemple, service de garderie, cours publics spéciaux, utilisation du copieur, points de vente scolaire tels qu'un snack ou une librairie, restauration lors d'événements spéciaux, accès à la piscine).
- **Les événements et collectes de fonds:** bénéfiques tirés de l'organisation d'une fête, d'un spectacle ou d'activités en vue de collecter des fonds, telles que tombolas ou ventes de charité.
- **La vente d'actifs:** revenus de la vente de terrain ou d'équipements appartenant à l'école.
- **Les réserves financières ou investissements:** intérêt sur les réserves financières de l'école ou dividendes d'actions d'un investissement financier.

Le deuxième groupe contient les catégories suivantes:

- **Les dons:** legs, donations et dons en espèces ou en nature de sources privées extérieures.
- **Le sponsoring:** dons, généralement en nature, d'entreprises privées et autres organisations, tels que matériel sportif ou informatique, denrées alimentaires ou boissons, ou parfois matériel pour travail par projet préparé par l'industrie, etc.
- **La publicité:** revenus dégagés de la vente d'espace (à l'intérieur de l'école, sur ses murs extérieurs, dans les magazines et brochures de l'école) pour la publicité de produits ou de services de groupes commerciaux.
- **Les crédits:** emprunts bancaires.

⁽¹⁾ Bien que certains types de ressources puissent être en nature plutôt qu'en espèces (p. ex. types de sponsoring ou dons), ils ne sont pas traités séparément dans ce chapitre.

La dernière option du second groupe constitue un cas particulier dans la mesure où il s'agit d'une ressource financière à caractère temporaire: l'emprunt devra en effet être remboursé dans l'avenir. Cette ressource est incorporée dans ce groupe parce qu'elle accroît néanmoins la marge de manœuvre financière de l'école par l'apport d'une entité privée extérieure (c'est-à-dire une banque ou un établissement financier) dont elle peut tirer profit.

Les sources supplémentaires de revenus peuvent être variées comme l'illustre cette liste. Lorsque les établissements scolaires sont autorisés à exploiter de telles sources, le montant des revenus ainsi dégagés n'est pas censé influencer le calcul du financement public destiné à l'établissement en question. Les fonds générés par les écoles et relevant de cette catégorie doivent théoriquement s'ajouter aux subventions accordées par l'État et non s'y substituer.

Dans la plupart des pays, certains types d'établissements scolaires sont autorisés à augmenter leurs budgets de leur propre initiative au moyen de sources telles que celles énumérées ci-dessus. L'existence de cette marge de manœuvre peut être placée dans le contexte de la discussion des précédents chapitres sur l'octroi d'une plus grande autonomie aux établissements scolaires dans leur fonctionnement interne et dans la gestion de leurs ressources. Il semble que les évolutions dans ce sens aient été partiellement dictées par la recherche d'une efficacité accrue dans l'utilisation de ressources réduites suite à des mesures d'austérité des dépenses publiques. De même, le fait de donner aux établissements la possibilité de trouver un financement supplémentaire de leur propre initiative peut être considéré comme un moyen de compenser les insuffisances des ressources publiques: pareille perspective implique que les fonds privés cessent d'être un complément aux fonds publics et sont plutôt destinés à s'y substituer en partie. Il convient cependant de souligner que si certaines mesures législatives ont été prises ces dernières années en faveur d'un élargissement des possibilités pour ce type de financement, celles-ci demeurent néanmoins limitées à plusieurs égards dans la plupart des pays. Cette limitation porte premièrement sur l'éventail des sources possibles de financement privé. Elle porte deuxièmement sur les modalités d'accès à certaines sources qui peuvent comporter des conditions formelles ayant trait à des questions pédagogiques, éthiques ou autres. Elle porte troisièmement sur l'utilisation de revenus issus de telles sources qui peut être soumise à des restrictions.

Ces trois aspects sont abordés dans les sections suivantes consacrées à l'examen de la situation dans les différents pays.

La section A examine le premier aspect. Elle compare l'éventail des sources possibles dans les différents pays tout en explorant également le deuxième aspect, à savoir les conditions attachées à l'accès à ces fonds.

La section B considère les restrictions imposées à l'utilisation de ces fonds une fois qu'ils sont obtenus.

La section C traite des aspects comptables et des questions de risque et de responsabilité qui se posent concernant certaines sources.

La section D analyse les développements législatifs et réglementaires qui ont affecté la liberté des établissements scolaires concernant cette catégorie de financement. Elle met aussi en lumière les débats entourant la participation financière du secteur privé dans l'enseignement obligatoire, traditionnellement financé par des fonds publics.

A. SOURCES DE FINANCEMENT PRIVÉ ACCESSIBLES AUX ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ET DEGRÉS DE LIBERTÉ

Cette section examine l'éventail des sources de fonds privés accessibles aux établissements scolaires, en regroupant les différents pays selon l'étendue de cet éventail. Elle considère en outre, le cas échéant, les conditions auxquelles les écoles doivent se soumettre pour puiser dans ces fonds. Les restrictions quant à la destination à laquelle les établissements scolaires peuvent affecter les revenus dégagés de ces sources sont envisagées dans la section B de ce chapitre.

Dans le débat concernant la réglementation sur la capacité des établissements scolaires à solliciter des fonds supplémentaires auprès de sources privées, il convient de garder à l'esprit plusieurs éléments importants. Dans les limites de la loi, les écoles profitent des possibilités d'accès à des sources supplémentaires de financement dont l'éventail varie d'un établissement à l'autre en fonction de leur politique interne. Certains établissements peuvent être plus actifs que d'autres dans ce

domaine. Cela dépend du point de vue de l'équipe de gestion sur cette question, mais aussi du secteur de recrutement d'un établissement et de sa réputation, qui peuvent l'aider ou non dans sa collecte des fonds auprès de sources privées. Par exemple, des écoles situées dans des secteurs de recrutement plus pauvres ou des écoles qui se singularisent par de piètres résultats scolaires éprouveront plus de difficultés que d'autres à attirer les dons ou les sponsors. À propos de ces différences entre les établissements scolaires, il n'existe en général pas d'organe d'information central qui fournisse une vue d'ensemble sur ce qui se pratique effectivement dans ce domaine. En outre, il peut y avoir certaines disparités entre la pratique et ce qui est autorisé par la loi pour certaines sources. Dans certains pays, malgré l'absence de toute interdiction, les écoles n'ont pas l'habitude d'exploiter des possibilités particulières (par exemple, le sponsoring). Dans de nombreux pays, l'absence de législation détaillée sur la publicité dans le domaine de l'enseignement signifie que les décisions sont laissées à l'appréciation du personnel de direction de chaque établissement.

Par conséquent, ce chapitre traite principalement du cadre officiel dans lequel les écoles sont autorisées à collecter leurs propres ressources et ne tente pas de généraliser l'information à la pratique scolaire en cette matière.

A.1. CLASSIFICATION PAR PAYS

La figure 5.1 illustre les sources de financement accessibles aux écoles dans chaque pays. Elle montre l'éventail plus ou moins large des sources autorisées dans un pays par rapport à un autre en prenant en considération les différents contextes nationaux.

Les pays peuvent être répartis en trois groupes en fonction du nombre de sources autorisées de financement privé:

- les pays dans lesquels les établissements scolaires ne sont pas autorisés à faire appel au financement de sources privées;
- les pays dans lesquels le nombre de sources possibles est strictement limité, c'est-à-dire où les établissements ne peuvent pas recourir à plus de trois sources privées;
- les pays dans lesquels les établissements scolaires ont le choix de profiter d'un plus large éventail de sources de financement privé.

Dans certains pays, la situation n'est pas uniforme pour tous les établissements dans la mesure où soit les acteurs médians, soit les Länder peuvent, dans les limites fixées au niveau national, déterminer les possibilités offertes aux établissements de leur ressort. Ces cas sont également indiqués dans la figure 5.1.

A.1.1. Pays dans lesquels les établissements scolaires ne sont pas autorisés à faire appel au financement de sources privées

Trois pays seulement appartiennent à cette catégorie dans laquelle les écoles ne sont pas autorisées à obtenir un financement de sources privées. En Grèce, cette interdiction concerne les deux niveaux de l'enseignement obligatoire (primaire et secondaire inférieur) tandis qu'en France et au Luxembourg, elle se limite au niveau primaire. Dans tous ces cas, les dépenses des établissements scolaires sont financées par les fonds publics. Le recours à des sources de financement privé par les écoles primaires en France est interdit dans la mesure où ces établissements ne jouissent d'aucune autonomie financière. Les organisations liées aux écoles, comme les associations de parents ou les caisses de coopération, peuvent collecter de l'argent de manière indépendante et constituent ainsi un moyen de contourner cette interdiction.

FIGURE 5.1. SOURCES DE FINANCEMENT PRIVÉ QUI PEUVENT ÊTRE SOLLICITÉES PAR L'ÉTABLISSEMENT DE SA PROPRE INITIATIVE (ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE À TEMPS PLEIN). ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.

		SOURCES LIÉES AUX ACTIFS ET ACTIVITÉS DANS LA SPHÈRE DE L'ÉTABLISSEMENT PROPREMENT DIT						SOURCES EXTERNES AUX ACTIVITÉS PROPRES À L'ÉTABLISSEMENT			
	NIVEAU PRIMAIRE/ SECONDAIRE INFÉRIEUR/ LES DEUX	LOCATION DE BIENS IMMOBILIERS	PRESTATION DE SERVICES	ÉVÉNEMENTS/ COLLECTE DE FONDS	VENTE D'ACTIFS	RÉSERVES FINANCIÈRES/ INVESTISSEMENTS	AUTRES	DONS	SPONSORING	PUBLICITÉ	CRÉDITS – EMPRUNTS
Union européenne											
B fr	Les deux			●				●	●		○
B de	Les deux			●				●	●		
B nl	Les deux	●	●	●					●		○
DK	Les deux							❖	❖		
D	Les deux	❖	❖	❖					❖		
EL	Les deux										
E	Les deux	●	●	●		●		●	●		
F	Primaire										
	Secondaire inférieur	●	●	●		●	●	●	●	●	●
IRL	Primaire		●	●				●	●		○
	Secondaire inférieur	○	●	●		○		●	●		●
I	Les deux		●	●				●	●		
L	Primaire										
	Secondaire inférieur						●				
NL	Les deux	●	●	●	●	●			●	●	●
A	(a) Les deux	❖				❖		❖	❖	❖	
	(b) Secondaire inférieur	●	●	●		●		●	●	●	
P	Primaire								●		
	Secondaire inférieur	●	●			●		●	●	●	
FIN	Les deux			❖				❖	❖	❖	
S	Les deux	❖	●	●				❖	❖	●	
UK (E/W/NI)	Les deux	●		●	○	●		●	●	●	○
UK (SC)	Les deux	●		●				●	●		
AELE/EEE											
IS	Les deux							●			
LI	Primaire							●		●	
	Secondaire inférieur			●				●		●	
NO	Les deux							❖	❖		
<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 33%; border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> Financement de sources privées interdit </div> <div style="width: 33%; border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> Éventail des sources possibles strictement limité (maximum 3) </div> <div style="width: 33%; border: 1px solid black; padding: 2px;"> Éventail plus large de sources de financement privé autorisé </div> </div> <ul style="list-style-type: none"> ● Les établissements scolaires peuvent profiter de cette source supplémentaire de financement privé de leur propre initiative. ○ Seuls les établissements scolaires du secteur privé subventionné par l'État peuvent profiter de cette source de financement de leur propre initiative. ❖ La possibilité pour les établissements de bénéficier de ces sources privées complémentaires dépend des autorités responsables. 											
Source: Eurydice.											

Notes complémentaires (figure 5.1)

Danemark: les revenus émanant d'événements ou collectes de fonds sont autorisés uniquement au niveau des classes pour leur propres besoins mais pas au niveau de l'établissement.

Allemagne: les écoles ne sont pas autorisées à récolter directement des fonds et à réaliser elles-mêmes les dépenses. Les municipalités en tant que *Schulträger* des écoles du secteur public peuvent cependant leur accorder ce droit dans les faits, en leur laissant les revenus des événements qu'elles ont organisés.

Irlande: les *vocational schools* et *community colleges* ne peuvent pas contracter des emprunts.

Italie: l'éventail des types de sources de financement privé a été élargi avec la mise en œuvre de l'autonomie scolaire (de façon expérimentale à partir de 1998/1999 et pour toutes les écoles à partir de 2000/2001).

Luxembourg: dans le cadre des projets d'établissement, les établissements d'enseignement secondaire peuvent obtenir certaines sources de financement privé via des partenariats avec des entreprises. Le nombre d'établissements ayant recours à ce type de financement est cependant relativement restreint.

Autriche: (a) fait référence aux écoles primaires et certaines écoles secondaires: les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen* (écoles gérées par les Länder); (b) fait référence uniquement aux *allgemeinbildende höhere Schulen* qui sont gérées par le ministère fédéral. La catégorie location de biens immobiliers s'applique principalement aux *allgemeinbildende höhere Schulen*, bien que dans des cas très exceptionnels, les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen* puissent louer leurs locaux.

Portugal: le primaire correspond au 1^{er} cycle de l'*ensino básico*, le secondaire inférieur correspond aux 2^e et 3^e cycles.

Royaume-Uni (E/W/NI): en général, les biens immobiliers excédentaires peuvent être vendus par les écoles privées subventionnées car l'école est la propriété d'administrateurs privés ou d'un organisme fondateur et non de l'autorité locale.

Toutes les écoles peuvent cependant vendre du petit matériel d'équipement et conserver le bénéfice de cette vente. En Irlande du Nord, les *voluntary grammar schools* et les *grant-maintained integrated schools* peuvent contracter un emprunt. En Angleterre et au pays de Galles, avant 1999, seules les *grant-maintained schools* étaient autorisées à le faire. Depuis 1999, ce droit a été étendu à toutes les écoles.

Norvège: la location de biens immobiliers est possible mais ces revenus sont inclus dans le budget global et font partie du budget pour des dépenses de fonctionnement.

A.1.2. Pays dans lesquels le nombre de sources possibles est strictement limité

Sept pays appartiennent au groupe des pays où la possibilité de compléter le financement public par un financement privé est limitée à trois sources au maximum. Cette classification s'applique, aux niveaux d'enseignement primaire et secondaire, aux écoles du secteur public en Communauté française de Belgique, à toutes les écoles en Communauté germanophone, au Danemark, en Islande, au Liechtenstein et en Norvège. Le Portugal peut également être considéré comme faisant partie de ce groupe pour les établissements du 1^{er} cycle de l'*ensino básico*, ainsi que le Luxembourg, où les établissements d'enseignement secondaire peuvent, dans le cadre du projet d'établissement, établir un partenariat avec les entreprises et bénéficier ainsi de certaines ressources d'origine privée.

Parmi ces pays, le sponsoring constitue une source couramment autorisée de financement privé supplémentaire en Belgique, au Danemark, au Portugal et en Norvège (surtout dans les écoles secondaires professionnelles). Au Liechtenstein, le sponsoring est organisé et contrôlé au niveau national. Il ne peut dès lors être considéré comme une source privée de financement de l'école elle-même et ne doit pas être pris en compte dans un débat sur l'autonomie et les pouvoirs financiers des écoles.

Les dons sont possibles en Belgique, au Danemark, en Islande, au Liechtenstein et en Norvège. En Communauté française de Belgique, bien que les dons en nature soient facilement acceptés lorsqu'un établissement recherche des aides financières de sources privées, ces derniers doivent respecter des dispositions spécifiques. Dans les faits, le recours à ce type de financement auprès des entreprises et de l'industrie est très peu pratiqué. Les organisations parallèles aux établissements (associations de parents, amicale scolaire, etc.) peuvent jouer le rôle d'intermédiaire entre les établissements et le secteur privé. En Islande, les dons sont la seule source autorisée de financement complémentaire, mais ils proviennent rarement d'organisations ou de particuliers autres que les parents.

L'organisation d'événements en vue de collecter des fonds constitue la dernière source additionnelle possible en Belgique, ainsi qu'au Liechtenstein au niveau secondaire inférieur. Dans ce dernier pays, il y a lieu de noter que, dans la pratique, les écoles ne recourent pas à la publicité. L'absence de réglementation en la matière s'explique donc par le fait que le besoin de légiférer est inexistant. De manière similaire, en Islande, aucune autre réglementation en matière d'accès aux sources privées n'existe dans la mesure où, par tradition, la question du recours au financement privé ne se pose pas.

La possibilité de louer des installations (piscines, bâtiments, etc.) dans le but de générer leur propre financement supplémentaire n'apparaît dans aucun pays de ce groupe. Au Liechtenstein, les revenus dégagés de cette activité reviennent au trésor national et non aux écoles. En Norvège, certains établissements scolaires se voient déléguer par la municipalité la responsabilité de louer des

installations et de vendre leurs services. Cependant, ces revenus ne s'inscrivent pas dans le contexte du présent chapitre étant donné qu'ils ne constituent pas un complément au budget de l'établissement mais font partie intégrante de son financement pour les dépenses de fonctionnement.

Tant pour le Danemark que pour la Norvège, la description qui précède repose uniquement sur les paramètres fixés au niveau national. Les municipalités déterminent elles-mêmes l'autonomie qu'elles accordent aux établissements dans les limites fixées par ce cadre national. La situation peut donc varier d'une municipalité à l'autre. Ainsi, au Danemark, il arrive que les établissements scolaires ne soient pas libres de décider eux-mêmes s'ils acceptent ou non un sponsoring ou un don. Ils doivent alors suivre les réglementations de la municipalité ou lui demander son autorisation.

A.1.3. Pays dans lesquels les établissements scolaires ont le choix de profiter d'un plus large éventail de sources de financement privé

Dans douze pays, il est loisible aux écoles de profiter d'un plus large éventail de sources (Belgique, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Finlande, Suède et Royaume-Uni). Le Portugal appartient à ce groupe pour les établissements qui offrent les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*. Dans tous ces pays, la liberté des écoles de tirer profit de ces sources est subordonnée à certaines conditions, évoquées dans l'examen de l'éventail des sources disponibles pays par pays.

En Belgique, en Communauté française, les écoles privées subventionnées peuvent non seulement collecter des fonds, recevoir des dons et accepter un sponsoring, mais aussi contracter des emprunts. En Communauté flamande, toutes les écoles peuvent compléter leur budget avec des revenus obtenus par la location des infrastructures après les heures scolaires, la vente de produits aux élèves, l'organisation de fêtes et le sponsoring. Aucun contrôle n'est exercé sur le recours à ces revenus en Communauté flamande à l'exception des pratiques commerciales. Par exemple, les établissements ne peuvent prétendre être les vendeurs exclusifs d'équipement aux élèves à un prix supérieur à celui du marché. Dans le secteur privé subventionné, l'éventail des sources autorisées est équivalent à celui du secteur public avec les emprunts en plus. Ceux-ci sont contractés par le pouvoir organisateur au nom de l'établissement.

En Espagne, les établissements scolaires ont le droit de rechercher des ressources supplémentaires par la location de l'infrastructure scolaire, des services tels que l'utilisation du copieur durant les heures scolaires ou la vente de produits, l'organisation d'événements tels que des concerts, des intérêts sur comptes bancaires, des dons en nature (de maisons d'édition, etc.) et des contributions financières sous forme de legs et de dons.

En France, les *collèges* sont libres de rechercher des fonds privés en sollicitant toutes les sources présentées dans la figure 5.1 à l'exception de la vente d'actifs. Un recours financier particulier à la France réside dans la perception d'une taxe d'apprentissage versée par les entreprises pour la formation professionnelle. Seuls les *collèges* qui offrent les troisième et quatrième années en orientation technique (sections en voie d'extinction) et des sections d'enseignement spécial adapté sont concernés. L'apport de cette source de financement peut varier en fonction du profil de l'école et des efforts du chef de l'établissement (¹). La liberté accordée aux établissements de recourir à des sources privées de financement est réglementée et des limites sont fixées aux types de services que ces revenus peuvent procurer. Pour contracter un emprunt, les écoles doivent obtenir l'autorisation de l'État, du *département* et des autorités de contrôle. Les emprunts sont rarement contractés par les écoles.

En Irlande, il est loisible à toutes les écoles de tirer profit de possibilités de collectes de fonds par le biais d'événements (concerts, tombolas, etc.), de sponsoring de la part d'entreprises commerciales locales (surtout pour le matériel informatique), de la vente d'articles tels que livres et aliments aux élèves, de dons privés et, techniquement, d'emprunts (sauf pour les *community colleges* et les *vocational schools*). L'éventail des sources potentielles est encore plus large au niveau secondaire au moins pour les écoles subventionnées du secteur privé qui sont également autorisées à louer des locaux, à organiser des cours pour adultes et des programmes d'été et à bénéficier d'intérêts et de revenus d'investissements de capital. Les activités promotionnelles dans les écoles sont subordonnées à la condition formelle que les parents ne se sentent pas obligés d'acheter certains

(¹) Les entreprises peuvent soit verser elles-mêmes la taxe d'apprentissage aux établissements qu'elles connaissent (en particulier du fait qu'elles reçoivent leurs élèves en stage professionnel), soit la transférer à des organismes professionnels qui se chargent de la distribuer.

produits. La souscription d'un emprunt par les *community* et les *comprehensive schools* requiert l'approbation préalable du ministère de l'éducation et des sciences.

En Italie, les établissements peuvent obtenir des revenus de la prestation de services, organiser des événements pour collecter des fonds, recevoir des dons et accepter un sponsoring. Leur liberté d'accès à ces différentes sources n'est complète que pour l'acceptation de dons. Si les revenus émanent de la prestation de services, ceux-ci doivent être en rapport avec les objectifs pédagogiques de l'établissement. Il en est de même pour la collecte de fonds par l'organisation d'événements tels que concerts et spectacles ou la vente d'articles aux élèves qui doivent également revêtir une valeur pédagogique ou culturelle.

Aux Pays-Bas, les établissements scolaires ont la possibilité de recourir à de nombreuses sources de financements privés. Bien que le sponsoring soit autorisé, il ne peut en aucune manière influencer le contenu pédagogique et l'école ne doit pas se retrouver dans une position de dépendance. La publicité ne peut apparaître dans le matériel scolaire en vertu d'un code d'autodiscipline de 1997.

Au Portugal, les établissements offrant les 2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico* jouissent d'une liberté d'action nettement plus large que les écoles du 1^{er} cycle en ce qui concerne les sources accessibles dans cette catégorie de financement. Les sources privées autorisées incluent les intérêts de comptes bancaires, la location de salles de classe ou de halls omnisports, la prestation de services dont la vente d'articles aux élèves, le sponsoring d'entreprises et la publicité. L'accès à ces ressources est néanmoins l'objet de réglementations précises. Ainsi, la vente d'articles aux élèves doit respecter une marge bénéficiaire maximale de 10%. Si les établissements scolaires peuvent percevoir des intérêts de leurs comptes bancaires, ils ne peuvent toutefois pas s'engager dans des transactions financières à caractère spéculatif. La location de biens immobiliers et la prestation de services ne peuvent nuire au développement des activités pédagogiques pour les élèves et la publicité requiert l'autorisation de l'autorité régionale compétente en matière d'enseignement (*Direcção regional de Educação*).

Dans l'ensemble du Royaume-Uni, les établissements scolaires peuvent trouver des fonds supplémentaires par la location d'installations, la collecte de fonds (concerts, fêtes, etc.) et le sponsoring commercial ou industriel. Cette dernière option englobe, par exemple, l'offre d'équipements ou des bons délivrés par des supermarchés aux clients à faire valoir au moment de l'achat d'ordinateurs scolaires. Les établissements scolaires peuvent aussi bénéficier de dotations caritatives. Quant aux conditions attachées à ces sources de financement privé, elles stipulent qu'elles ne peuvent être menées qu'à des fins pédagogiques, sociales ou récréatives. En Angleterre et au pays de Galles, les *governing bodies* de toutes les catégories d'écoles peuvent à présent contracter un emprunt mais, avant 1999, ce droit était réservé aux *grant-maintained schools* (actuellement *foundation schools*) et était soumis à l'approbation de la *Funding Agency for Schools* – FAS – ou, au pays de Galles, du ministère des affaires galloises. En Irlande du Nord, seules les *voluntary grammar schools* et les *grant-maintained integrated schools* peuvent emprunter. Toutes les catégories d'écoles peuvent vendre du petit matériel d'équipement qu'elles ont acheté avec le budget qui leur est délégué par la LEA et en conserver le bénéfice. Les revenus de la vente de biens plus importants achetés par la LEA retournent à cette dernière.

Quatre pays appartenant à ce troisième groupe peuvent présenter des différences entre les municipalités ou des autorités publiques supérieures (les Länder) en raison de la décentralisation de compétences de gestion en matière d'éducation (Allemagne, Autriche, Finlande et Suède).

En Allemagne, selon le *Schulträger*, les établissements peuvent obtenir des revenus de la location, de la prestation de services et de l'organisation d'événements. Les écoles de certains Länder ont récemment reçu l'autorisation de compléter leur budget par les recettes du sponsoring (1997). Dans ce contexte, une exception a été faite à l'interdiction générale de la publicité dans les écoles. Les établissements peuvent désormais accepter de l'argent de sponsors et accepter leur soutien financier à la condition d'obtenir la garantie que l'impact de leur publicité soit clairement inférieur au bénéfice que l'école en retire pour ses activités. Les contrats de sponsoring ne peuvent être conclus qu'avec la participation de la *Schulkonferenz* (conseil de l'établissement) et l'approbation de l'autorité administrative de l'école, le *Schulträger*.

En principe, en Autriche, les écoles primaires, les *Hauptschulen* et les *Polytechnische Schulen* (écoles contrôlées par les *Landesschulräte*) jouissent de la plupart des opportunités de financement privé accordées aux *allgemeinbildende höhere Schulen* (établissements sous le contrôle du gouvernement fédéral). Toutes ces écoles ont le droit de louer leurs immeubles et installations, de bénéficier des intérêts des investissements financiers, de recevoir des dons, de recourir au sponsoring et à la publicité. Cependant, l'autonomie des écoles primaires, des *Hauptschulen* et des *Polytechnische*

Schulen est limitée par le contrôle et l'intervention des *Landesschulräte*. Le pouvoir accordé à ces écoles en matière de source privée peut donc varier d'un Land à l'autre. En règle générale, elles jouissent de moins de possibilités de financement privé que les établissements dépendant du gouvernement fédéral. Les *allgemeinbildende höhere Schulen* doivent quant à elles demander l'autorisation des pouvoirs publics qui les financent si les sponsoring et dons qu'elles veulent accepter conduisent à des dépenses supplémentaires. Ces établissements peuvent également dégager des revenus de la publicité dans la mesure où elle ne nuit pas à leurs obligations. Les possibilités de recours à des sources privées ont augmenté pour les *allgemeinbildende höhere Schulen* avec la législation de 1998 qui leur accorde une autonomie légale partielle. Depuis lors, dans le cadre de cette réglementation, ces établissements peuvent offrir des services en dehors des heures et activités scolaires. Ils peuvent organiser des spectacles, des fêtes et tombolas et vendre des produits. Cependant, à ce stade, peu de ces établissements ont utilisé ce droit.

En Finlande, la possibilité offerte aux établissements de collecter des fonds, de recevoir des dons, de recourir au sponsoring et à la publicité dépend du cadre financier établi par la municipalité qui fixe la liberté d'action des écoles. Dans la pratique, les revenus émanant d'activités commerciales sont très marginaux. Le caractère commercial des activités doit être visible et les élèves et leurs parents doivent être informés de l'existence de telles activités. La source des articles et équipements destinés aux élèves doit être clairement indiquée et aucun message publicitaire ne peut apparaître sur le matériel didactique et scolaire.

La collecte de fonds, les donations et le sponsoring peuvent être acceptés comme des sources possibles de financement privé en Suède, ainsi que la location de biens immobiliers et la prestation de services. Tout comme en Finlande, la situation varie d'une municipalité à l'autre. Les donateurs ne peuvent exiger aucune faveur particulière en retour.

A.2. SYNTHÈSE DE L'ANALYSE

Il ressort de l'analyse que, dans la grande majorité des pays, les établissements scolaires disposent de plusieurs possibilités concernant les sources de fonds privés supplémentaires. La figure 5.2 résume la classification des pays en fonction de l'analyse précédente.

FIGURE 5.2. ÉTENDUE DE L'ÉVENTAIL DES SOURCES SUPPLÉMENTAIRES DE FINANCEMENT PRIVÉ AUTORISÉES AUX ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES (ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE À TEMPS PLEIN). ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
1) FINANCEMENT DE SOURCES PRIVÉES INTERDIT	2) L'ÉVENTAIL DES SOURCES POTENTIELLES DONT DISPOSENT LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES EST STRICTEMENT LIMITÉ	3) LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES PEUVENT PROFITER D'UN PLUS LARGE ÉVENTAIL DE SOURCES DE FINANCEMENT PRIVÉ
L (p), EL, F (p)	B fr (secteur public), B de, DK (*), L (s), P (1 ^{er} cycle de l' <i>ensino básico</i>), IS, LI, NO (*)	B fr (secteur privé subventionné), B nl, D (*), E, F (s), IRL, I, NL, A (*), P (2 ^e et 3 ^e cycles de l' <i>ensino básico</i>), FIN (*), S (*), UK
(*) situation variable en fonction de l'autorité responsable (p) = primaire (s) = secondaire inférieur Source: Eurydice.		

Deux pays interdisent ou limitent très fortement l'ajout, aux subventions publiques, de moyens provenant de sources privées pour tout l'enseignement obligatoire (Grèce et Luxembourg). La France limite cette interdiction aux écoles primaires dont la situation contraste fortement avec la liberté accordée aux établissements secondaires. La situation est assez similaire au Portugal où les écoles offrant le 1^{er} cycle de l'*ensino básico* sont sévèrement limitées dans le choix des sources privées par rapport aux établissements offrant les deuxième et troisième cycles. Dans six pays, la situation peut varier entre les établissements car les autorités locales ou une autorité publique supérieure déterminent le pouvoir des établissements en cette matière.

À l'exception de l'Espagne, parmi les pays appartenant au groupe où les établissements peuvent bénéficier d'un large éventail de sources privées, on observe une tendance à compenser cette liberté par des conditions formelles liées à la recherche de ces sources. Celles-ci comprennent, par exemple, l'obligation de solliciter une autorisation préalable (comme c'est le cas pour le sponsoring et les dons en espèces en Autriche pour les *allgemeinbildende höhere Schulen*, et pour la publicité au Portugal), ou la nécessité que l'activité envisagée revête une dimension pédagogique, culturelle ou sociale (condition s'appliquant à la collecte de fonds en Italie et à la location de locaux au Royaume-Uni).

Plusieurs observations générales peuvent être formulées concernant les sources de financement autorisées. Premièrement, les deux sources les plus couramment autorisées sont celles qui se situent en dehors du cadre des actifs et activités de l'établissement, à savoir le sponsoring et les dons.

Deuxièmement, là où des différences dans les sources autorisées existent entre les établissements d'enseignement primaire et secondaire (France, Irlande, Autriche, Portugal et Liechtenstein), les options accessibles au niveau secondaire (du moins pour certains types d'écoles) sont plus nombreuses qu'au niveau primaire. Ce schéma semble commun dans tous les systèmes d'enseignement: le pouvoir et l'autonomie accordés aux établissements scolaires et à leurs organes de gestion augmentent à mesure que l'on progresse dans les niveaux d'enseignement. Ainsi, par exemple, les établissements de l'enseignement supérieur jouissent généralement d'une plus grande marge de manœuvre que les établissements secondaires, et ainsi de suite. Ceci est probablement lié, en partie, à la taille des institutions; les écoles primaires, par exemple, étant souvent trop petites pour bénéficier d'une telle autonomie.

Enfin, aucun établissement des pays concernés n'a le droit de bénéficier de revenus provenant de la vente d'actifs à l'exception des Pays-Bas et, dans une certaine mesure, du Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord). Des emprunts peuvent être contractés par les établissements d'enseignement secondaire en France, par certaines écoles d'enseignement secondaire en Irlande, par toutes les écoles aux Pays-Bas et, depuis peu, au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles). En Communautés française et flamande de Belgique, les emprunts ne peuvent être contractés que par les écoles privées subventionnées. La location d'installations est interdite dans certains pays dans la mesure où elles sont la propriété des pouvoirs publics (France, Italie où cette interdiction est levée pour l'année scolaire 2000/2001, Autriche et Liechtenstein).

B. RESTRICTIONS IMPOSÉES À L'UTILISATION DE FONDS ÉMANANT DE SOURCES PRIVÉES

Dans certains pays, les fonds collectés par les établissements scolaires auprès de sources de financement privé ne peuvent être utilisés qu'à certaines fins. Dans d'autres, les établissements peuvent en disposer à leur guise. Deux groupes de pays peuvent être ainsi distingués en fonction de la liberté d'action dont jouissent les établissements en termes d'affectation de ces revenus.

- Les pays où les établissements scolaires ont toute liberté quant à la destination de ces fonds.
- Les pays où les établissements scolaires doivent se conformer à des prescriptions relatives à la destination de ces fonds.

Les pays appartenant au premier groupe sont la Belgique (les trois communautés), le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

Ceux du deuxième groupe sont l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, l'Autriche, le Portugal et la Finlande.

En France, la réglementation sur l'utilisation des revenus privés concerne les taxes d'apprentissage. Pour les autres types de revenus, la situation peut varier d'un établissement à l'autre. Toutes les dépenses doivent être approuvées par le *conseil d'administration* au moment où il établit ou amende son budget annuel. En Espagne, les fonds de source privée obtenus par les écoles publiques et les *centros concertados* sont généralement affectés à des fins opérationnelles particulières sous forme de certains services et matériels. En Autriche, le principe selon lequel les fonds doivent être affectés à un objectif pédagogique particulier préalablement défini s'applique aux revenus issus de dons financiers et, pour les *allgemeinbildende höhere Schulen* uniquement, de la location, du sponsoring et de la publicité avant que tout solde puisse être alloué à d'autres objectifs pédagogiques. Toujours pour les *allgemeinbildende höhere Schulen*, les revenus de la location de biens immobiliers peuvent couvrir les charges locatives de locaux supplémentaires. Les frais en personnel ne peuvent être couverts par ces revenus. Au Portugal, les fonds privés supplémentaires peuvent être utilisés uniquement pour des dépenses de fonctionnement. Celles-ci ne couvrent pas les coûts pour le personnel auxiliaire mais peuvent inclure des investissements dans des biens mobiliers. Dans la mesure où le nombre d'enseignants qui peuvent être recrutés par les écoles est limité, les revenus du financement privé ne peuvent servir aux dépenses en personnel enseignant complémentaire. En Finlande, l'égalité de traitement des élèves ne doit pas être compromise lors de l'affectation des revenus à des excursions, camps scolaires et autres activités scolaires.

Il n'existe que deux cas où l'affectation de ces fonds à d'autres postes que les frais de fonctionnement soit expressément interdite: l'Autriche où les dépenses en personnel sont exclues de l'affectation de revenus issus de locations et le Portugal où les dépenses en personnel sont exclues.

C. ASPECTS COMPTABLES ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

Dans la plupart des pays, alors que les fonds récoltés auprès des sources privées évoquées constituent un supplément au financement public plutôt qu'ils ne s'y substituent, les établissements scolaires sont toujours tenus de déclarer ces revenus dans leurs comptes afin de vérifier que leur affectation soit conforme à la loi. Les seules exceptions sont les Communautés française et flamande de Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la Suède et le Liechtenstein.

En France, des mesures financières et juridiques sont prises à l'encontre du chef d'établissement ou du comptable dans le cas où des revenus sont dissimulés. En Suède, les revenus émanant de festivités et de collectes de fonds sont généralement traités séparément du budget de l'établissement. Ils sont sous le contrôle complet de l'école et ne figurent donc pas dans la comptabilité générale. Ces revenus sont par ailleurs insignifiants et ne sont pas utilisés dans le cadre de l'action éducative à proprement parler, mais davantage pour des activités telles que des sorties scolaires, etc.

L'argent non dépensé provenant des sources privées peut dans certains cas être conservé et reporté sur le budget de l'année suivante (Belgique – Communauté germanophone –, Danemark, Allemagne, France, Italie, Autriche, Royaume-Uni et Norvège). Cependant, en Allemagne, cette possibilité de report s'applique seulement là où le *Schulträger* autorise les écoles à disposer d'une partie de leur budget. En France, un montant maximum est également fixé. Au Danemark, tout budget constitué à partir des sources privées ou d'autres revenus peut être reporté à concurrence d'un pourcentage fixé. En Autriche, les *allgemeinbildende höhere Schulen* peuvent conserver en réserve les fonds générés par la location de bâtiments pour une fin préalablement définie impliquant un réinvestissement dans l'école. C'est le seul cas où le budget peut être reporté d'une année à l'autre. En Finlande et en Norvège, la décision de la destination des fonds restant à la fin de l'année scolaire incombe à la municipalité.

Les emprunts sont le mode de financement le plus couramment soumis à une interdiction formelle: très peu d'établissements du secteur public accèdent à ce type de financement. Cet état de choses peut s'expliquer par le degré du risque financier en jeu et par la question de savoir qui de l'établissement ou des pouvoirs publics sera finalement responsable si la dette ne peut être remboursée. Dans la Communauté flamande de Belgique par exemple, bien que les écoles subventionnées du secteur privé soient autorisées à emprunter, le ministère de l'éducation peut être invité à rembourser l'emprunt et peut déduire ce remboursement de la dotation de fonctionnement accordée à l'établissement scolaire. Là où la possibilité existe, le montant pouvant être emprunté n'est pas plafonné. Cependant, en Irlande, bien que les établissements primaires et les *voluntary secondary schools* puissent légalement contracter un emprunt avec l'autorisation des *boards of management*, *trustees* et *patrons*, la formule est découragée et ne constitue donc pas une véritable option.

La question de la responsabilité de l'État, si un établissement ne peut remplir ses obligations de remboursement, peut être transposée à d'autres situations concernant la recherche de fonds privés par les établissements scolaires. Dans le cas d'un accord entre un établissement et une entité privée extérieure, pour un sponsoring par exemple, la question peut se poser de savoir qui est en définitive responsable en cas de transgression de l'accord par l'établissement.

D. CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉFORMES

D.1. RÉFORMES: ÉLARGIR LES POSSIBILITÉS

Dans certains pays, la législation visant à accroître l'autonomie des établissements scolaires a modifié leur statut juridique. Les réformes de ce type ont notamment entraîné l'élargissement des possibilités offertes aux établissements concernant la recherche de leurs fonds non publics.

Dans d'autres pays, les nouvelles politiques ont cherché à impliquer plus étroitement le secteur privé afin de renforcer les liens de l'enseignement avec l'industrie et les entreprises et d'accroître l'intérêt de ces relations pour ces dernières. Simultanément, le but était de fournir un supplément au financement public là où les fonds pouvaient être trop justes.

De nombreux pays ont connu, ces dernières années, quelques développements concernant la réglementation ou la déréglementation de l'activité promotionnelle dans les écoles sous la forme de publicité ou de sponsoring.

D.1.1. Modifications du statut des établissements scolaires

Des modifications du statut juridique des établissements scolaires sont intervenues en Belgique, en Espagne, en France, en Italie, en Autriche et au Portugal. Dans quatre de ces pays, ces modifications se sont soldées par un élargissement des compétences attribuées aux écoles pour rechercher des ressources privées.

En Espagne, plusieurs lois successives (la LODE de 1985, la LOGSE de 1990 et la LOPEG de 1995) ont érigé un cadre pour l'autonomie des établissements scolaires dans la gestion de leurs ressources. Il faut noter, surtout, l'objectif spécifique de la LOPEG de 1995 d'élargir l'éventail des sources privées supplémentaires des écoles des secteurs privé et public tout en excluant la possibilité d'imposer des droits d'inscription.

En France, la loi de décentralisation de 1983 a modifié le statut des établissements d'enseignement secondaire inférieur en «établissements publics locaux d'enseignement», leur conférant ainsi un niveau d'autonomie impliquant, outre une plus grande liberté dans l'utilisation des fonds publics, le droit de solliciter de nouvelles sources de financement.

En Italie, la loi du 15 mars 1997, en cours d'application, a confirmé le statut des établissements scolaires en tant qu'entités juridiques, leur conférant une autonomie dans les matières relatives à l'enseignement et à l'organisation. L'une des mesures introduites par cette réforme à l'appui de l'autonomie financière des établissements scolaires est la possibilité pour eux d'accepter un financement extérieur émanant d'accords, de legs et de dons. De plus, en vertu de mesures axées sur la mise en œuvre de nouvelles dispositions sur la taille de l'établissement (visant à en accroître l'autonomie), celui-ci peut solliciter des fonds auprès d'autres sources, y compris des sources privées, afin de soutenir la réalisation de projets déjà financés par des ressources publiques.

En Autriche, en 1998, un amendement de la loi relative à l'organisation des établissements scolaires leur a accordé une capacité juridique partielle. Les établissements scolaires peuvent s'inscrire pour constituer une société ayant le droit de collecter des fonds de sa propre initiative.

D.1.2. Liens plus étroits avec le secteur privé

En Allemagne, dans le cadre de la révision du rôle des *Schulträger* menée dans les années 1990 et dont l'objectif était de resserrer les liens entre les écoles et la communauté locale, les Länder ont commencé à explorer les possibilités de financement extérieur, y compris les possibilités privées comme le sponsoring.

Alors que dans certains pays, d'aucuns considèrent l'engagement d'intérêts privés dans l'enseignement comme une menace, il est perçu au Royaume-Uni comme une opportunité. La *Private Finance Initiative* introduite en 1992 vise à faire participer davantage le secteur privé au développement du secteur public. Elle cherche à accroître la rentabilité et à transférer le risque et la responsabilité de gestion des projets au secteur privé. Cette initiative concerne essentiellement l'enseignement postsecondaire et supérieur et a trait à l'activité de construction, tandis que le *New Deal for Schools* (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord) datant de 1997/1998 est axé sur

l'enseignement primaire et secondaire. Il a notamment pour but de promouvoir un plus large éventail d'approches de partenariat public-privé pour le secteur des établissements scolaires.

D.1.3. Publicité et sponsoring

Dans les pays considérés, les activités relatives à la promotion de services ou de produits commerciaux sont régies par la législation, l'autodiscipline et des accords entre les pouvoirs publics, les organisations de consommateurs et autres parties concernées (ou encore par une combinaison de ces différents éléments). La promotion de produits tels que cigarettes et alcool est généralement interdite dans les établissements scolaires.

Nombre de pays ne disposent d'aucune législation ayant spécifiquement trait à la publicité dans les établissements scolaires ⁽¹⁾. Cependant, la publicité et le sponsoring forment un domaine dans lequel la pratique de l'école peut, dans certains cas, conduire à une réglementation, en expliquer l'absence, ou du moins peut conduire à des accords entre les parties concernées.

Trois groupes de pays peuvent être distingués: les pays où la législation interdit la publicité dans les écoles, les pays où une législation spécifique aux écoles est établie et les pays où cette matière est régie par une législation qui s'applique aux enfants et à la publicité en général.

En Communauté germanophone de Belgique, en Allemagne, en Grèce, au Luxembourg et en Norvège, la législation interdit actuellement toute publicité dans les écoles. Cependant, certains Länder allemands font exception et ont assoupli la législation en cette matière en 1997. En Grèce, où les établissements scolaires n'ont pas l'autorisation de rechercher des financements privés supplémentaires, des changements dans le domaine de la publicité sont envisagés dans un avenir proche. Un projet d'étude sur les enfants et la publicité rédigé par le ministère du développement examine le sponsoring et la promotion de produits dans les écoles. L'attention accordée à l'activité promotionnelle à l'intérieur des établissements scolaires dans ce pays pourrait indiquer l'introduction future de possibilités de ressources supplémentaires privées pour les écoles du secteur public.

Plusieurs pays légifèrent spécifiquement sur ce type d'activité dans les établissements scolaires (Communautés française et flamande de Belgique, Autriche et Portugal). En Autriche, la loi relative sur l'organisation des établissements scolaires l'autorise depuis 1997.

Dans d'autres pays, la législation générale sur la publicité destinée aux enfants s'applique aux établissements scolaires (Danemark, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Finlande, Suède, Royaume-Uni et Liechtenstein).

Dans certains de ces pays, on observe néanmoins des développements récents qui prennent la forme de mesures non législatives s'appliquant en particulier aux écoles. Dans deux pays, le Danemark et la Finlande, les *ombudsmen* des consommateurs ont récemment préparé des directives englobant la question du marketing dans les établissements scolaires. En Irlande, trois circulaires ont été adressées aux autorités scolaires entre 1984 et 1991 sur cette question. Une circulaire invitait les établissements scolaires à formuler des politiques ayant trait aux promotions commerciales. Aux Pays-Bas, le fait que les écoles s'engageaient de plus en plus dans des accords de sponsoring a conduit à la signature d'un accord d'autodiscipline en 1997 entre le ministère de l'éducation, l'association néerlandaise des consommateurs, le *Stuurgroep Reclame* (organisation tripartite représentant les annonceurs, les agences et les médias), et un grand nombre d'organisations scolaires. À l'inverse, au Liechtenstein, la non-utilisation de la publicité dans les établissements scolaires explique l'absence de toute réglementation propre aux écoles en cette matière. De même, en Suède, il n'y a pas de réglementations spécifiques et, dans la mesure où les écoles n'utilisent pas cette source de financement privé, la question de savoir s'il est légal de faire de la publicité à l'école n'a jamais été posée.

Dans certains pays, les accords régissant les activités commerciales dans les établissements scolaires génèrent potentiellement des zones d'incertitude et peuvent théoriquement déboucher sur des disparités entre la pratique et les réglementations ou recommandations officielles. En Italie, bien qu'il n'existe aucune interdiction formelle, les écoles n'ont jamais été autorisées à dégager des fonds de publicités commerciales quelconques.

⁽¹⁾ Selon une étude conduite par la Commission européenne en 1999 via l'Alliance européenne pour l'éthique en publicité. Étude des membres de l'AEEP au sein de l'UE concernant la publicité commerciale dans les écoles. «Compendium AEEP: Autodiscipline pour les enfants et la publicité au sein de l'UE», in *Alliance européenne pour l'Éthique en Publicité (AEEP)*, février 1999.

La décision de s'engager dans ce type d'activité commerciale appartient dans certains cas à l'établissement scolaire, en particulier au chef ou à la direction de l'école. Tel est le cas en France, en Irlande, en Autriche et au Royaume-Uni.

Dans les pays où l'objectif actuel consiste à resserrer les liens entre l'enseignement et l'environnement extérieur, comme en Allemagne et au Royaume-Uni, le sponsoring peut offrir des avantages autres que financiers. Dans un certain nombre de cas, la production de matériels pédagogiques par les entreprises a servi à promouvoir la formation en entreprises et l'enseignement sur des sujets d'actualité comme l'introduction de l'euro, la protection de l'environnement, etc.

D.1.4. Synthèse des réformes

Comme l'illustre la figure 5.3, plusieurs pays ont pris des mesures visant à réglementer l'accès à certaines sources de financement privé alors que le recours à de telles sources s'intensifiait (Danemark, Irlande, Pays-Bas et Finlande). D'autres pays se sont montrés particulièrement actifs dans l'élargissement des possibilités des écoles dans la gestion financière en changeant leur statut légal, en menant des projets pilotes et d'autres politiques. On citera l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal et le Royaume-Uni. Un pays envisage actuellement d'assouplir la législation dans ce domaine (Grèce). Aucun pays n'a pris la direction opposée en réduisant l'autonomie des établissements dans la recherche de fonds privés.

FIGURE 5.3. MESURES POLITIQUES/LÉGISLATIVES ET AUTRES ACTIONS RELATIVES À LA LIBERTÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHER ET D'UTILISER DES FINANCEMENTS SUPPLÉMENTAIRES ENTRE 1970 ET 1997.			
RÉDUCTION DES POSSIBILITÉS	PAS DE CHANGEMENT	RÉGLEMENTATION SUR LES POSSIBILITÉS EXISTANTES	ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITÉS
	B, EL, F (p), L, P (1 ^{er} cycle de l' <i>ensino básico</i>), S, IS, LI, NO	DK (*) (fin des années 90), IRL (*) (1984-1991), NL (*) (1997), FIN (*) (fin des années 90)	D (1997), E (1995), F (s, 1983), I (1997), A (1997, 1998), P (2 ^e et 3 ^e cycles de l' <i>ensino básico</i> , 1989), UK (1992, 1997)
(*) lignes directrices, recommandations ou accords visant seulement l'autodiscipline			
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur			
Source: Eurydice.			

D.2. ÉLÉMENTS SOUS-TENDANT LES RESTRICTIONS IMPOSÉES AUX SOURCES DE FINANCEMENT PRIVÉ POUR LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

La réglementation concernant les possibilités de financement privé pour les établissements scolaires est motivée par une série de facteurs. Premièrement, le fait d'accorder aux écoles toute liberté d'action dans ce domaine peut s'assortir de problèmes potentiels qu'il convient d'anticiper, compte tenu des obligations pédagogiques des établissements, de leurs responsabilités générales à l'égard de mineurs et du fait qu'ils fonctionnent dans le domaine public avec le soutien, principalement, de l'argent du contribuable. Deuxièmement, le degré de liberté dont jouissent les écoles dans ce domaine peut être le reflet des positions nationales sur le niveau d'implication de l'État dans l'enseignement obligatoire. Des questions politiques litigieuses sont de savoir si oui ou non l'ouverture de l'enseignement à des moyens extérieurs de financement suppose effectivement que l'on s'engage dans une voie susceptible de diminuer la responsabilité de l'État en la matière, et si l'implication ou non d'entités extérieures pourrait avoir une influence négative sur l'offre éducative. Ces questions ont été débattues dans plusieurs pays dont l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche.

Une investigation plus approfondie du premier point révèle que les risques et problèmes potentiels liés à l'exploitation de sources alternatives de financement par les établissements sont relativement nombreux. Considérant le groupe des sources potentielles liées aux actifs immédiats et activités des établissements scolaires, certaines actions pourraient entraver la réalisation des objectifs pédagogiques. Par exemple, dans le cas de la location de biens immobiliers, la recherche de revenus supplémentaires doit être mise en relation avec les besoins de l'école en termes de disponibilité de locaux pour des activités parascolaires, etc. L'organisation et les prestations de services peuvent exiger un investissement en temps et en personnel qui pourrait compromettre la réalisation de la mission pédagogique première de l'établissement, à l'instar de l'organisation d'événements en vue de

collecter des fonds. En ce qui concerne la vente de biens immobiliers et d'installations, il convient d'analyser soigneusement si une telle opération ne risque pas d'appauvrir l'infrastructure essentielle à l'enseignement et si les objectifs d'un nouveau propriétaire ne sont pas opposés aux objectifs de l'école ou ne mettent pas en péril la sécurité des enfants. Certains types d'actions peuvent de manière prévisible entraîner des dépenses futures ou permanentes qui devront être couvertes par les fonds publics dans le cadre du budget des dépenses d'exploitation. Ces dépenses pourraient inclure l'entretien d'un véhicule acheté avec les fonds collectés par l'école-même ou des frais liés à l'usure plus rapide d'infrastructures louées en dehors des heures d'enseignement.

Des problèmes similaires sont liés aux sources de financement externes aux activités de l'école. Par exemple, l'incapacité d'un établissement scolaire à rembourser un prêt bancaire ou une autre forme de crédit peut entraîner des conséquences financières pour l'État. Un problème distinct lié aux dons, et plus particulièrement au sponsoring, réside dans le risque que les donateurs ou sponsors exercent une influence sur l'école (enseignement et autres activités) si cette dernière se retrouve dans une situation quelconque de dépendance à l'égard de ces sources. Ceci pourrait compromettre l'uniformité nationale ou la qualité de l'offre de l'enseignement obligatoire. Lorsque des intérêts commerciaux ou industriels sont en jeu, comme c'est généralement le cas pour le sponsoring et la publicité, il convient de veiller à ce que l'établissement scolaire demeure impartial, sa mission consistant en partie à cultiver l'intégrité, la discrétion et le jugement des élèves. Il ne faut pas perdre de vue la sensibilité des enfants à un marketing habile concernant des produits spécifiques (jouets, jeux, alimentation, etc.), et toute forme de réclame à laquelle les enfants sont exposés doit être conforme à certains codes éthiques et culturels et à certaines normes relatives à la protection des mineurs.

Dans la définition des paramètres pour les possibilités de collecte de fonds auprès de sources privées, l'État se doit donc de tenir compte de ces risques potentiels et de résoudre ces problèmes au travers d'une réglementation.

D.3. CONTESTATION ET DÉBAT

Les mesures en faveur d'un financement supplémentaire privé pour les établissements scolaires n'ont pas manqué de soulever des débats et des contestations dans plusieurs pays.

En Allemagne, alors que l'exploration des options de financement privé supplémentaire pour les écoles n'en est encore qu'au stade préliminaire, certains expriment leur crainte de voir des intérêts extérieurs, tels que ceux des sponsors, influencer les activités des écoles, et en particulier l'enseignement. Des expériences récentes démontrent que cette crainte est dénuée de tout fondement et que l'intérêt des sponsors ne va pas au-delà de la promotion de leur image via l'association avec l'établissement scolaire. D'aucuns redoutent néanmoins que les projets exposant les écoles au marché libre pour compenser les difficultés actuelles du financement public ne compromettent les normes et les niveaux à atteindre de l'enseignement.

En France, alors que les *collèges* peuvent gagner de l'argent grâce à la publicité, la culture du monde de l'éducation y est très hostile car la participation financière du monde de l'entreprise est perçue comme dangereuse.

En Italie, les adversaires ont brandi le spectre de l'assujettissement de l'enseignement au marché, qui peut être inhérent à la participation financière d'intérêts d'entreprise ou de la clientèle. Il a également été souligné que les établissements situés dans des régions plus riches auront potentiellement un avantage considérable sur les régions pauvres, du fait qu'ils sont mieux placés pour attirer le financement d'organisations locales privées.

En Autriche, la question de la mesure dans laquelle les différents établissements devraient se voir conférer une capacité juridique partielle et être autorisés à collecter des fonds de leur propre initiative, s'inscrit dans le débat plus large sur l'autonomie et le financement des écoles. Certains, en particulier les membres du corps enseignant, critiquent les motivations qui poussent le gouvernement à accorder une plus grande autonomie aux établissements scolaires, argumentant que la délégation d'un pouvoir de décision plus large aux écoles en matière de ressources n'est qu'un prétexte pour se soustraire à la responsabilité politique d'un financement adéquat des écoles.

E. SYNTHÈSE

Le présent chapitre s'est penché sur la liberté accordée aux établissements scolaires concernant l'obtention de ressources supplémentaires auprès du secteur privé. On peut affirmer globalement que la conscience du rôle potentiel que peuvent jouer les sources privées dans le financement de l'enseignement obligatoire grandit. Cela se marque notamment par l'introduction de mesures élargissant l'éventail des possibilités de sources accessibles aux écoles, parfois dans le cadre du mouvement visant à augmenter l'autonomie financière des établissements et à créer des liens avec la communauté locale ou complétant des ressources publiques limitées. Témoigne aussi de cette prise de conscience, l'élaboration de réglementations pour des possibilités qui existaient déjà dans la mesure où les politiques anticipent un accroissement du recours à ces moyens financiers.

Les restrictions faites par l'État à la liberté d'action des établissements scolaires en cette matière semblent trouver leurs racines dans des éléments tels que la nécessité de préserver l'uniformité, la qualité et l'impartialité de l'enseignement obligatoire, la responsabilité de l'école en matière de protection à l'égard des enfants, la propriété des biens immobiliers de l'école et la responsabilité institutionnelle de l'État lorsque des établissements scolaires concluent des accords avec des parties extérieures. Dans certains pays, ces restrictions peuvent également refléter l'opinion classique courante selon laquelle il incombe à l'État la responsabilité de pourvoir à l'éducation de la population et d'en garantir le résultat final. Cependant, au-delà de la suppression des obstacles à la liberté de chercher des financements privés supplémentaires, se pose la question des habitudes culturelles et des positions politiques. En pratique, malgré l'absence ou le peu de réglementation de l'État sur certaines sources de financement privé, de telles sources sont exploitées en deçà des possibilités offertes ou ne le sont pas du tout. Cela peut s'expliquer par la perception que l'implication des sources de financement privé est dangereuse en raison du risque d'abus d'influence des intérêts privés sur la fonction éducative (Allemagne, France et Italie) ou à cause de la crainte de voir l'État abdiquer face à ses responsabilités (Autriche). Les habitudes du milieu scolaire influencent également la manière dont un pays s'engage dans la voie du financement privé. Certains pays se caractérisent par l'absence de réglementations plutôt que l'interdiction explicite dans la mesure où aucune tradition n'existe dans ce domaine. Toute volonté de développement du financement privé supposerait donc un changement d'attitude culturelle, qui pourrait être initiée au travers d'une politique gouvernementale. Par exemple au Royaume-Uni, en créant le *Private Finance Initiative* et le *New Deal for Schools*, le gouvernement a clairement montré sa volonté d'impliquer le secteur privé dans le développement de l'éducation et a établi officiellement le rôle que peut jouer ce secteur.

CHAPITRE 6

ENSEIGNEMENT ET MARCHÉ CONCURRENTIEL

Une dizaine d'années après la chute du mur de Berlin, les observateurs s'accordent pour estimer que le système économique de la libre entreprise et des échanges sur des marchés pas ou peu régulés s'est imposé dans la quasi-totalité du Monde. Ce vaste mouvement de libéralisation des marchés est souhaité par les uns, craint par les autres, considéré comme relativement inéluctable par tous. La limitation de l'intervention régulatrice de l'État qu'il implique s'est également marquée dans des secteurs qui bénéficiaient traditionnellement d'un statut protégé ⁽¹⁾: les transports, la poste, les télécommunications, l'approvisionnement en énergie, par exemple, ont été ou seront dans un avenir proche ouverts à la logique du marché concurrentiel. Cette évolution a en outre trouvé un terrain favorable dans les difficultés budgétaires auxquelles la majorité des États européens est confrontée: la nécessité de procéder à des réductions de dépenses pour continuer à assumer un certain nombre de services publics a amené les autorités politiques à encourager cette solution.

Le sort de l'enseignement dans ce contexte ne fait pas l'unanimité. Doit-il, lui aussi, faire l'objet d'une privatisation? Dans quelle mesure? Selon quelles modalités? La situation varie selon les caractéristiques sociales, économiques et historiques des pays, certes, mais les conclusions dépendent aussi du point de vue politique que l'on adopte pour l'analyse: certains appellent de leurs vœux l'application totale ou partielle des principes d'une économie de marché à l'enseignement, d'autres s'y opposent avec fermeté.

Une étude sur le mode d'octroi des ressources aux établissements doit apporter à ce débat un éclairage rigoureux basé tout à la fois sur les aspects théoriques de la question et sur la pratique des pays. Il ne s'agit pas tant d'établir si la concurrence entre établissements scolaires est souhaitable ou dommageable que d'examiner si elle est concrètement réalisable, sachant que dans certains pays elle a été clairement inscrite dans les politiques éducatives.

La question centrale posée dans ce chapitre est la suivante: les systèmes d'enseignement primaire et secondaire inférieur sont-ils organisés selon la logique de l'économie de marché? Concrètement, il s'agit d'examiner si les conditions de mise en œuvre d'une concurrence parfaite entre établissements scolaires sont présentes dans les pays concernés par l'étude. Pour apporter une réponse à cette question, ce chapitre est structuré en trois sections. La première procède à une définition du concept théorique de référence qu'est le marché en concurrence parfaite. Elle présente les caractéristiques visibles de ces marchés et les raisons pour lesquelles ils sont souvent considérés comme une référence souhaitable, voire un idéal à atteindre. Cette section présente également les adaptations conceptuelles nécessaires pour transposer ce cadre dans le secteur de l'enseignement. La deuxième section analyse la situation des pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE sous l'angle particulier des facteurs qui caractérisent les marchés concurrentiels. Elle présente, pour chacune des caractéristiques identifiées dans la première section, la pratique adoptée concrètement par les différents pays. Il est fait à plusieurs reprises référence à des éléments développés dans les chapitres précédents. La troisième section synthétise cette information de manière à faire apparaître clairement les éléments de réponse à la question fondamentale de ce chapitre: dans quelle mesure les systèmes éducatifs des pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE s'inscrivent-ils dans une logique inspirée du modèle des marchés concurrentiels? D'emblée, on peut annoncer que la réponse doit être nuancée, la concurrence parfaite étant davantage une référence théorique utile au débat qu'une réalité concrète.

Ce chapitre, contrairement aux précédents, présente les systèmes de financement dans leur état actuel. Il n'est pas fait mention de la perspective historique dans laquelle des réformes se sont inscrites, ni des paramètres contextuels qui les ont provoquées. Il serait par conséquent réducteur de prétendre que les systèmes de financement actuels ont été façonnés en fonction de cette seule logique économique du marché. Des caractéristiques des systèmes peuvent participer à la libéralisation du «marché» éducatif sans avoir pour autant été mises en place dans cette intention.

(1) Par exemple, les secteurs caractérisés par un monopole d'État.

L'intérêt de cette analyse sera sans doute perçu de façon variable selon les pays. Dans certains, le débat sur l'opportunité de mettre en place une concurrence entre établissements scolaires n'a pas lieu, dans d'autres, il est quasi dépassé. Il nous semblait néanmoins utile de confronter, sans parti pris, le concept de la concurrence parfaite aux caractéristiques réelles des systèmes éducatifs. Bien que les unités nationales d'Eurydice et les experts nationaux ayant participé à l'élaboration de l'étude aient apporté leur appui dans la détermination des positions des pays par rapport aux différentes caractéristiques examinées, le chapitre est sous la responsabilité de l'Unité européenne d'Eurydice.

I. CADRE THÉORIQUE

Le cadre théorique qui sert de support au présent chapitre a été développé par un courant spécifique des sciences économiques. S'il ne fait pas l'unanimité, ce courant, appelé «néo-classique» est actuellement le plus important, surtout dans le monde anglo-saxon.

A. MARCHÉS EN CONCURRENCE PARFAITE

Une économie de marché se caractérise par un grand nombre de marchés sur lesquels des producteurs et des consommateurs s'échangent des biens ou services. De la rencontre entre ces deux catégories d'agents visant chacun son propre intérêt, naît spontanément un prix. Ce caractère «spontané» de la fixation du prix a pour conséquence que l'intervention de l'État dans l'activité économique n'est pas nécessaire.

Les marchés ne se ressemblent pas tous: leur évolution historique, les spécificités techniques liées à la production des biens qui y sont échangés, la nature de ces biens, etc. influent sur les caractéristiques générales du marché, sur son fonctionnement et, par conséquent, sur la situation qui en résulte. C'est pourquoi l'étude des marchés économiques renvoie généralement à un modèle théorique de référence aux caractéristiques très claires: le marché en concurrence parfaite.

Le point A.1 ci-dessous présente les caractéristiques du marché en concurrence parfaite. Le point A.2 en présente les conséquences sur la situation des acteurs.

A.1. CRITÈRES CARACTÉRISTIQUES D'UN MARCHÉ EN CONCURRENCE PARFAITE

Tous les marchés ne sont pas en concurrence parfaite. Certaines conditions doivent être simultanément réunies.

A.1.1. Intérêt des agents

Les agents économiques sont réputés se comporter de la manière qui leur garantit en propre le plus grand avantage. Pour les consommateurs, il s'agit de maximiser leur niveau de satisfaction personnelle en tenant compte des contraintes (de revenu, notamment) auxquelles ils font face. Les entreprises quant à elles sont supposées ⁽¹⁾ rechercher le niveau de profit le plus élevé possible en tenant compte des contraintes relatives à la production des biens échangés.

A.1.2. Atomicité de l'offre

Un marché en concurrence pure et parfaite compte un nombre infini de vendeurs indépendants les uns des autres, de telle sorte qu'aucun ne puisse, à lui seul, avoir un impact sur l'ensemble du marché. On exclut ainsi toutes les ententes entre entreprises, c'est-à-dire, entre autres, la constitution de cartels, qui mèneraient tout ou partie d'entre elles à être capables d'exercer un certain pouvoir sur le marché.

(¹) Elles sont «supposées» dans le sens où il ne s'agit pas là d'une donnée considérée comme «souhaitable», mais d'une hypothèse qui donne habituellement de bons résultats prédictifs. Des études ont été menées en mettant cette hypothèse en cause, par exemple en suggérant que l'entreprise maximise son chiffre d'affaires et non son profit.

A.1.3. Homogénéité du produit

Dans un marché en concurrence pure et parfaite, le produit échangé est homogène, c'est-à-dire que le bien produit par toutes les entreprises est identique sur le plan de l'apparence, de la qualité et de ses caractéristiques. C'est, par exemple, le cas de certains produits bruts tels que le ciment, l'électricité, le pétrole, l'eau, le cuivre, etc.

De nombreux marchés sont caractérisés par une certaine différenciation. Celle-ci peut être horizontale – c'est-à-dire que les différences entre les biens sont différemment ressenties par les consommateurs (certains préfèrent des voitures rouges, d'autres des voitures bleues) – ou verticale – c'est-à-dire que tous les consommateurs ont les mêmes préférences, notamment parce que la différence porte sur la qualité du bien (l'immense majorité des consommateurs préfère une voiture confortable et fiable à un vieux véhicule en mauvais état).

Ces marchés de produits différenciés ne peuvent donc pas, à strictement parler, être considérés comme étant en concurrence parfaite puisque les biens échangés ne sont pas rigoureusement identiques. Si un bien est – fut-ce très légèrement – différencié des autres, son producteur est en fin de compte le seul à vendre ce bien-là doté de ces caractéristiques très précises.

A.1.4. Information parfaite

Un corollaire de l'atomicité de l'offre est l'information parfaite des agents, producteurs et consommateurs. Il n'est pas suffisant, en effet, qu'un grand nombre de vendeurs se partagent le marché si les consommateurs n'en connaissent qu'un ou deux. Cette information porte sur les caractéristiques du bien ainsi que sur son prix.

A.1.5. Mobilité parfaite

Un autre corollaire à l'atomicité de l'offre est la mobilité parfaite des consommateurs. Il ne peut en effet pas y avoir de marché en concurrence pure et parfaite si les consommateurs n'ont pas accès, pour une raison ou pour une autre, à l'ensemble des producteurs. Une véritable concurrence entre producteurs nécessite que les consommateurs puissent s'adresser à tous sans difficulté.

A.2. VERTUS DES MARCHÉS EN CONCURRENCE PARFAITE

L'existence d'une concurrence entre entreprises impose à celles-ci de baisser leur prix autant que possible pour maintenir leurs parts de marché et maximiser leur profit. La capacité d'une entreprise à résister à une baisse du prix dépend de la structure de ses coûts de production. Apparaît ainsi la nécessité vitale, pour une entreprise en concurrence, de maîtriser ses dépenses, de chercher en permanence la formule qui lui permet de produire au moindre coût. La concurrence est perçue comme un système dans lequel les inefficiences et gaspillages sont pourchassés sans relâche, où les ressources utilisées le sont de la manière la plus optimale, simplement parce qu'il y va de l'intérêt du producteur de veiller à ce qu'il en soit ainsi. Elle garantit théoriquement l'efficacité interne de l'entreprise ⁽¹⁾.

La théorie économique démontre aussi un certain nombre d'intérêts, pour les consommateurs, à ce qu'un marché soit parfaitement concurrentiel, c'est-à-dire qu'il réunisse simultanément toutes les conditions décrites dans le point A.1 de ce chapitre ⁽²⁾. L'intuition permet de comprendre aisément qu'il est préférable, pour un consommateur, de pouvoir s'adresser à plusieurs producteurs plutôt que d'être contraint d'acheter un bien chez un producteur en situation de monopole. Le rapport de force joue en effet davantage en sa faveur, comme en atteste l'expression «faire jouer la concurrence».

(1) L'efficacité interne comprend deux notions: l'efficacité technique qui implique que la production observée est bien la quantité maximale qu'il est techniquement possible de produire avec les facteurs de production dont on dispose, et l'efficacité économique qui garantit qu'il n'eût pas été possible de produire la même quantité du bien avec une combinaison de facteurs de production moins onéreuse.

(2) C'est Adam Smith qui, le premier, a abordé cette question et mis ces mécanismes en lumière. Voir Smith, A., *The Wealth of Nations*, Dent, London, 1981.

Dans les situations classiques d'offre et de demande, le prix pratiqué dans un marché en concurrence parfaite est systématiquement inférieur à celui observé si ce marché était caractérisé par une situation de monopole, voire d'oligopole ⁽¹⁾. On démontre que le bien-être des consommateurs y est supérieur.

Ces constatations relatives à la satisfaction individuelle des consommateurs, mais muettes sur les importantes questions de justice sociale et d'équité, ne sont pas demeurées sans effet sur la vie économique, voire sur la vie politique.

Dès 1957, par exemple, l'article 85 ⁽²⁾ du traité de Rome consacre la concurrence parfaite comme modèle vers lequel tous les marchés doivent tendre, en interdisant «tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun».

La théorie économique de l'équilibre général a étendu la recherche scientifique à l'ensemble de l'économie, conçue comme une juxtaposition de nombreux marchés. Ces marchés concernent les biens et services, d'une part, et les facteurs de production (travail et capital), d'autre part. Cette théorie dépasse le niveau d'un seul marché pris isolément pour étudier les résultats consécutifs à l'interaction de tous les marchés.

Dans ce cadre conceptuel, Arrow et Debreu ⁽³⁾ ont démontré que, sous certaines hypothèses, une économie caractérisée par une juxtaposition de n'importe quel nombre de marchés débouche sur une situation optimale au sens de Pareto ⁽⁴⁾ si tous ces marchés se trouvent être en situation de concurrence parfaite.

Cette théorie met en avant une qualité des marchés en concurrence parfaite mais ne considère pas d'autres caractéristiques du système économique: il est efficace, mais rien ne dit qu'il soit juste, équitable ou solidaire. En dépit de ces importantes limites, ce résultat a connu de nombreux développements, tant théoriques que politiques. Certains politiciens en ont déduit, un peu vite assurément ⁽⁵⁾, qu'il convient de tendre au maximum vers cette situation jugée idéale où tous les marchés seraient en concurrence parfaite. La politique néo-libérale menée par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, notamment, et préconisée par un certain nombre d'institutions internationales, s'est en effet imposée peu à peu comme une référence, voire comme une nécessité universellement reconnue.

Le marché est donc perçu par d'aucuns comme un système qui, sur la base des comportements individualistes, construit son propre ordre naturel souhaitable dans lequel les pouvoirs publics doivent occuper une place très modeste.

Cette tendance politique a dominé pendant les années 80 et 90, notamment soutenue par les grands organismes internationaux (Fonds monétaire international, Banque mondiale, OCDE, GATT/OMC). Ce discours dogmatique connaît toutefois une certaine remise en question, comme en témoigne cet extrait d'un discours de Joseph Stiglitz ⁽⁶⁾, en janvier 1998.

⁽¹⁾ Structure de marché dans laquelle un nombre restreint de vendeurs offrent leurs biens à un grand nombre de demandeurs.

⁽²⁾ Cet article est repris tel quel dans le Traité de Maastricht (article 81).

⁽³⁾ Kenneth Arrow et Gérard Debreu ont reçu le prix Nobel d'économie respectivement en 1972 et 1983. Pour leur théorème qui jette les bases de la théorie de l'équilibre général, voir notamment Debreu, G., *Theory of Value*, Wiley, New-York, 1959.

⁽⁴⁾ Par «situation optimale au sens de Pareto», il faut entendre qu'il ne serait techniquement pas possible, par exemple par des échanges de biens et/ou de temps de travail, de rendre un consommateur plus heureux qu'il est sans que cela se fasse au détriment d'un autre consommateur, c'est-à-dire que cette situation n'offre aucun gaspillage de satisfaction.

⁽⁵⁾ Il convient en effet de préciser que les hypothèses sous lesquelles Arrow et Debreu ont mené leur démonstration sont relativement restrictives: l'économie considérée ne connaît ni externalité – c'est-à-dire qu'aucune transaction ne comporte d'effet (positif ou négatif) induit sur un autre agent que ceux qui réalisent une transaction –, ni bien public; les fonctions de production sont caractérisées par des rendements d'échelle finalement décroissants (ce qui empêche la constitution d'entreprises géantes qui se trouveraient naturellement en situation de monopole). De plus il faut que tous les marchés soient en concurrence parfaite, sans quoi le résultat n'est pas garanti.

⁽⁶⁾ Allocution du 7 janvier 1998, the 1998 *WIDER Annual Lecture*. Le lecteur intéressé trouvera le texte complet de cette intervention sur le site Internet de la Banque mondiale: <<http://www.worldbank.org>> Joseph Stiglitz occupait, lors de cette allocution, la fonction de *Senior Vice President* et de *Chief Economist* à la Banque mondiale.

«Le consensus de Washington ⁽¹⁾ soutenait l'idée qu'une bonne performance économique requérait un marché libéralisé, une stabilité macro-économique et que les prix soient fixés comme il convient. Une fois que le gouvernement a résolu ces problèmes – essentiellement une fois que le gouvernement s'est retiré –, les marchés privés réaliseront une allocation efficace des ressources et généreront une croissance soutenue. Pour en être sûr, toutes les conditions de bon fonctionnement des marchés sont importantes: il est très difficile pour les investisseurs de prendre de bonnes décisions quand l'inflation atteint des niveaux tels que 100 % par an et varie énormément. Mais les politiques préconisées par le consensus de Washington ne sont pas complètes et sont parfois mal orientées. Faire travailler les marchés requiert davantage qu'une seule inflation faible: cela requiert une régulation financière saine, une politique de concurrence, et des politiques favorisant le transfert de technologies et la transparence, pour citer certains problèmes fondamentaux négligés par le consensus de Washington.

Notre compréhension des instruments pour promouvoir le bon fonctionnement des marchés s'est aussi améliorée, et nous avons élargi les objectifs du développement afin d'y inclure d'autres buts, tels que le développement durable, le développement égalitaire, et le développement démocratique. Une part importante du développement aujourd'hui est vue comme des stratégies complémentaires qui tendent simultanément vers ces buts. Dans notre recherche de telles politiques, toutefois, nous ne pouvons ignorer les inévitables arbitrages.»

À noter que le modèle de la concurrence pure et parfaite, s'il maximise la satisfaction des consommateurs, a pour effet d'annihiler le profit des entreprises. Ces dernières développent en conséquence des stratégies visant à limiter cette concurrence de manière à rétablir leurs marges bénéficiaires. Parmi ces stratégies, on compte la différenciation des produits ⁽²⁾ et la cartellisation ⁽³⁾. Le maintien d'une situation effective de concurrence parfaite nécessite par conséquent une régulation stricte. La législation européenne en matière d'ententes entre entreprises, à laquelle il a déjà été fait référence illustre ce principe: un marché en concurrence parfaite ne peut le rester qu'à la seule condition de faire l'objet d'une régulation stricte.

(1) «Jusqu'à la fin des années 70, les institutions internationales comme le FMI et la Banque mondiale ne se prononçaient pas sur le modèle économique et social choisi par les pays membres. Que ce soit à propos de l'industrie «autogérée» en Yougoslavie ou de l'agriculture collective en Tanzanie, le rôle de ces organisations se limitait à suggérer des améliorations au système économique et social que ces peuples étaient censés avoir choisi souverainement.

À la suite du raz-de-marée des idées néo-libérales qui a porté au pouvoir des chefs d'État tels Ronald Reagan (1981-1989) aux États-Unis et Margaret Thatcher (1979-1990) au Royaume-Uni, cette situation ne perdura pas. Les unes après les autres, les institutions internationales ont commencé à prôner un modèle précis de société vers lequel tous les pays devaient converger par des privatisations, la libération des mouvements de capitaux, la réduction de la taille et des fonctions de l'État, etc. Cette orientation fortement idéologique, proposée comme seule voie vers le développement (et comme seul projet que ces institutions voulaient bien financer), a reçu l'appellation de «consensus de Washington». Non pas qu'elle fut appuyé par le gouvernement américain (qui, dès les années Bush (1989-1993), et encore plus sous Bill Clinton (1993-), avait pris quelques distances à son égard), mais parce que les institutions qui la véhiculaient (la Banque mondiale et le FMI notamment) ont leur siège dans la capitale américaine.» Vergara, F., «Du rifici dans les institutions internationales», *L'État du monde 2000*, éditions La Découverte, Paris, 1999, p. 74.

(2) C'est ainsi que le marché des voitures se caractérise par des modèles dont les constructeurs vantent la différence par rapport aux autres, que certains producteurs de vêtements insistent sur le fait que leurs vêtements ne sont pas les mêmes que ceux des autres, etc.

(3) Entente entre tout ou partie des entreprises opérant sur un marché pour réduire la quantité du bien mise sur le marché de manière à en augmenter le prix. L'exemple le plus connu est celui de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Sur la formation et la stabilité des cartels, voir d'Aspremont, Jacquemin, Gabszewicz et Weymark, «On the Stability of collusive price leadership», *Canadian Journal of Economics*, 16, University of Toronto press, Toronto, 1983, p. 17-25.

B. APPLICATION THÉORIQUE À L'ENSEIGNEMENT

B.1. LIMITES THÉORIQUES À LA COMPARAISON

Ressemblances/correspondances

La première tentative – théorique – d'appliquer à l'enseignement des théories économiques initialement construites pour analyser des marchés de biens et services «classiques» remonte aux années soixante et au développement de la théorie du capital humain. Cette théorie met en avant le caractère «investissement» de l'enseignement, c'est-à-dire sa capacité à augmenter la productivité de la future main-d'œuvre qu'il forme et, en conséquence, de procurer un salaire plus élevé au travailleur. L'enseignement y est présenté comme un processus productif qui comporte un certain coût et produit un certain résultat différé, plus ou moins risqué, au même titre que tout investissement financier. Les considérations de la théorie financière lui sont par conséquent appliquées, en les adaptant quand cela est nécessaire, et visent essentiellement à déterminer le niveau d'enseignement qu'un individu a intérêt à atteindre, et celui, optimal, que la société doit produire.

En parallèle de la théorie du capital humain, la fonction de l'enseignement comme producteur d'un «bien de consommation» est reconnue, mais n'a été étudiée que de manière marginale: suivre un enseignement procure une satisfaction immédiate (par le plaisir d'apprendre) qui doit être mise en rapport avec son «prix». Sous cet angle, et compte tenu des difficultés rencontrées pour attribuer une valeur monétaire aux éléments de l'analyse, l'enseignement peut être conçu comme n'importe quel bien ou service ordinaire et faire l'objet d'une transaction sur un marché.

Il convient dans ce cas de définir clairement quelle correspondance on peut opérer entre les concepts économiques classiques et leur interprétation dans le domaine de l'enseignement.

Les «consommateurs» sont les enfants et leurs parents, considérés comme une seule entité, et les «entreprises productrices» sont les établissements scolaires.

Le «bien» ou le «service» dont il est question est l'assistance aux cours, le diplôme et l'accès à des niveaux supérieurs d'enseignement. Son «prix» est la valeur totale des dépenses (1) directement supportées par les parents pour que leur enfant puisse assister aux cours. Il peut comprendre des coûts directs (droit d'inscription) et des coûts indirects (achat de fournitures scolaires, abonnement de transport en commun, etc.).

Si la «maximisation de la satisfaction» des «consommateurs» trouve aisément une adaptation dans le cas de l'enseignement où les parents choisissent l'établissement qu'ils préfèrent en respectant les contraintes qui s'imposent à eux (2), l'exercice est plus difficile pour les objectifs poursuivis par les entreprises/établissements.

Pour rappel, la théorie économique suppose que les entreprises actives sur les marchés classiques s'efforcent de se comporter de la manière qui leur rapportera le plus grand profit possible. L'objectif poursuivi par ceux qui dirigent les établissements d'enseignement dépend cependant de l'environnement dans lequel ils se trouvent et des marges de manœuvre dont ils disposent. Ainsi, par exemple, les systèmes caractérisés par une certaine autonomie de gestion peuvent inciter les autorités scolaires à maximiser les moyens financiers dont elles disposent parce qu'ils ouvrent la possibilité de financer des projets pédagogiques intéressants.

Limites de la théorie des marchés dans le cas de l'enseignement

Des différences doivent néanmoins être soulignées entre un marché «classique» et l'enseignement:

- le mécanisme par lequel des entreprises privées sont amenées à être techniquement efficaces est intimement lié au prix du bien. Les entreprises sont en effet amenées à chercher constamment le mode de production le plus efficace, qui donne lieu au moindre coût afin de pouvoir baisser leur

(1) Les impôts ne sont pas considérés ici puisqu'ils touchent indistinctement les contribuables parents et ceux qui ne le sont pas.

(2) L'adaptation du concept de maximisation de la satisfaction des consommateurs aux consommateurs/parents est moins aisée qu'il y paraît à première vue, les critères de choix des parents n'étant pas toujours très clairs.

prix de vente et conserver ou augmenter leurs parts de marché, et/ou augmenter leurs marges bénéficiaires. L'enseignement primaire et secondaire inférieur est, quant à lui, gratuit, au moins pour ce qui concerne son coût direct. Les autorités publiques et/ou les établissements peuvent diminuer le coût indirect en prenant à leur charge tout ou partie des coûts indirects, en offrant le transport gratuit, en limitant le coût des repas ou en distribuant aux élèves des fournitures scolaires, par exemple. Cependant, il s'agit souvent de mesures portant sur des aspects périphériques, sans commune mesure avec le coût réel de l'offre éducative. La marge de manœuvre des écoles est donc limitée dans cette dimension. Elles peuvent par contre se concurrencer sur la qualité de l'offre éducative pour augmenter leurs «parts de marché», à défaut d'augmenter de quasi inexistantes marges bénéficiaires;

- l'obligation scolaire impose aux «consommateurs» d'acheter ce «bien». C'est une caractéristique inhabituelle pour les biens faisant l'objet d'échanges sur les marchés et où l'achat est libre. D'autres biens partagent néanmoins cette qualité de devoir impérativement être acquis car leur consommation est (quasi) nécessaire à la survie de l'individu: un minimum d'eau, un abri pour vivre, etc. À noter que plusieurs de ces produits font, dans certains pays, l'objet d'une législation imposant aux producteurs un accès gratuit ou à un prix très faible des consommateurs à un minimum vital d'eau et/ou d'électricité, par exemple. Dans d'autres, leur distribution échappe totalement aux lois du marché;
- il n'est pas habituel de changer d'établissement en cours d'année. Le «marché» a donc lieu une fois par an, à l'époque des (ré-)inscriptions. De plus, comme pour certains produits classiques ⁽¹⁾, la fidélité des «consommateurs» à un établissement est souvent relativement importante;
- contrairement à la majorité des biens dont la consommation par son acquéreur n'a aucun autre effet que de le satisfaire, l'enseignement provoque des externalités positives ⁽²⁾, c'est-à-dire que si la personne qui le suit en conçoit du plaisir, le reste de la société en bénéficie aussi. Ceci justifie l'intervention des pouvoirs publics dans le financement de l'enseignement pour en stimuler la consommation au-delà de la seule demande strictement privée;
- la «production» d'enseignement est généralement sujette à des économies d'échelle, c'est-à-dire que le coût moyen par élève diminue quand l'établissement compte de plus en plus d'élèves. Cela tient au fait qu'un certain nombre d'infrastructures communes doivent être prévues et que, celles-ci une fois acquises, l'accueil d'un enfant supplémentaire est relativement peu coûteux à la marge ⁽³⁾. Dans les marchés «classiques», la production est généralement réputée faire l'objet de rendements d'échelle finalement décroissants.

B.2. CARACTÉRISTIQUES DES «MARCHÉS ÉDUCATIFS»

Les différentes caractéristiques des marchés des biens et services peuvent être examinées dans le cas de l'enseignement.

⁽¹⁾ On constate dans plusieurs pays que très peu de consommateurs changent de banque, par exemple (ce qui explique les efforts faits par les organismes bancaires pour attirer les très jeunes clients), ou de marque de voiture tout au long de leur vie. Ainsi, une réticence à changer d'établissement scolaire peut être perçue comme un frein à la concurrence.

⁽²⁾ Une externalité est un effet, positif ou négatif, d'une transaction sur un marché sur d'autres agents que ceux directement impliqués dans la transaction. Si la production d'un bien est très polluante, elle a un effet négatif sur d'autres agents que le producteur du bien et ceux qui en achètent (désagrément pour les riverains de l'endroit pollué). Par contre, les riverains d'un champ de blé se réjouissent de la vue qu'il offre en été alors qu'ils ne sont pas directement concernés par la transaction qui liera l'agriculteur à celui qui lui achète son blé.

De la même manière, toute la société peut bénéficier du fait qu'un individu soit scolarisé. L'individu scolarisé a généralement accès à des emplois nécessitant une main-d'œuvre plus qualifiée, mieux rémunérés et mieux considérés socialement. Dans certains cas, il retire également une certaine satisfaction de connaître plus de choses, et de mieux comprendre le monde dans lequel il vit. Au-delà de ces avantages strictement personnels, la collectivité, quant à elle, profite aussi de l'éducation de cet individu. Par exemple, la compétence d'un ingénieur peut permettre de développer des outils et/ou des méthodes de travail qui rendent tous les travailleurs plus productifs. L'enseignement est aussi un important vecteur de socialisation dont la valeur, sans être estimable, est néanmoins réelle.

⁽³⁾ Des phénomènes d'encombrement peuvent toutefois limiter, voire annuler ces économies d'échelles.

B.2.1. Intérêt des producteurs

Les entreprises privées cherchent à maximiser leur bénéfice, mais la logique des établissements scolaires est quelque peu différente. L'analyse des motivations de tous les acteurs individuels du monde scolaire serait un travail considérable, mais on peut, de manière générale, estimer que les établissements scolaires, en tant que collectivités, fixent comme objectif d'offrir aux élèves un enseignement de la meilleure qualité possible tout en respectant les limites légitimes de l'investissement professionnel du corps enseignant. La poursuite de cet objectif passe notamment (mais pas exclusivement) par des projets nécessitant des ressources. La maximisation des ressources mises à la disposition des établissements peut donc être considérée comme un de leurs objectifs intermédiaires.

Le mode de financement, c'est-à-dire l'association d'une technique de détermination du volume des ressources et de critères pris en considération à cette fin, n'est pas une variable qui détermine directement le caractère concurrentiel d'un marché, mais il est étroitement lié à l'existence même du marché. Ce dernier ne peut en effet exister si l'offreur d'un bien ou service n'est pas rémunéré au prorata de sa production. Dans le cas de l'enseignement, seul un financement per capita (ou proportionnel au nombre de classes ouvertes) peut en conséquence être assimilé à un fonctionnement inspiré des principes des marchés en concurrence parfaite.

Un financement des établissements per capita fait dépendre directement le montant des ressources affectées à l'établissement du nombre d'élèves qui y sont inscrits. Or, le nombre total d'élèves est limité, de telle sorte qu'un élève s'inscrivant dans un établissement délivre ainsi à ce dernier un droit à certaines subventions, mais prive par la même occasion les autres établissements de la chance de se voir octroyer ce montant. Les établissements ont donc intérêt, toutes autres choses égales par ailleurs, à recruter le plus grand nombre d'élèves de manière à gérer le plus de ressources possible.

Dès lors, si d'autres raisons existent parfois aussi, dans certains contextes, pour expliquer que les établissements souhaitent accueillir le plus d'enfants possible, un financement per capita constitue une incitation certaine à l'émergence d'une concurrence entre les établissements. Il faut rappeler que cette situation n'est pas nécessairement l'intention des autorités politiques qui optent pour ce type de financement (elles peuvent par exemple avoir pour intention de disposer d'un indicateur fiable des besoins des établissements), mais elle en est un effet.

B.2.2. Nombre des producteurs et consommateurs

La concurrence parfaite entre les établissements impose que les consommateurs aient le choix entre un grand nombre d'établissements scolaires indépendants les uns des autres. Le nombre d'établissements scolaires est relativement important dans tous les pays, mais il doit évidemment être mis en relation avec la possibilité d'y avoir réellement accès et, par conséquent, avec la problématique de la mobilité des agents (voir infra). Dans ce schéma, il faut en outre que ces établissements soient indépendants les uns des autres et bénéficient d'une réelle autonomie de gestion, au contraire de ceux qui, dépendant étroitement des décisions du ministère ou d'une autorité locale, pourraient être comparés, mutatis mutandis, aux filiales d'un monopole.

B.2.3. Homogénéité du «produit»

Le «produit» est l'assistance aux cours, ainsi que le diplôme et l'accès à des niveaux supérieurs d'enseignement. Une parfaite homogénéité du produit est impossible: elle impliquerait que les cours soient donnés de manière rigoureusement identique dans tous les établissements. Différents niveaux d'homogénéité/différenciation (horizontale comme verticale) peuvent cependant être établis selon la source des différences qui les caractérisent:

- les programmes des cours sont les mêmes dans tous les établissements (parce que définis de manière centralisée, au niveau national) ou bien ceux-ci jouissent d'une certaine autonomie dans la détermination des matières enseignées, ce qui permet une certaine différenciation;
- le choix des options proposées aux élèves est une source possible de différenciation. Il peut être harmonisé au niveau national ou décidé par l'établissement;
- les exigences des enseignants, le caractère plus ou moins avancé de la matière enseignée, la spécialisation de l'accueil de publics sociaux déterminés, etc. sont sources de différenciation;

- les activités parascolaires (excursions, garderie, etc.) sont les mêmes dans tous les établissements ou bien ceux-ci jouissent d'une certaine autonomie en la matière;
- les installations des établissements, leur équipement (salle de sport, salle informatique, bibliothèque, piscine, etc.) sont une source supplémentaire de différenciation;
- les méthodes pédagogiques et les objectifs fondamentaux peuvent également varier selon les établissements, de même que le caractère confessionnel ou non confessionnel de ces derniers.

Pour rappel, la concurrence parfaite, théoriquement réputée souhaitable du point de vue des consommateurs, ne l'est pas du point de vue des entreprises. Celles-ci ont par conséquent tendance à différencier leurs produits pour limiter cette concurrence. Ceci s'est observé au niveau de l'enseignement dans les pays où, depuis longtemps, les établissements scolaires ont une autonomie importante et où l'on a observé des stratégies de diversification des options.

D'aucuns préconisent d'ailleurs la différenciation des établissements de manière telle que les parents aient l'occasion de trouver un «produit» qui convienne autant que possible à leurs aspirations. Cela entre néanmoins en contradiction avec la volonté suggérée par la théorie de favoriser une concurrence aussi parfaite que possible sur les marchés.

B.2.4. Information des «consommateurs»

Pour que le choix existe vraiment entre différents producteurs, il faut que les consommateurs soient parfaitement informés des caractéristiques des différents produits, ainsi que des prix de vente. Adapté au «marché» de l'enseignement, ce concept concerne l'information dont les parents disposent sur l'offre pédagogique des différents établissements, ainsi que sur les frais d'inscription.

La publication des résultats de tous les établissements aux examens certificatifs et/ou des résultats obtenus dans l'enseignement supérieur par les étudiants issus de ces établissements est, avec toutes les limites ⁽¹⁾ de telles démarches, un exemple de mesure visant à améliorer l'information des consommateurs d'enseignement.

B.2.5. Mobilité des agents

Il ne suffit pas que le pays compte un grand nombre d'établissements scolaires pour qu'on puisse parler de concurrence parfaite, encore faut-il qu'ils soient tous accessibles à tous les consommateurs. Les parents n'ont en effet véritablement le choix qu'entre les établissements accessibles, soit qu'ils se situent à proximité de leur domicile, soit qu'ils offrent aux élèves la possibilité de loger sur place, soit encore que des moyens de transport soient mis à la disposition des élèves à des conditions (de coût et de durée) raisonnables.

B.3. GRANDS MODÈLES DE GESTION DES ÉCOLES

Trois grands modèles de gestion des écoles peuvent être établis, répondant chacun à une logique propre : celle de concurrence régulée, celle de la concurrence non régulée et celle de l'organisation par les pouvoirs publics. Si ces modèles n'existent pas sous leur forme la plus pure dans les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE, ils serviront de références théoriques à l'analyse des systèmes en vigueur dans les différents pays.

B.3.1. Modèle de la concurrence régulée

Dans la logique de ce modèle, le «marché» de l'enseignement doit s'approcher autant que possible de la situation de concurrence parfaite considérée comme un idéal à atteindre. À noter, pour rappel, que la concurrence parfaite est un système auto-destructeur, c'est-à-dire que les entreprises ont généralement tendance à se regrouper et à différencier leurs produits. L'intervention d'une autorité s'impose par conséquent pour réguler le «marché». En matière d'enseignement, cela signifie entre autres que les pouvoirs publics imposent des cursus harmonisés et garantissent un nombre d'écoles suffisant pour que le choix existe réellement.

(¹) Il ne suffit pas de procéder à la publication de ces informations – qui, en outre, concernent trop souvent les seuls résultats quantifiables, sans égard ni pour les processus liés à la «production» qui ne sont pas directement mesurables, ni pour la qualité du fonctionnement de l'établissement, ni, encore, pour les «gains» acquis, c'est-à-dire la «valeur ajoutée» du fait d'avoir fréquenté l'établissement –, il faut encore que les parents soient capables de les décoder correctement.

Des réglementations sont adoptées en vue d'améliorer les conditions de choix d'un établissement par les parents et de favoriser un comportement concurrentiel des établissements qui garantisse, entre autres choses, que les autorités scolaires pourchassent les origines de gaspillage de ressources et veillent à utiliser celles dont elles disposent de la manière la plus «productive».

Les caractéristiques de ce modèle, dans sa configuration la plus «pure» sont:

- le libre choix de l'établissement par les parents, c'est-à-dire à la fois la possibilité d'inscrire son enfant dans l'établissement souhaité, mais aussi de disposer d'un choix d'établissements raisonnable. Ceci implique notamment des services de transport permettant l'accès à des établissements plus éloignés, une bonne information sur les résultats des établissements, et que les frais d'inscription éventuels soient identiques dans tous les établissements et/ou d'un niveau qui ne pose aucun problème financier aux parents (¹);
- une homogénéité du «produit», c'est-à-dire une réglementation relativement stricte imposant les matières enseignées, ainsi que des principes pédagogiques généraux d'application dans tous les établissements;
- un système qui incite les établissements à accueillir le plus d'élèves possible. Cela peut se faire notamment par un financement per capita. Un financement des établissements dont le montant dépend directement du nombre d'élèves développe en effet, chez les établissements scolaires, une incitation à attirer un maximum d'élèves et à utiliser toutes leur ressources disponibles de la manière la plus efficace possible en vue de présenter une image attractive.

B.3.2. Modèle de la concurrence non régulée

Comme le modèle de concurrence pure et parfaite, ce modèle prône la mise en concurrence des établissements, notamment parce qu'elle est de nature à responsabiliser les acteurs les plus proches de l'établissement et, ainsi, à les inciter à pourchasser toute forme de gaspillage dans l'utilisation des ressources.

Cependant, plutôt que de considérer l'enseignement comme un «marché» régulé, ce modèle privilégie la stratégie de la non-régulation, c'est-à-dire l'absence de législation imposant au marché de rester dans une structure de concurrence parfaite.

Les établissements scolaires sont mis en concurrence afin de garantir que la production d'enseignement se fasse au moindre coût, mais sans pour autant chercher à ce que cette concurrence s'inscrive dans un marché «parfait», au bien échangé le plus homogène possible.

Une telle situation ne permet plus, d'un point de vue strictement théorique, de conclure à l'absence de tout gaspillage de satisfaction. En contrepartie, l'élargissement de la palette des «produits» (formations) proposés est considérée comme un avantage pour les «consommateurs» (les élèves et leurs parents) qui peuvent plus aisément trouver un «produit» (un service éducatif) correspondant à leurs aspirations personnelles ou leurs contraintes intellectuelles et financières.

L'adoption, par les autorités politiques, de la logique de ce modèle implique les caractéristiques suivantes du système:

- comme dans le modèle de la concurrence régulée, les établissements sont mis en concurrence d'une manière qui favorise l'émulation entre eux, par exemple au moyen d'un financement per capita;
- une large autonomie est laissée aux établissements pour ce qui concerne le contenu des programmes, les matières enseignées, les activités parascolaires, les droits d'inscription, etc.;
- comme dans le modèle de la concurrence régulée, le libre choix de l'établissement est garanti aux parents, tant directement (autorisation d'inscrire son enfant dans n'importe quel établissement) qu'indirectement (transport subventionné, information de qualité, etc.).

À ces caractéristiques, peut s'ajouter une certaine tendance spontanée des établissements à procéder à des fusions pour mieux profiter des économies d'échelle et/ou à se différencier effectivement.

(¹) L'existence de droits d'inscription ne pose pas de problème conceptuel. Il importe dans ce cadre que ces droits ne faussent pas la concurrence entre les établissements, c'est-à-dire qu'aucun établissement ne soit «avantagé» par la pratique de droits d'inscription inférieurs à ceux d'autres établissements.

B.3.3. Modèle de l'organisation par les pouvoirs publics

L'objectif de mettre les établissements en concurrence pour augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources n'est pas poursuivi dans ce modèle caractérisé par une certaine centralisation de la gestion des établissements. Cela peut s'expliquer soit par le fait que l'administration a développé un système de contrôle des établissements qu'elle juge suffisant pour éviter les gaspillages de ressources, soit par le fait que ces gains de «productivité» liés à la concurrence sont jugés moins importants que d'autres objectifs liés, par exemple, à la qualité ⁽¹⁾ de l'enseignement, à l'égalité entre les élèves et/ou à la nécessité de réaliser des arbitrages entre établissements qui corrigent des situations trop différentes.

Dans le cadre de ce modèle, il est souvent nécessaire (mais pas obligatoire) de planifier quelque peu les inscriptions pour atteindre les tailles de populations scolaires, jugées optimales étant donné les caractéristiques des différents établissements. Des réglementations peuvent par conséquent limiter la liberté de choix des parents.

L'autonomie des établissements est, elle aussi, fortement limitée. Si une différenciation entre établissements existe, c'est parce que les autorités publiques le souhaitent, elle ne résulte pas du choix de l'établissement.

Une telle planification n'est pas nécessairement synonyme de gaspillage de ressources. Elle peut, par exemple, mieux tirer parti des éventuelles économies d'échelle, voire réaliser un équilibre socialement souhaitable entre l'efficacité et l'équité.

Un modèle de gestion centralisée des établissements se caractérise par conséquent par :

- une absence de liberté de choix, par les parents, de l'établissement fréquenté par leurs enfants;
- une autonomie relativement limitée des établissements en termes de différenciation de l'offre éducative;
- une absence de concurrence entre les établissements (notamment parce qu'ils n'ont pas à se «disputer» les élèves);
- une intervention importante des pouvoirs publics, non seulement dans le financement, mais également dans la gestion des établissements scolaires.

B.3.4. Discussion

Rien ne permet, d'un point de vue théorique, d'affirmer qu'un système très centralisé est incapable d'être techniquement efficace, c'est-à-dire de «produire» le maximum de service éducatif au moindre coût. On pourrait – théoriquement – imaginer que les pouvoirs publics soient parfaitement informés des besoins ressentis au niveau des établissements et soient en conséquence à même d'y répondre le plus opportunément possible. Toutefois, d'un point de vue pratique, se pose la question de la réelle efficacité de ce type d'organisation. Qui, en effet, mieux que les utilisateurs directs, au niveau de l'établissement, peut connaître les besoins qui s'y expriment? Qui mieux que les autorités de l'établissement est à même de déterminer si des ressources doivent prioritairement être investies dans de l'équipement informatique ou dans de l'infrastructure sportive, par exemple? Ce constat, précisément, justifie partiellement le recours au modèle de la concurrence, régulée ou non.

En retour, ce que le modèle de la concurrence ne permet pas d'appréhender, au contraire d'un système géré par les pouvoirs publics, c'est la question des arbitrages entre établissements. Une chose est de garantir que les établissements utilisent de manière optimale les ressources qui leurs sont octroyées, une autre est celle de savoir si la répartition des ressources entre les établissements est socialement optimale. Des considérations d'équité, de compensation d'inégalités «naturelles», etc. justifient l'existence d'un mode d'octroi de ressources échappant à la logique du marché.

(¹) À noter que les défenseurs des deux autres modèles argumentent que la concurrence impose aux établissements de prodiguer un enseignement de qualité, sous peine de voir les parents, parfaitement informés, s'en détourner peu à peu. La survie même des établissements leur imposerait d'assurer un enseignement de toute première qualité.

La question se pose néanmoins de savoir si il existe une unanimité entre les parents et les pouvoirs publics sur ce qu'est un enseignement «de qualité». Les parents pourraient privilégier certains apprentissages plus utiles à l'épanouissement personnel de leur enfant (aptitudes personnelles) là où les pouvoirs publics chercheraient à développer des qualités/aptitudes d'intérêt plus collectif (sens civique, par exemple). Le choix d'un modèle ou d'un autre a donc des implications sur la nature même du service offert.

II. POSITION DES PAYS PAR RAPPORT AUX MODÈLES DE GESTION DES ÉCOLES

La présente section examine dans quelle mesure les différents pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE présentent les caractéristiques des trois modèles généraux de gestion des écoles présentés au point I.B.3.

À toutes les étapes de l'analyse, l'établissement est considéré en tant qu'entité, représentée soit par le chef d'établissement, soit par un organe de gestion. Le partage de la responsabilité des décisions internes à l'établissement n'est pas pris en compte.

A. NÉCESSITÉ POUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ÊTRE ATTRACTIFS

Dans plusieurs pays, les ressources reçues par l'établissement dépendent directement du nombre d'élèves que celui-ci accueille (voir chapitre 3). Des nuances doivent cependant être apportées, la situation variant selon les catégories de ressources, et d'autres indicateurs intervenant parfois en complément.

Dans plusieurs pays, les décisions relatives aux montants des ressources octroyées dépendent du libre arbitre d'une autorité. Cette dernière peut se baser notamment sur le nombre d'élèves pour faire son choix, mais l'impact sur la motivation des établissements à attirer le plus d'élèves possible n'est pas nécessairement aussi important que dans le cas où la règle et les critères de décision font l'objet d'une parfaite transparence.

La figure 6.1 présente cette information. La première colonne répertorie les pays pour lesquels l'information manque en raison de la décentralisation de la décision. Ces pays se caractérisent en conséquence par la coexistence de différentes techniques de détermination du montant des ressources octroyées. La deuxième colonne présente les pays dans lesquels soit une règle automatique existe, mais sans utiliser le nombre d'élèves et/ou de classes comme indicateur, soit où aucune règle automatique n'existe. Dans un cas comme dans l'autre, la motivation des établissements à attirer un maximum d'élèves n'est pas encouragée par le système.

FIGURE 6.1. INDICATEURS SERVANT À LA DÉTERMINATION DU MONTANT DES RESSOURCES OCTROYÉES AUX ÉTABLISSEMENTS. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
INDICATEURS VARIANT SELON LES AUTORITÉS LOCALES	PAS DE PRISE EN COMPTE DU NOMBRE D'ÉLÈVES/CLASSES	PRISE EN COMPTE DU NOMBRE D'ÉLÈVES, DE CLASSES ET/OU DES BESOINS HORAIRES
PERSONNEL		
DK, FIN, S, LI (p)	LI (s)	B, D, EL, E, F, IRL, I, NL, A, P, UK, IS, NO
FONCTIONNEMENT		
DK, D, EL, E, F, A (p, HS, PS), P (1 ^{er} cycle de l' <i>ensino básico</i>), FIN, S, NO		B, IRL, I, NL, A (AHS), P (2 ^o et 3 ^o cycles de l' <i>ensino básico</i>), UK, IS, LI
CAPITAL		
DK, EL, E (p), F, I, NL, A (p, HS, PS), P, FIN, S, UK, LI (p), NO	E (s), IRL, L, A (AHS), LI (s)	B, D, IS
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur		
Source: Eurydice.		

La troisième colonne rassemble les pays où le nombre d'élèves, le nombre de classes ou les besoins horaires qui en découlent sont des critères officiellement utilisés dans la détermination du volume des ressources de l'établissement. Un financement qui dépend du nombre de classes organisées incite davantage les établissements à adopter des stratégies qui leur valent les faveurs des parents. La constitution de classes nécessite d'atteindre des seuils critiques dans le nombre d'élèves inscrits.

L'apport marginal d'un élève en termes de ressources supplémentaires auxquelles il donne droit n'est donc pas constant. L'incitation à vouloir attirer le plus grand nombre d'élèves possible n'est donc pas aussi forte que dans le cas où le nombre d'élèves sert directement de base à la détermination du montant des ressources affectées à l'établissement.

B. NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS INDÉPENDANTS LES UNS DES AUTRES

B.1. LIBERTÉ DE CHOIX DE L'ÉTABLISSEMENT

Deux indicateurs de liberté de choix d'une école peuvent être retenus: la législation sur la liberté de choix d'un établissement scolaire dans le secteur public et l'existence d'un enseignement privé subventionné qui offre une réelle alternative à l'enseignement public.

Des informations sur ces indicateurs ont déjà été apportées dans les points II.A et II.B du chapitre 1. On se contentera ici de les résumer.

B.1.1. Législation relative à la liberté de choix de l'établissement public

La liberté de choix d'une école est bien entendu la première condition de la mobilité des élèves. Elle n'est totale que si les pouvoirs publics n'interviennent pas pour réguler le nombre d'élèves dans les écoles, ce qui est très rarement le cas. Lorsqu'une école atteint la limite de sa capacité d'accueil, les pouvoirs publics redistribuent en général les élèves vers d'autres écoles. Il y a en effet conflit entre l'idée d'augmenter l'efficacité des écoles en offrant aux parents la liberté de choix et celle de perdre de l'efficacité par des surplus de dépenses en bâtiments et équipements liés à la mobilité des élèves.

Les catégories 3 et 4 de la figure 6.2 apparaissent très proches dans la mesure où dans les deux cas, les parents disposent d'une liberté de choix. La différence entre ces deux catégories est néanmoins considérable: pour les écoles de la catégorie 4, la possibilité de diminuer ou d'augmenter les effectifs des élèves est beaucoup plus importante que pour les écoles de la catégorie 3. La concurrence est donc moins forte entre ces dernières.

FIGURE 6.2. LIBRE CHOIX D'UN ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE DANS LE SECTEUR PUBLIC. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.			
CATÉGORIE 1	CATÉGORIE 2	CATÉGORIE 3	CATÉGORIE 4
PAS DE CHOIX, ASSIGNATION DE L'ÉLÈVE À UNE ÉCOLE (SAUF DÉROGATIONS)	ASSIGNATION DE L'ÉLÈVE À UNE ÉCOLE ET DROIT DES PARENTS D'EN CHOISIR UNE AUTRE	CHOIX D'UNE ÉCOLE PAR LES PARENTS ET INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS EN CAS DE SURCAPACITÉ	LIBRE CHOIX D'UNE ÉCOLE SANS INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS DU POINT DE VUE DU NOMBRE D'ÉLÈVES
D (p, HS), EL, F, L (p), P	DK, A (p), FIN, S, UK (SC), IS, LI, NO	D (s), E, I, A (HS, AHS), S, UK (E/W/NI)	B, IRL, L (s), NL
(p) = primaire		(s) = secondaire inférieur	
<p>Source: Eurydice.</p> <p>Notes complémentaires</p> <p>Allemagne: dans le cas des écoles secondaires sans sectorisation (<i>Gymnasium, Realschule, Schularten mit mehreren Bildungsgängen</i>), les parents sont en principe en mesure de choisir une école pour leur enfant.</p> <p>Pays-Bas: une sectorisation existe dans certaines municipalités pour les écoles qu'elles organisent. Comme elles sont minoritaires, cette possibilité n'est pas représentative.</p> <p>Suède: le degré de liberté de choix d'un établissement scolaire varie selon les municipalités.</p>			

B.1.2. Existence d'un secteur privé subventionné comme alternative

La possibilité de fréquenter une école privée subventionnée est déterminée tant par le nombre de ces écoles que par l'existence (et le montant) de droits d'inscription. La figure 6.3 intègre ces deux variables. L'importance du secteur privé subventionné peut être déterminante en termes de concurrence. En effet, dans un pays où la sectorisation est forte dans le secteur public, la présence d'écoles privées subventionnées et la pression de parents qui menacent de changer leur enfant d'école peuvent conduire à libéraliser le secteur public et, par conséquent, à augmenter la concurrence à l'intérieur de ce secteur.

**FIGURE 6.3. DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ SUBVENTIONNÉ.
ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.**

PAS D'ÉCOLES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES (SEULEMENT DES ÉCOLES PRIVÉES NON SUBVENTIONNÉES)	PEU D'ÉCOLES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES (MOINS DE 10 %) AVEC DROITS D'INSCRIPTION	PEU D'ÉCOLES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES (MOINS DE 10 %) SANS DROITS D'INSCRIPTION	DES ÉCOLES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES (PLUS DE 10 %) AVEC DROITS D'INSCRIPTION	DES ÉCOLES PRIVÉES SUBVENTIONNÉES (PLUS DE 10 %) SANS DROITS D'INSCRIPTION
EL, I (s), UK (SC)	D, I (p), L, A, IS, NO	P, FIN, S	DK, F	B, E, IRL, NL
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur				
<p>Source: Eurydice.</p> <p><u>Notes complémentaires</u></p> <p>Italie: une loi récente (mars 2000) a modifié le système des bourses de façon à aider les familles à financer les coûts relatifs à l'éducation de leurs enfants, que ceux-ci fréquentent une école de l'État ou une école officiellement reconnue.</p> <p>Royaume-Uni (E/W/Nl): les différentes écoles appartenant à des organismes privés (généralement religieux) sont considérées au niveau national comme relevant du secteur public (<i>maintained schools</i>). Dans le cadre de cette étude et dans un but de comparaison, elles sont considérées comme des écoles privées subventionnées. Les données pour les <i>maintained schools</i> ne peuvent être ventilées selon le type d'écoles (<i>county schools, grant-maintained schools, voluntary aided schools, voluntary controlled schools, etc.</i>).</p> <p>Liechtenstein: données non disponibles.</p>				

B.2. AUTONOMIE DE GESTION DES ÉTABLISSEMENTS

L'autonomie de gestion se concrétise dans le fait de disposer d'un montant en espèces attribué par une autorité supérieure, à partir duquel l'établissement pourra procéder à l'acquisition de biens et services éducatifs. On peut supposer que plus les responsabilités de l'établissement en matière d'acquisition de biens et services sont étendues, plus son indépendance en tant que producteur sera importante. L'autonomie de gestion est accordée aux établissements scolaires de l'Union européenne et de l'AELE/EEE selon diverses modalités.

Le chapitre 2 de cette étude procède à une analyse approfondie de cette thématique ⁽¹⁾.

Un condensé de ses conclusions est présenté ici. Rappelons que dans deux pays nordiques, le Danemark et la Suède, la situation varie considérablement en fonction des municipalités. Les différentes possibilités seront reprises dans la figure 6.4.

En ce qui concerne l'autonomie de gestion, les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE se distribuent selon quatre scénarios principaux, croissant en termes de responsabilités financières.

Dans un premier groupe de pays, les établissements n'ont pas ou très peu d'autonomie de gestion.

Dans un deuxième groupe de pays, les établissements disposent de l'autonomie de gestion pour une ou plusieurs catégories de ressources, qui sont alors allouées de façon compartimentée. Les ressources pour lesquelles l'établissement dispose le plus fréquemment de l'autonomie sont les ressources de fonctionnement, auxquelles s'ajoute, dans un troisième groupe, la gestion des ressources en personnel; les établissements des pays concernés disposant alors d'une dotation qui leur permette d'assurer la rémunération des enseignants.

Enfin, selon un quatrième scénario, les établissements reçoivent une dotation globalisée pour leurs ressources en personnel et fonctionnement.

La troisième et la quatrième catégories se distinguent par des marges de manœuvre différentes quant

⁽¹⁾ Les autorités éducatives peuvent accorder aux établissements la gestion des ressources en personnel, en fonctionnement et en capital. Les informations relatives à cette dernière catégorie de ressources ne sont pas reprises ici car la gestion des ressources en capital concerne majoritairement les établissements de type privé subventionné, qui sont propriétaires de leurs bâtiments. Leurs pouvoirs organisateurs gèrent leurs infrastructures en utilisant des ressources reçues d'une autorité supérieure et/ou leurs ressources propres. Cependant, il ne s'agit pas d'une autonomie de gestion qui leur a été accordée pour qu'ils puissent se différencier en tant que producteurs mais bien d'une caractéristique intrinsèque des réseaux privés subventionnés. Le fait qu'ils puissent représenter une alternative à l'enseignement public, et ainsi former une classe de producteurs différents est d'ailleurs expliqué dans le point II.B.1.2. Remarquons que les municipalités néerlandaises et suédoises ont la possibilité de déléguer la gestion des biens immobiliers à leurs établissements scolaires. Toutefois, cette mesure étant fort récente aux Pays-Bas et n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation, il est difficile de connaître son impact sur la possibilité pour l'établissement de se différencier en tant que producteur. En Suède, la décentralisation vers les municipalités permet difficilement de tirer des conclusions générales sur leur mode d'octroi des ressources aux établissements. Des études sur le sujet ont cependant été menées mais, le plus souvent, elles ne sont pas axées sur l'allocation des ressources en capital.

à la gestion des ressources, puisque dans la troisième, les différents postes budgétaires sont alloués de façon spécifique et l'établissement assume leur gestion mais ne participe en aucune manière à la définition de leurs montants, tandis que dans la quatrième catégorie, les établissements reçoivent une dotation globalisée qu'ils répartissent eux-mêmes entre les divers postes budgétaires.

FIGURE 6.4. AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES DANS L'ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.			
TRÈS PEU D'AUTONOMIE: LES RESSOURCES SONT ACCORDÉES EN NATURE	AUTONOMIE POUR L'ACQUISITION DES BIENS ET SERVICES DE FONCTIONNEMENT	AUTONOMIE POUR L'ACQUISITION DES BIENS ET SERVICES DE FONCTIONNEMENT ET DU PERSONNEL	AUTONOMIE POUR L'ACQUISITION DES BIENS ET SERVICES DE PERSONNEL ET FONCTIONNEMENT (DOTATION GLOBALE)
B fr (écoles des provinces et communes), D , F (p) , L , A (p, HS, PS) , P (1 ^{er} cycle de l' <i>ensino básico</i>), IS , LI (p)	B fr (excepté les écoles des provinces et communes), B nl , DK (*) , EL , E , F (s) , IRL , I , A (AHS) , P (2 ^e et 3 ^e cycles), LI (s) , NO	DK (*) , NL (p) , S (*) , FIN	NL (s) , S (*) , UK
(*) la situation varie selon les municipalités (p) = primaire (s) = secondaire inférieur			
Source: Eurydice. Notes complémentaires Belgique: les établissements du <i>réseau</i> officiel subventionné (provinces et communes) de la Communauté française disposent de très peu d'autonomie de gestion. Les établissements du réseau des provinces et communes de la Communauté flamande ainsi que ceux relevant de l'enseignement organisé par chacune des trois communautés disposent de l'autonomie de gestion des ressources en fonctionnement. Autriche: les écoles primaires, les <i>Hauptschulen</i> et les <i>Polytechnische Schulen</i> disposent de très peu d'autonomie en matière de gestion, tandis que dans l'enseignement secondaire offert par les <i>allgemeinbildende höhere Schulen</i> , les établissements disposent de l'autonomie de gestion pour les ressources en fonctionnement. Portugal: les écoles qui offrent le 1 ^{er} cycle de l' <i>ensino básico</i> ont très peu de responsabilités en matière d'acquisition de biens et services. Les établissements offrant les 2 ^e et 3 ^e cycles ou les 3 cycles de l' <i>ensino básico</i> sont chargés de l'acquisition des biens et services de fonctionnement et rémunèrent eux-mêmes le personnel enseignant. Finlande: certaines écoles ont très peu d'autonomie, mais cette situation est marginale.			

La possibilité pour l'établissement de recruter lui-même son personnel est un autre volet de l'autonomie de gestion des ressources en personnel qui est présenté à la figure 6.5.

FIGURE 6.5. RESPONSABILITÉ DU RECRUTEMENT DU PERSONNEL ENSEIGNANT. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.	
AUCUNE AUTONOMIE	AUTONOMIE DE DÉCISION
B fr (secteur public), B nl (écoles des provinces et communes), DK (*) , D , E , EL , F , IRL (*) , I , L , A , P , FIN (*) , S (*) , UK (SC) , LI , NO	B fr (secteur privé subventionné), B nl (écoles de la communauté et secteur privé subventionné), DK (*) , IRL (*) , NL , S (*) , UK (EW/NI) , IS
(*) la situation varie selon les municipalités ou selon les écoles	
Source: Eurydice. Notes complémentaires Irlande: les écoles primaires, les <i>voluntary secondary schools</i> , ainsi que les <i>community</i> et <i>comprehensive schools</i> recrutent eux-mêmes le personnel enseignant, tandis que pour les <i>vocational schools</i> et les <i>community colleges</i> , ce sont les <i>Vocational Education Committees</i> qui s'en chargent. Finlande: quelques municipalités délèguent aux établissements la gestion des ressources en personnel, y compris la responsabilité du recrutement des enseignants.	

C. HOMOGÉNÉITÉ DU «PRODUIT» OU ABSENCE D'AUTONOMIE PÉDAGOGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS

On peut identifier plusieurs cas de figure concernant l'homogénéité de l'offre éducative. Elle peut faire l'objet de programmes aux contraintes très précises définies par le ministère de l'éducation, et imposant des normes pédagogiques, telles que les matières enseignées et les méthodes pédagogiques, semblables pour tous les établissements. À l'inverse une autonomie pédagogique peut être laissée aux établissements. Elle ne garantit pas à elle seule que les établissements développent des stratégies de différenciation, mais elle les favorise.

L'objet central de cette étude n'étant pas la question de l'autonomie pédagogique des établissements,

ce sujet n'est pas développé avec toutes les nuances qu'il mériterait. Il est fait recours à cinq indicateurs pour éclairer cette question, de manière certes relativement approximative. Les quatre premiers portent sur le degré de liberté accordé à l'établissement à propos de l'organisation du contenu pédagogique proprement dit, tandis que le cinquième concerne la possibilité pour l'établissement de différencier son produit pédagogique par l'utilisation de ressources financières provenant de sources privées.

C.1. VOLUME D'ENSEIGNEMENT

Le concept de «volume d'enseignement» comprend trois éléments: la détermination du nombre de jours de classe par an, la détermination du nombre d'heures par an et la fixation du nombre d'heures par semaine. L'autonomie des établissements peut varier selon les éléments considérés. Pour entrer dans la catégorie des pays considérés comme «sans autonomie», il faut que les établissements ne disposent d'aucune autonomie pour au moins deux de ces paramètres. De même, pour entrer dans la catégorie des pays dans lesquels les établissements sont considérés comme jouissant d'une «autonomie limitée» ou d'une «autonomie de décision», il faut que ce soit le cas pour au moins deux paramètres.

En ce qui concerne les décisions relatives à la gestion du temps scolaire, les établissements ont en général peu d'autonomie. Lorsqu'il s'agit d'organiser les périodes de cours sur la semaine ou sur la journée, les établissements disposent d'une certaine marge de manœuvre. Plus particulièrement, la répartition des matières dans l'horaire est laissée à l'établissement dans la plupart des pays. Par contre, le nombre de jours et d'heures d'enseignement par an est souvent déterminé par une autorité supérieure.

En Allemagne, aux Pays-Bas, en Autriche et en Suède, les établissements disposent d'une autonomie limitée en ce qui concerne la fixation du nombre de jours d'enseignement par an. En Suède, les établissements jouissent par ailleurs des pleins pouvoirs pour définir le nombre d'heures d'enseignement par an.

La figure 6.6. synthétise l'information sur les décisions relatives au volume d'enseignement.

FIGURE 6.6. AUTONOMIE DE DÉCISION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DU VOLUME D'ENSEIGNEMENT. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
PAS D'AUTONOMIE: HOMOGÉNÉITÉ	AUTONOMIE LIMITÉE: HOMOGÉNÉITÉ RELATIVE	AUTONOMIE DE DÉCISION: HÉTÉROGÉNÉITÉ POTENTIELLE
B fr, B de, B nl (p), D, EL, E, F, I, L, P, IS, LI, NO	B nl (s), DK, IRL, NL, A, FIN, UK	S
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur		
<p><i>Source:</i> Eurydice.</p> <p><u>Notes complémentaires</u></p> <p>Belgique (B nl), Danemark, Finlande, Royaume-Uni: aucune autonomie pour la fixation du nombre de jours d'enseignement par an.</p> <p>Allemagne: le nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement établi par les Länder pour les différents types d'écoles peut être distribué sur 5 ou 6 jours. Cependant, le nombre total d'heures d'enseignement par an est le même, que la semaine soit organisée sur 5 ou 6 jours. Les établissements ont peu d'autonomie pour introduire une organisation en 5 jours de classe dans le système traditionnel des demi-journées d'école.</p> <p>Irlande: les établissements d'enseignement secondaire inférieur disposent d'une autonomie limitée pour la détermination du nombre d'heures par semaine.</p> <p>Pays-Bas: aucune autonomie pour la détermination du nombre d'heures par an dans l'enseignement primaire, mais autonomie limitée pour la détermination du nombre de jours par an et du nombre d'heures par semaine. Dans l'enseignement secondaire, les écoles sont libres de déterminer la longueur des leçons. Le nombre total d'heures de cours est limité.</p> <p>Autriche: les écoles primaires et secondaires ont le droit de choisir de répartir la semaine scolaire sur cinq ou six jours. Dans les écoles primaires, l'autonomie renvoie seulement aux matières non obligatoires, tandis que dans l'enseignement secondaire, elle porte également sur des cours obligatoires.</p> <p>Finlande: le pouvoir organisateur, en général une municipalité, a le pouvoir de décision dans la plupart des domaines. C'est à lui de déléguer la prise de décision au niveau de l'établissement. Des différences existent donc entre municipalités.</p> <p>Royaume-Uni (E/W/NI): le nombre annuel minimum de jours d'école est fixé statutairement. En Angleterre et au pays de Galles, des règlements indiquent le nombre minimum de leçons par semaine, tandis qu'en Irlande du Nord, les heures de fréquentation quotidienne sont fixées.</p> <p>Norvège: les établissements scolaires disposent d'une certaine autonomie pour la détermination du nombre d'heures par semaine.</p>		

C.2. MÉTHODES D'ENSEIGNEMENT ET MANUELS SCOLAIRES

Un peu partout, les établissements, qu'ils soient du niveau primaire ou secondaire inférieur, disposent généralement d'une grande autonomie pour le choix des manuels et des méthodes d'enseignement. En Allemagne, en Espagne (selon les Communautés autonomes), en Islande et au Liechtenstein, l'autonomie des établissements est limitée dans le choix des manuels scolaires. À l'école primaire comme dans le secondaire inférieur, les enseignants doivent choisir leurs manuels dans une liste ou sur la base de critères établis par une autorité supérieure. En outre, dans certains de ces pays, les méthodes sont définies sur la base de recommandations et de suggestions de cette autorité.

FIGURE 6.7. AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR EN MATIÈRE DE MÉTHODES D'ENSEIGNEMENT ET DE MANUELS SCOLAIRES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
PAS D'AUTONOMIE: HOMOGÉNÉITÉ	AUTONOMIE LIMITÉE: HOMOGÉNÉITÉ RELATIVE	AUTONOMIE DE DÉCISION: HÉTÉROGÉNÉITÉ POTENTIELLE
MÉTHODES D'ENSEIGNEMENT		
	E, LI	B, DK, D, EL, F, IRL, I, L, NL, A, P, FIN, S, UK, IS, NO
MANUELS SCOLAIRES		
EL, L	D, E, IS, LI	B, DK, F, IRL, I, NL, A, P, FIN, S, UK, NO
<p>Source: Eurydice. Notes complémentaires</p> <p>Allemagne: le conseil des enseignants réalise la sélection des manuels parmi la liste des manuels régulièrement approuvés par le ministère du Land. Il prend également les décisions relatives à l'instruction et à l'enseignement, tout en prenant soin de ne pas entraver la liberté de l'enseignant de construire ses leçons de la manière qui lui semble la plus appropriée (<i>pädagogische Freiheit</i>).</p> <p>Finlande: le pouvoir organisateur, en général une municipalité, a le pouvoir de décision dans la plupart des domaines. C'est à lui de déléguer la prise de décision au niveau de l'établissement. Des différences existent donc entre municipalités.</p> <p>Norvège: la municipalité a le pouvoir de déléguer l'autonomie municipale à chaque établissement.</p>		

C.3. NOMBRE D'HEURES PAR MATIÈRE

Dans presque tous les pays, les établissements ne bénéficient pas d'une grande autonomie pour décider du temps qui sera consacré à chaque matière. Les établissements qui bénéficient de la plus grande marge de manœuvre sont les établissements d'enseignement primaire en Belgique et aux Pays-Bas, les établissements qui offre le 1^{er} cycle de l'*ensino básico* au Portugal et tous les établissements du Royaume-Uni.

FIGURE 6.8. AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE INFÉRIEUR RELATIVE AU NOMBRE D'HEURES PAR MATIÈRE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
PAS D'AUTONOMIE: HOMOGÉNÉITÉ	AUTONOMIE LIMITÉE: HOMOGÉNÉITÉ RELATIVE	AUTONOMIE DE DÉCISION: HÉTÉROGÉNÉITÉ POTENTIELLE
B fr (écoles de la communauté), B de, D, EL, E, F (p), I (s), L, A (p), P (2 ^e et 3 ^e cycles de l' <i>ensino básico</i>), IS, LI, NO	B fr (s, écoles subventionnées) B nl (s), DK, F (s), IRL, I (p), NL (s), A (s), FIN, S	B fr (p, écoles subventionnées), B nl (p), NL (p), P (1 ^{er} cycle de l' <i>ensino básico</i>), UK
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur		
<p>Source: Eurydice. Notes complémentaires</p> <p>Irlande: alors que les établissements d'enseignement primaire peuvent décider du nombre d'heures à allouer aux différentes matières, des recommandations sur cette répartition sont faites par le ministère de l'éducation et de la science.</p> <p>Pays-Bas: le nombre total d'heures (1 280) et le nombre de matières (15) sont fixés, mais la distribution du nombre d'heures par matière est déterminé par l'école au niveau primaire.</p> <p>Finlande: le gouvernement fixe le nombre d'heures minimum pour chaque matière. Le pouvoir organisateur, en général une municipalité, a le pouvoir de décision dans la plupart des domaines. C'est à lui de déléguer la prise de décision au niveau de l'établissement. Des différences existent donc entre municipalités.</p> <p>Suède: seul le nombre total d'heures d'enseignement à offrir pour les neuf années d'enseignement obligatoire est fixé. Les écoles décident de la répartition de ces heures entre les années.</p>		

C.4. CHOIX DE LA PREMIÈRE LANGUE ÉTRANGÈRE

Les élèves de l'enseignement obligatoire de tous les pays apprennent au moins une langue étrangère. L'âge fixé pour le début de l'apprentissage varie entre 8 et 12 ans.

Les établissements disposent d'une autonomie variable quant au choix de cette première langue étrangère obligatoire. Les pays sont considérés comme n'accordant aucune autonomie à leurs établissements publics si ceux-ci n'ont pas le choix de la première langue étrangère enseignée à leurs élèves. À l'inverse, les pays sont considérés comme accordant une autonomie de décision quand les établissements décident librement la première langue étrangère qu'ils enseignent à leurs élèves. Les pays où les établissements doivent choisir la première langue étrangère qu'ils enseignent parmi un nombre limité de possibilités appartiennent à la catégorie caractérisée par une autonomie limitée laissée aux établissements.

Cette première langue étrangère est obligatoirement l'anglais au Danemark, en Grèce, aux Pays-Bas, en Suède, au Liechtenstein et en Norvège, le français en Communauté germanophone de Belgique, l'allemand au Luxembourg et le danois en Islande ⁽¹⁾. En ce qui concerne la deuxième langue étrangère, elle est obligatoirement le français au Luxembourg et au Liechtenstein, et l'anglais en Islande.

Dans les autres pays, les établissements choisissent la première langue qu'ils proposent aux élèves. Ce choix ne connaît aucune restriction en Espagne et en Finlande. Il doit s'inscrire dans une liste de langues dans les autres pays.

FIGURE 6.9. AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET/OU SECONDAIRE QUANT AU CHOIX DE LA PREMIÈRE LANGUE ÉTRANGÈRE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
PAS D'AUTONOMIE: HOMOGENÉITÉ	AUTONOMIE LIMITÉE: HOMOGENÉITÉ RELATIVE	AUTONOMIE DE DÉCISION: HÉTÉROGENÉITÉ POTENTIELLE
B de, DK, EL, L, NL, S, IS, LI, NO	B fr, B nl, D, F, IRL, I, A, P, UK	E, FIN
<i>Source: Eurydice.</i>		

C.5. AUTONOMIE DE RECHERCHE DE FONDS NON PUBLICS

La possibilité de rechercher des fonds supplémentaires venant de sources privées est un élément de l'autonomie financière des écoles. Leur liberté d'acquérir un financement privé additionnel pour compléter leur budget principal, ainsi que d'utiliser ce budget, influence leur capacité à différencier le produit éducatif.

Dans ce contexte, l'analyse de cet aspect de l'autonomie financière peut se faire selon deux axes:

- le degré de liberté des écoles dans la recherche de fonds privés;
- le degré de liberté des écoles dans l'utilisation des ressources ainsi obtenues.

Ces deux axes sont déterminés par le degré de réglementation nationale. Les figures 6.10 et 6.11 indiquent la position des pays sur ces deux axes. Elles résument une information présentée en détail dans le chapitre 5.

⁽¹⁾ À partir de l'année scolaire 2000/2001, la première langue étrangère apprise en Islande est l'anglais et la deuxième, le danois.

FIGURE 6.10. AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS DANS LA RECHERCHE DE FONDS SUPPLÉMENTAIRES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.				
VARIATIONS SELON L'AUTORITÉ RESPONSABLE	AUCUNE POSSIBILITÉ DE RECHERCHER DES FONDS PRIVÉS: HOMOGÉNÉITÉ	POSSIBILITÉS DE RECHERCHER DES FONDS PRIVÉS		
		POUR UN NOMBRE DE SOURCES TRÈS LIMITÉ:		POUR UN NOMBRE DE SOURCES PLUS IMPORTANT: HÉTÉROGÉNÉITÉ POTENTIELLE
		HOMOGÉNÉITÉ RELATIVE		AVEC DES CLAUSES RESTRICTIVES PESANT SUR L'ACCÈS AUX DIFFÉRENTES SOURCES
DK, D, FIN, S, NO	EL, F (p), L (p)	L (s), P (1^{er} cycle de l'<i>ensino básico</i>), IS, LI		B, F (s), IRL, I, NL, A, P (2^e et 3^e cycles)
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur				
Source: Eurydice. Notes complémentaires Allemagne: la situation ne s'applique que dans certains Länder. Finlande: l'existence de clauses restrictives pesant sur l'accès aux différentes sources dépend des municipalités.				

Comme l'illustre la figure 6.10, lorsque l'État autorise les écoles à rechercher des fonds privés de différentes sources, cette liberté peut être limitée par des réglementations sur l'accès à certaines de ces sources. Par exemple, les écoles autorisées à collecter des fonds via la publicité ne peuvent promouvoir que des produits considérés bénéfiques du point de vue éducatif. Les écoles en Espagne et au Royaume-Uni sont soumises à peu de contrôle: la marge de manœuvre dont elles jouissent en termes de nombre de sources possibles n'est pas limitée par des conditions de ce type.

FIGURE 6.11. AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS DANS L'UTILISATION DES FONDS PRIVÉS. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
SANS OBJET	RESTRICTIONS SUR L'UTILISATION DES FONDS PRIVÉS: HOMOGÉNÉITÉ RELATIVE	ABSENCE DE RESTRICTIONS SUR L'UTILISATION DES FONDS PRIVÉS: HÉTÉROGÉNÉITÉ POTENTIELLE
EL, F (p), L (p)	D, F (s), E, I, L (s), A, P, FIN	B, DK, IRL, NL, S, UK, IS, LI, NO
(p) = primaire (s) = secondaire inférieur		
Source: Eurydice.		

Comme la figure 6.11 l'indique, le degré de liberté des écoles dans l'utilisation des fonds récoltés ne correspond pas nécessairement à leur degré de liberté dans leur acquisition. Ainsi, par rapport aux autres pays, la France (enseignement secondaire inférieur), l'Italie, l'Autriche, le Portugal (2^e et 3^e cycles de l'*ensino básico*) et surtout l'Espagne accordent une marge de manœuvre importante dans l'acquisition de fonds privés (figure 6.10), mais limitent l'autonomie financière relative aux décisions d'utilisation de ces fonds (figure 6.11).

En théorie, l'absence de contrôle réglementaire, relatif à l'acquisition ou à l'utilisation des fonds privés, place les écoles dans une meilleure position pour rechercher les avantages concurrentiels d'une différenciation de leur produit éducatif (en termes de qualité, de contenu pédagogique, etc.).

En pratique, les gouvernements et les autres parties intéressées sont réticents à laisser les écoles entièrement libres en matière d'accès à des fonds privés. Cela s'explique par des facteurs qui influencent la nature de la tâche éducative, tels que notamment le besoin de protection des mineurs, la garantie de certaines normes minimales de qualité ainsi que la neutralité de l'enseignement, qui déterminent, entre autres, l'importante réglementation sur la publicité pour les enfants.

D. L'INFORMATION DES AGENTS: PUBLICATION D'UNE INFORMATION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DES ÉTABLISSEMENTS

Comme expliqué plus haut, l'information des parents et des élèves sur l'existence des différentes écoles, sur leur offre de cours et sur la qualité de l'offre est un élément essentiel d'un système de concurrence parfaite. Cette question n'a pas été directement analysée dans les sections antérieures et nécessite donc une approche plus détaillée.

L'analyse de la qualité de l'information des élèves et de leurs parents sur les caractéristiques des établissements nécessite la différenciation selon l'acteur responsable de cette information. On distingue quatre modèles:

- une information est diffusée par les pouvoirs publics;
- une information est diffusée par les établissements, mais sous une forme strictement réglementée;
- une information est diffusée librement par l'établissement;
- aucune information n'est diffusée, soit parce que c'est interdit, soit parce que ce n'est pas l'usage.

À noter encore que cette information sur les caractéristiques des établissements peut être construite dans une perspective explicitement comparatiste ou ne s'intéresser qu'au(x) seul(s) établissement(s) concerné(s).

Enfin, cette information peut théoriquement porter sur tout ou partie des points suivants:

- le projet pédagogique de l'établissement (objectifs de l'enseignement, principes fondamentaux de la pédagogie adoptée et/ou des valeurs défendues, etc.);
- les caractéristiques du public scolaire (nombre d'élèves, données relatives à leur âge, à leur sexe, à leur nationalité, à leur origine sociale, leur «parcours scolaire», intégration d'enfants à besoins spécifiques, etc.);
- le choix des options disponibles, les matières couvertes par les cours, le niveau de difficulté, etc.;
- les «résultats» de l'établissement (évaluation de projets spécifiques, taux de réussite/redoublement, taux de satisfaction des élèves/parents, taux de réussite de la première année d'études qui suit le départ de l'établissement, etc.);
- les aspects «organisationnels» (garderie, possibilité de repas scolaires, horaires, participation financière, etc.).

La collecte de certaines de ces informations est certainement nécessaire pour que les autorités éducatives puissent évaluer et contrôler le système éducatif. Elle soutient utilement le pilotage du système éducatif. L'enjeu est ici d'un autre ordre: il s'agit d'analyser les modes d'information donnée à ceux auxquels le système s'adresse en dernier ressort, c'est-à-dire aux élèves et à leurs parents. Cette information peut être diffusée de manière très large (par exemple via la presse ou d'autres médias de masse) à toute la population, ou aux seuls parents d'élèves. Dans ce cas, elle peut être donnée avant ou après l'inscription de l'élève.

**FIGURE 6.12. PUBLICATION D'UNE INFORMATION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DES ÉTABLISSEMENTS.
ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.**

PAS D'INFORMATION PUBLIQUEMENT DIFFUSÉE SUR LES ÉTABLISSEMENTS	INFORMATION LIBREMENT DIFFUSÉE PAR LES ÉTABLISSEMENTS	INFORMATION OBLIGATOIREMENT DIFFUSÉE PAR LES ÉTABLISSEMENTS	INFORMATION DIFFUSÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS SUR TOUS LES ÉTABLISSEMENTS
DK, EL, E, IRL, L (p), A, P, LI, NO	B (palmarès de l'école) D (projets d'école), L (s) (projets d'établissement), FIN (résultats de l'école aux tests nationaux) S (plan de travail, projet de l'établissement, résultats des élèves – au choix de la municipalité)	B fr (projet d'établissement), F (projet d'école ou d'établissement) I (charte des services scolaires) NL (projet de l'établissement et prospectus) UK (E/W/NI) (prospectus de l'école, rapport annuel) IS (guide des activités de l'école)	NL (carte d'identité des écoles) UK (E/W/NI) (rapport de l'inspection) UK (SC) (résultats d'examens externes, coûts de l'école, taux de fréquentation, parcours des anciens élèves)

(p) = primaire (s) = secondaire inférieur

Source: Eurydice.

Notes complémentaires

Belgique (B fr): les établissements sont tenus de remettre aux parents un exemplaire de leur projet pédagogique au moment de l'inscription de leur enfant. Ce document, d'un volume variable selon les établissements, présente les principes généraux par lesquels l'établissement compte mener à bien sa mission. Celle-ci est déterminée dans un décret pour tous les établissements.

France: la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 impose l'obligation d'un projet d'établissement qui définit les modalités de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux et précise les activités scolaires et parascolaires prévues à cette fin. Les projets d'établissement, discutés en conseil d'école (enseignement primaire) ou en conseil d'administration (enseignement secondaire inférieur) sont publiés avec les comptes-rendus de ces conseils et sont disponibles pour les personnes intéressées.

Italie: l'école doit, depuis 1995, rédiger sa charte des services scolaires indiquant les formations qu'elle offre et ses ressources professionnelles, matérielles et logistiques. Chaque école y définit les normes de qualité qu'elle s'engage à respecter. Cette information est diffusée publiquement.

Luxembourg: les écoles d'enseignement secondaire publient des brochures d'information qui présentent le projet d'établissement, les activités scolaires et parascolaires. Elles sont pratiquement toutes sur Internet.

Pays-Bas: le projet d'école qui doit être mis à jour tous les quatre ans, souligne les politiques de l'école en matière éducative, en matière de personnel et de qualité, et fournit des informations spécifiques sur l'école. Le prospectus de l'école est un document annuel contenant une information détaillée pour les parents et les élèves sur le fonctionnement de l'école, ses objectifs et les résultats atteints. Le projet scolaire et le prospectus doivent être approuvés par les parents, le personnel et les élèves. Depuis 1998, l'inspection diffuse la carte d'identité de l'école qui offre, dans une certaine mesure, des possibilités de comparaison. À partir du 1^{er} janvier 1999, les écoles sont obligées de publier une carte scolaire où les résultats des écoles, pondérés en fonction du public scolaire qui les fréquente, apparaissent.

Finlande: le directeur ou le conseil de gestion de l'établissement reçoit l'information relative aux résultats de son école aux tests nationaux. Il décide si les parents en sont tenus informés ou non; la législation est muette sur ce point. En pratique, la majorité des établissements informent les parents.

Royaume-Uni (E/W/NI): les prospectus des écoles et les rapports annuels doivent inclure une information qui établit les normes et valeurs de l'école, les détails du programme d'enseignement, les résultats aux évaluations nationales et, là où cela s'applique, aux examens publics. Les tableaux comparatifs des performances des écoles aux évaluations nationales et aux examens publics sont également publiés mais les exigences en la matière diffèrent selon qu'il s'agit de l'Angleterre, du pays de Galles ou de l'Irlande du Nord.

Islande: chaque école est tenue de publier un guide de ses activités qui précise comment l'école compte mener son travail et atteindre les objectifs fixés par le curriculum national. Ce guide est écrit à l'attention des parents, des élèves, de l'école et des autorités éducatives.

Il ressort de cette analyse que la diffusion d'une information précise aux parents pour leur permettre de faire un choix d'école en toute connaissance de cause est très peu répandue. De ce point de vue, et dans les pays où la concurrence entre établissements est possible, on est assez loin d'un système de concurrence parfaite. Les deux pays les plus avancés dans la direction de la publication des résultats des écoles sont les Pays-Bas et le Royaume-Uni. D'autres pays mettent l'accent sur la publication des projets des écoles, plutôt que sur les résultats.

E. LA MOBILITÉ DES AGENTS: AIDE À LA MOBILITÉ DES ÉLÈVES

La concurrence entre les écoles ne joue que si les élèves sont réellement susceptibles de s'inscrire librement dans n'importe quel établissement. La liberté formelle de choix de l'établissement ne suffit pas. Il faut qu'elle soit associée à une possibilité raisonnable de fréquenter un grand nombre d'établissements, c'est-à-dire que les problèmes de déplacement ne s'érigent pas en barrière à l'exercice du libre choix de l'établissement.

La densité des établissements scolaires de certains pays est telle que la question ne se pose pas, mais d'autres pays doivent compenser une faible densité des établissements scolaires par un système de transport scolaire bon marché (voire gratuit) s'ils veulent garantir la liberté de choix. C'est sans doute cet indicateur qui est le plus révélateur de la mobilité des élèves. À l'extrême, le transport serait gratuit pour tous les élèves, quel que soit l'établissement dans lequel ils sont inscrits. Cette modalité s'inscrit dans le modèle idéal de la concurrence parfaite, mais n'existe dans aucun pays. En général, l'organisation d'un service de transport est limité à l'école la plus proche.

Cette importante question a été développée dans le chapitre 1, points II.A et III.A. La figure 6.13 synthétise cette information.

FIGURE 6.13. AIDE À LA MOBILITÉ DES ÉLÈVES. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.		
SERVICES DE TRANSPORT LIMITÉS À L'ÉCOLE LA PLUS PROCHE OU À L'ÉCOLE DÉSIGNÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	SERVICES DE TRANSPORT AVEC EXTENSION POSSIBLE VERS UNE AUTRE ÉCOLE	SERVICES DE TRANSPORT PERMETTANT LE CHOIX D'UNE ÉCOLE QUELLE QU'ELLE SOIT
DK, D, EL, E, F, IRL, I, L, P, FIN, S, UK (SC), IS, NO	B, D, A, NL, UK (E/W/NI)	
<p>Source: Eurydice.</p> <p>Notes complémentaires</p> <p>Allemagne: l'aide à la mobilité des élèves varie selon que les écoles fonctionnent ou non avec une sectorisation.</p> <p>Liechtenstein: données non disponibles.</p>		

III. SYNTHÈSE

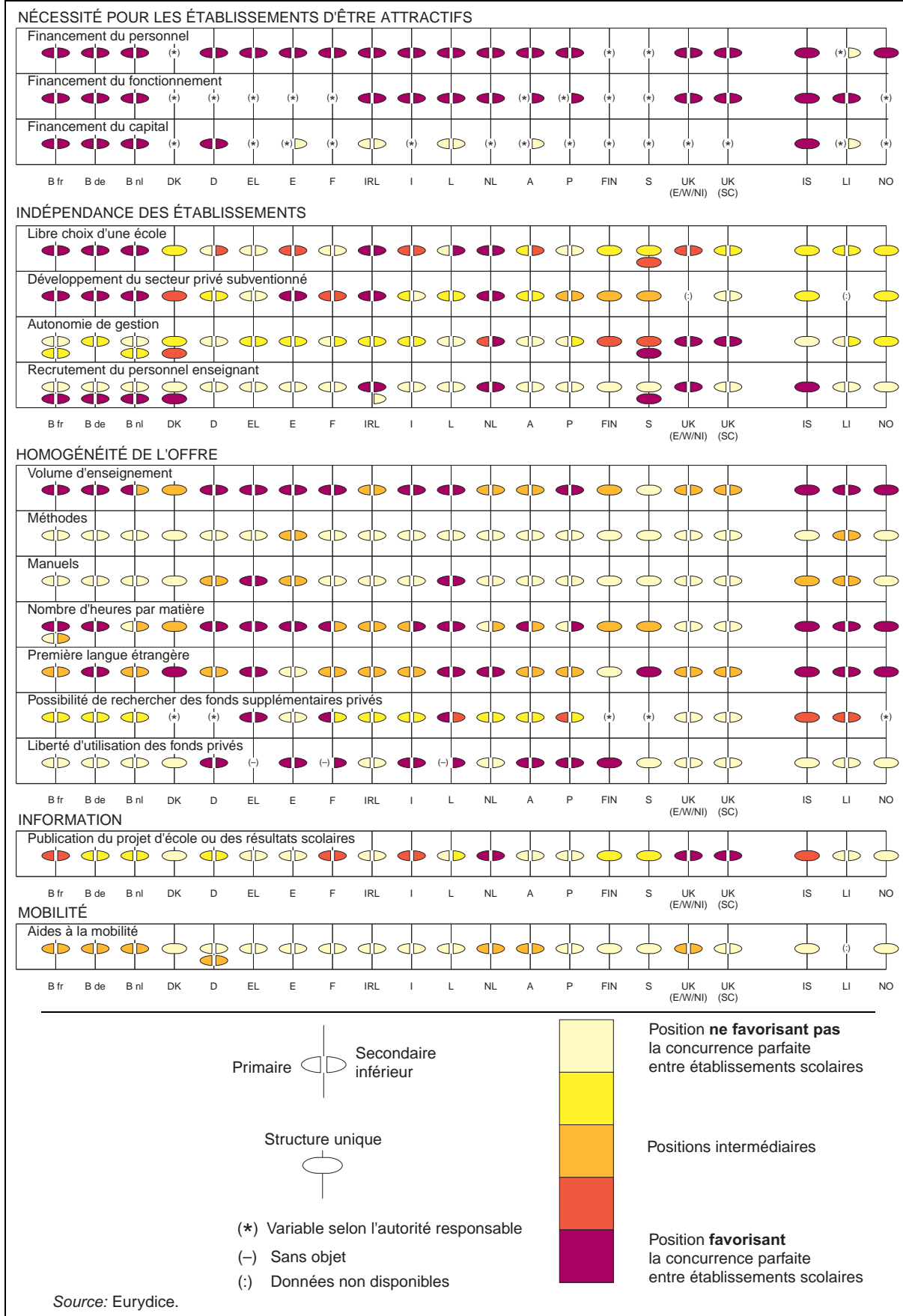
La figure 6.14 synthétise l'information développée dans la section précédente. Elle présente un nombre variable d'indicateurs pour chacune des cinq caractéristiques des marchés concurrentiels. L'importance de l'information qu'ils apportent doit être estimée en conséquence et en tenant compte de l'interaction entre ces caractéristiques. Ainsi, par exemple, un pays qui se caractériserait par un grand nombre d'établissements indépendants les uns des autres, une grande possibilité de mobilité des élèves, une information parfaite et une offre scolaire homogène, mais où les élèves seraient obligés, sans dérogation possible, de fréquenter une école qui leur est assignée ne peut être considéré comme promouvant la concurrence entre établissements.

Ces indicateurs ne mesurent pas directement la motivation des établissements à être attractifs, leur nombre et leur indépendance, leur autonomie pédagogique, l'information qui circule à leur sujet ou la mobilité des élèves, mais offrent une information approximative ⁽¹⁾. Ces avertissements invitent le lecteur à considérer ces résultats avec prudence. Le lecteur se référera utilement au point II de ce chapitre, ainsi qu'aux autres chapitres de l'étude pour compléter, avec les nuances qui conviennent, une information nécessairement très succincte.

La figure 6.14 fait apparaître que, de manière générale, et contrairement à certains discours en la matière, les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE n'ont pas massivement intégré dans leurs systèmes éducatifs les principes du libéralisme économique qui met en avant les vertus des marchés concurrentiels.

(¹) D'autres données auraient sans doute été souhaitables, telles que, par exemple, le nombre d'établissements par kilomètre carré, mais elles ne sont pas toujours techniquement réalisables. Elles sortaient en outre complètement du champ de l'étude.

FIGURE 6.14. TABLEAU SYNOPTIQUE DE LA POSITION DES PAYS PAR RAPPORT AUX CINQ GRANDES CARACTÉRISTIQUES D'UN MARCHÉ EN CONCURRENCE PARFAITE. ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.



Notes complémentaires (figure 6.14)

Autriche: dans la figure, les *Hauptschulen* et *Polytechnische Schulen* sont assimilées aux établissements d'enseignement primaire sauf pour les variables «Libre choix d'une école», «Volume d'enseignement» et «Nombre d'heures par matière» où elles sont, avec les *allgemeinbildende höhere Schulen*, assimilées aux établissements d'enseignement secondaire inférieur.

Portugal: dans la figure, le 1^{er} cycle de l'*ensino básico*, est assimilé à l'enseignement primaire, et les 2^e et 3^e cycles à l'enseignement secondaire.

Note technique

Pour chacune des cinq dimensions caractérisant un marché éducatif en concurrence parfaite, un ou plusieurs indicateurs ont été choisis afin d'apporter une mesure, certes approximative, de la manière dont la dimension est observée dans les pays. De manière générale, plus la couleur est foncée, plus le pays se caractérise, pour cet indicateur, par un système qui favorise la concurrence parfaite entre les établissements. Des nuances intermédiaires permettent de rendre compte de situations qui ne vont que partiellement dans ce sens.

La position qui «ne favorise pas la concurrence parfaite» peut être favorable à la concurrence non régulée ou à l'absence de concurrence. Tous les indicateurs font l'objet, dans la figure, d'une échelle qui leur est propre. Il n'y a donc pas lieu d'estimer que la figure «mesure» quantitativement l'accomplissement des conditions favorables à l'émergence de la concurrence parfaite; elle en offre une vision qualitative destinée à favoriser la comparaison entre les pays. En conséquence, le lecteur ne s'arrêtera pas à une lecture détaillée, case par case, mais privilégiera une approche globale de chaque pays.

Quand des différences existent entre différents types d'établissements d'un même niveau d'enseignement, l'affichage de couleurs sur deux lignes rend compte de la diversité des systèmes.

La mise en œuvre d'un marché éducatif concurrentiel suppose en effet que soient réalisées les conditions suivantes.

a) Le mode d'octroi des ressources doit être établi le plus possible en fonction du nombre d'élèves de telle façon que l'intérêt des établissements scolaires soit de conserver, voire d'augmenter leur nombre d'élèves. Il s'agit d'une condition sine qua non rencontrée, comme le montre la figure 6.14, dans nombre de pays en ce qui concerne les ressources de personnel et de fonctionnement.

b) Les établissements scolaires doivent être autant que possible indépendants les uns des autres. Cette indépendance peut se mesurer à plusieurs niveaux. Le premier est essentiel: les élèves doivent être libres de choisir leur établissement. Si chaque élève est obligé de fréquenter une école qui lui est assignée, la concurrence est inexistante. Le libre choix d'une école est une condition de concurrence qui n'a d'effet que lorsque les pouvoirs n'interviennent pas pour réguler les inscriptions. La figure montre que moins de la moitié des pays présentent cette caractéristique. Le deuxième niveau est celui de l'autonomie de gestion qui doit permettre aux écoles d'utiliser au mieux les ressources financières mises à leur disposition pour améliorer leur offre éducative. Les deux indicateurs retenus (la mise à disposition d'un budget permettant l'acquisition des biens et services, et la liberté de recruter le personnel) mettent en évidence qu'environ un tiers des pays seulement présentent cette caractéristique. Les établissements privés subventionnés cumulent ces conditions (liberté de choix d'une école, autonomie des écoles dans l'acquisition des biens et services et dans le recrutement des enseignants). Le degré de développement du secteur privé subventionné est donc un indicateur important de la concurrence potentielle entre écoles.

c) Les parents doivent recevoir une information sur l'offre éducative, par le biais d'une publication soit du projet d'école, soit des résultats de l'école. La figure met en évidence que très peu de pays ont rendu cette information obligatoire, surtout lorsqu'il s'agit des résultats des écoles.

d) La mobilité des élèves constitue une autre condition importante du développement de la concurrence entre écoles. Si – alors que les dispositions législatives accordent aux parents la liberté de choix – chacun est contraint à fréquenter l'école la plus proche du fait de l'absence de moyens de transport, cette mobilité n'existe pas. Très peu de pays offrent un service de transport pour fréquenter une école qui n'est pas la plus proche du domicile. Dans les régions rurales, les possibilités de choix d'une école sont par conséquent très limitées.

e) La question de l'homogénéité de l'offre éducative suppose un développement particulier. En principe, le modèle de la concurrence parfaite suppose une homogénéité du produit (voir point I). Pour conserver la clientèle, le producteur va donc tenter d'en diminuer le prix de vente. Dans l'enseignement obligatoire (qui est gratuit), il n'est pas question de diminuer les coûts. Par contre, on peut tenter d'améliorer la qualité de l'offre. Dans le champ éducatif, l'homogénéité de l'offre éducative se traduit par des normes relatives aux matières à enseigner, aux volumes d'enseignement, voire aux manuels et méthodes. L'autonomie pédagogique et organisationnelle des écoles conduit par conséquent à la diversité de l'offre éducative, position qui ne favorise pas la concurrence parfaite entre établissements. Dans ce contexte, la possibilité de rechercher des fonds propres pour augmenter les ressources éducatives peut renforcer les disparités dans l'offre éducative.

La prise en compte des deux premières caractéristiques – (a) et (b) – permet de mettre en évidence que trois pays seulement présentent des conditions propices à l'apparition d'un marché concurrentiel au niveau de leur enseignement obligatoire. Il s'agit de la Belgique, des Pays-Bas ainsi que du Royaume-Uni. Ils se caractérisent en effet par un financement lié au nombre d'élèves inscrits, et garantissent aux élèves (et/ou à leurs parents) une liberté de choix assez étendue de l'établissement. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni accordent une plus grande autonomie aux établissements dans la gestion des ressources de personnel et de fonctionnement. La Belgique, par contre, se distingue par un mode de financement per capita au sens strict pour les ressources générales tandis que les dotations aux établissements des Pays-Bas et du Royaume-Uni tiennent compte de toute une série d'autres variables (voir chapitre 3). À noter que la présence, dans ces trois pays, de conditions favorables à l'émergence d'un marché concurrentiel ne préjuge en rien ni de sa réalité concrète, ni de la volonté politique qu'il en soit ainsi.

La Grèce, l'Espagne, la France, le Portugal, la Finlande, le Liechtenstein et la Norvège présentent un profil qui préserve relativement leurs systèmes éducatifs d'une ressemblance avec un marché concurrentiel. Cela se marque selon les pays par une restriction relativement importante du choix de l'établissement par les parents, par l'absence d'information permettant de comparer ceux-ci, par une stricte limitation de l'aide aux services de transport qui faciliterait l'accès réel des élèves à tous les établissements, ou encore par une combinaison de ces facteurs.

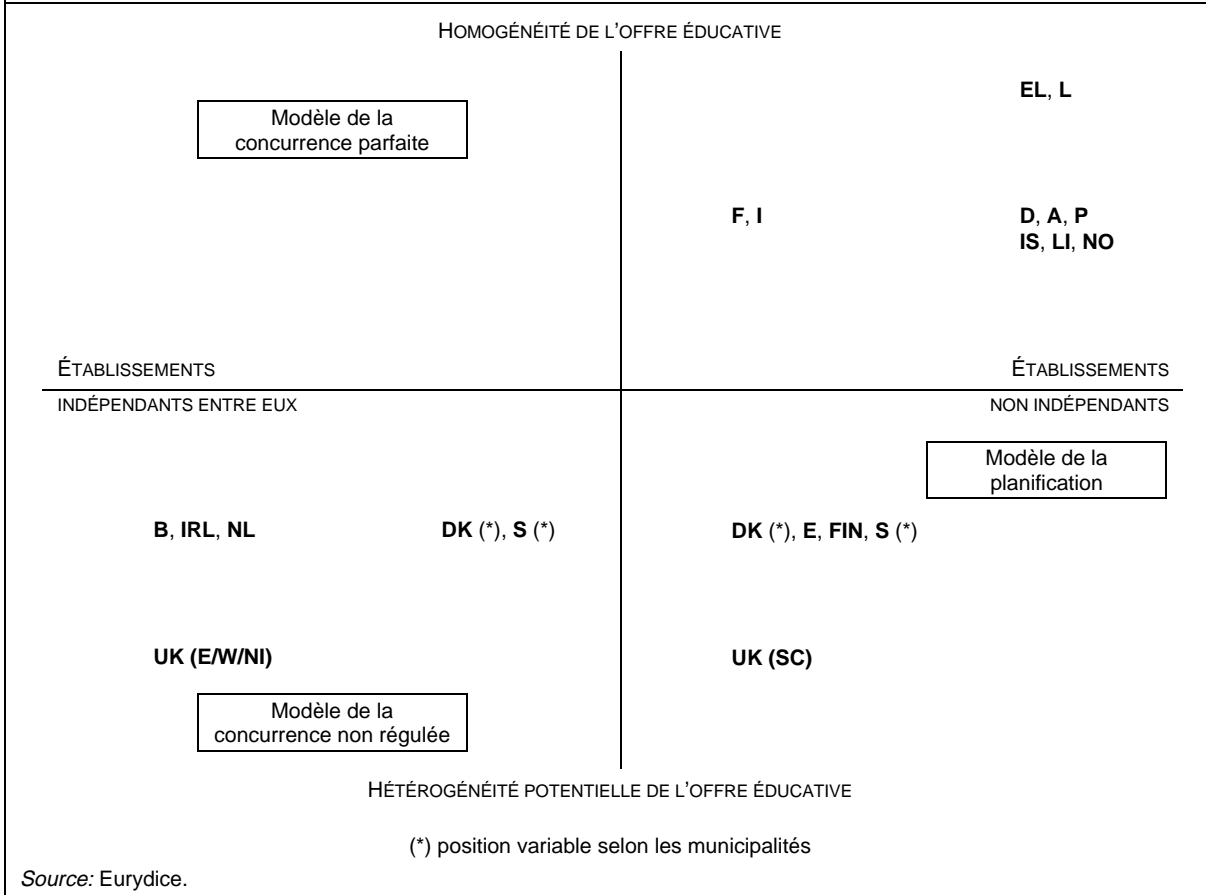
Le Danemark, l'Italie, la Suède et l'Islande sont dans des conditions relativement plus propices à une concurrence entre établissements sans qu'on puisse affirmer pour autant que celle-ci s'exerce réellement de manière significative. Il en va de même pour l'Allemagne, le Luxembourg et l'Autriche dans l'enseignement secondaire du fait de la liberté de choix d'une école offerte aux parents.

En ce qui concerne l'homogénéité des «produits» éducatifs, qui permet de différencier les modèles de la concurrence régulée et de la concurrence non régulée, force est de constater que, de manière générale, elle n'est observée dans aucun pays, les établissements disposant d'une relative liberté, même en Grèce et au Luxembourg où elle est la moins large. Si elle n'est pas totale, elle est néanmoins suffisante dans tous les pays, pour permettre aux établissements de développer un esprit, une image et une réputation spécifiques. Il semble donc à cet égard que la politique éducative aille vers un système présentant une certaine diversité.

La figure 6.15 qui croise les axes «indépendance des établissements scolaires» et «homogénéité de l'offre éducative» laisse apparaître clairement la relation entre ces deux dimensions: plus les établissements sont liés entre eux, plus l'offre éducative proposée est homogène. Plus les établissements sont indépendants entre eux, plus l'offre éducative est potentiellement hétérogène. Les législations des pays européens qui possèdent le plus de caractéristiques relevant du modèle de la concurrence sont aussi celles qui donnent le plus d'autonomie aux écoles sur le plan de l'offre éducative.

Les politiques éducatives, qui, dans l'ensemble, donnent de plus en plus d'autonomie pédagogique et organisationnelle aux établissements scolaires, excluent toute possibilité de tendre vers le modèle de la concurrence parfaite. Seule la concurrence non régulée est susceptible d'être observée. Tout, en cette matière, est néanmoins une question de point de référence et d'aucuns jugeront avec raison que la situation est loin d'être complètement libéralisée.

FIGURE 6.15. POSITION DES PAYS PAR RAPPORT AUX DIMENSIONS «INDÉPENDANCE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES» ET «HÉTÉROGÉNÉITÉ DE L'OFFRE ÉDUCATIVE». ANNÉE SCOLAIRE 1997/1998.



CONCLUSIONS

La présente conclusion, après un bref rappel des questions analysées dans l'étude, prend essentiellement la forme d'une discussion. Elle vise à attirer l'attention du lecteur sur quelques questions majeures relatives au financement des établissements scolaires.

Dans le cadre de cette étude, le thème du financement des écoles est essentiellement traité d'un point de vue structurel. Les différents chapitres dévoilent les modèles d'octroi et de gestion des ressources développés dans les pays de l'Union européenne et de l'AELE/EEE. L'étude consacre peu d'espace à la question du volume «optimal» des ressources qui doit être consacré à l'enseignement d'un pays en général et/ou d'un établissement en particulier.

Cette question ne connaît en effet aucune réponse opérationnelle, car celle-ci nécessiterait notamment de définir les importances relatives des différents objectifs des secteurs publics en général et de l'enseignement en particulier. La nature de cet exercice n'est pas seulement technique, mais aussi et surtout politique.

Les systèmes nationaux de gestion et d'octroi des ressources aux établissements scolaires ne sont donc pas définis par une loi scientifique, mais sont le fruit d'une longue évolution historique, d'un pragmatisme certain et de courants politiques auxquels certains pays sont davantage sensibles. Ils constituent, de fait, des réponses implicites à des questions de principe telles que celle de l'objectif fondamental du système éducatif, et de ce que doit viser son financement: s'agit-il de répondre aux besoins des établissements existants? Doit-on offrir aux parents le confort d'un service de proximité par la multiplication des implantations? Faut-il atteindre un niveau de qualité fixé au moindre coût ⁽¹⁾?

Il en résulte une grande diversité des systèmes de financement. L'étude ne porte donc pas sur l'adéquation de ces systèmes avec une organisation prétendument optimale, mais sur leurs caractéristiques et leur contexte. Elle fait apparaître les réponses apportées par les pays à des questions portant sur:

- la répartition des responsabilités de financement et de gestion budgétaire entre les acteurs impliqués dans le financement des écoles: comment partager entre les différents acteurs des décisions relatives à la définition du volume global des ressources en éducation et du volume que chaque école individuelle doit recevoir, ainsi que celles relatives à l'acquisition des biens et services?
- le mode de détermination du volume des ressources accordées à chaque établissement scolaire: quel choix opérer entre un financement per capita qui attribue à chaque élève un montant fixe et un financement qui tient davantage compte des besoins spécifiques des écoles?
- la réponse apportée aux variations des besoins des écoles qui accueillent certaines populations scolaires nécessitant des aides supplémentaires: les politiques de soutien pour ceux qui ont davantage de besoins doivent-elles être définies au niveau central ou local? Faut-il identifier les besoins en fonction des caractéristiques de la population scolaire (par exemple, le nombre d'allochtones) ou d'indicateurs socio-économiques de la zone d'implantation ou de recrutement des écoles? Faut-il apporter une réponse standard (par exemple, un complément de cours dans la langue d'enseignement) ou une réponse locale (sous la forme d'un projet d'établissement)?
- la possibilité pour les écoles de rechercher des ressources non publiques: faut-il interdire, encourager ou réglementer la recherche de fonds non publics par les écoles elles-mêmes?

⁽¹⁾ On notera que, en ce qui concerne la dernière question, chaque pays opère généralement par référence à ce qui se passe dans les autres pays. Il s'établit ainsi implicitement une norme bâtie sur la base d'un système d'autorégulation et non sur celle de principes objectifs.

- la liberté de choix d'une école: faut-il poursuivre la mise en œuvre d'une sectorisation qui affecte chaque élève à un établissement scolaire ou faut-il permettre aux parents de choisir leur école et ce, dans quelle mesure?
- le degré de financement de l'enseignement privé subventionné: doit-il être ou non financé à la hauteur de l'enseignement public, étant donné que le niveau de financement détermine son degré de développement?
- la création d'une émulation entre les établissements scolaires visant à améliorer la qualité de l'enseignement: la mise en œuvre d'une concurrence entre «producteurs de services éducatifs» est-elle réalisable et quelles en sont les conséquences?

Les réponses de chaque pays à ces différentes questions sont en principe liées entre elles et peuvent être déterminées par un projet politique relativement général. Dans certains cas, ce dernier dépasse largement le champ de l'éducation et concerne les services publics dans leur ensemble. Il détermine le rapport entre l'État et la société civile. Dans le champ éducatif, cette société civile se compose de tous les acteurs concernés par l'enseignement, les parents, les élèves, le personnel de l'éducation et la communauté locale, notamment représentée par ses élus.

Certains modèles conservent le principe d'un État central très présent et prennent les options suivantes: sectorisation, enseignement privé subventionné marginal, maintien dans les compétences de l'État (central) de toutes les compétences d'acquisition de biens et services, interdiction de rechercher des ressources non publiques. D'autres modèles ont adopté le principe d'un État central moins ou peu présent et ont pris des options opposées: liberté de choix d'une école, développement de l'enseignement privé subventionné, décentralisation vers les autorités locales de certaines compétences de financement et gestion, transfert vers les conseils d'administration des écoles (composés notamment de parents) des compétences d'acquisition de biens et services, soutien à la recherche de ressources non publiques.

Ce projet général croise cependant la question également politique de l'égalité des hommes et femmes face à l'éducation. Cette égalité, au sens strict, se traduit par la levée des obstacles financiers ou autres à la fréquentation d'une école ou encore par l'assurance d'une offre éducative identique pour tous. On peut parler ici d'une égalité de moyens qui s'accommode parfaitement d'un système centralisé de financement et de gestion des ressources. Cependant, deux conceptions plus récentes de l'égalité ont concouru à modifier les mécanismes d'octroi des ressources. Il s'agit, d'une part, de la recherche de l'équivalence de l'offre éducative. Celle-ci vise à garantir une offre éducative, et donc une répartition des ressources, qui prenne en compte les besoins de chacun, le concept de besoin étant défini dans un sens très large. Le concept d'équivalence dépasse l'idée d'une égalité de moyens, sans se référer explicitement à la recherche d'une égalité de résultats. Il inclut cependant l'idée qu'à besoin égal, deux élèves inscrits dans deux écoles différentes, recevront une offre éducative identique. Il s'agit d'autre part, du principe de la discrimination positive qui tend à donner plus (de ressources) aux élèves qui ont moins (de chances de réussir), afin de promouvoir une égalité de réussite.

La rencontre des deux axes (celui du rapport entre État et société civile, et celui du type d'égalité recherchée) ne se traduit pas dans la réalité sans certaines tensions. Le modèle du tout État et de l'égalité de moyens est en soi cohérent. Si, dans de nombreux pays, il a permis d'éduquer plusieurs générations d'individus, force est de constater qu'il est à présent remis en question. Ce sont les divergences par rapport à ce modèle qui sont sources de tensions. En effet, le passage progressif à une participation renforcée des acteurs sociaux à la décision ne garantit pas toujours la réalisation du principe d'égalité. La suite de cette discussion vise à développer ce point de vue.

Chacune des réponses apportées dans le sens d'augmenter la participation sociale repose en effet la question de l'égalité.

La **décentralisation** des compétences de l'État central vers le niveau local est une première réponse à la volonté de renforcer la participation des acteurs concernés par l'éducation. Elle est néanmoins susceptible de créer des problèmes d'inégalité. Il convient cependant de dissocier ici la décentralisation qui tend à accroître la sphère décisionnelle des autorités locales et celle qui tend à augmenter l'autonomie des écoles.

La décentralisation vers les autorités locales des compétences de distribution des ressources entre les écoles est une condition nécessaire à la mise en œuvre du principe d'équivalence. Elle rapproche la décision du lieu où s'expriment les besoins et permet par là de mieux prendre en considération les

besoins des élèves et, en conséquence, des écoles. Cependant, la décentralisation de cette compétence de distribution des ressources est généralement associée à celle de leur financement: les autorités locales ont la liberté de décider du volume total qu'elles accordent à l'enseignement. Pour des raisons d'équité, des mécanismes d'équilibrage des ressources de ces municipalités peuvent être mis en place afin de leur donner une marge de manœuvre identique.

Cette autonomie des autorités locales ne va cependant pas sans poser question. En effet, outre le fait que l'introduction d'un mécanisme d'équilibrage n'est pas chose aisée, celui-ci ne garantit pas que l'arbitrage réalisé par ces municipalités ne conduise pas à des inégalités. Les décisions portant sur la définition du volume des ressources à consacrer à l'éducation, et sur la distribution des ressources entre les établissements scolaires peuvent conduire à ce que des élèves de municipalités différentes, ayant les mêmes besoins, reçoivent une offre éducative différente. En vertu de la prise en compte des besoins des élèves, une municipalité pourra décider de consacrer plus de ressources qu'une autre aux enfants immigrés et/ou aux élèves en difficulté d'apprentissage et/ou encore aux élèves brillants (au nom du besoin d'excellence). Dans ces conditions, l'équivalence de l'offre éducative, à besoin égal, risque tôt ou tard de faire défaut.

En ce qui concerne le transfert de la gestion des ressources vers les conseils d'administration des établissements scolaires, la question est encore plus tranchée. Ce transfert n'a généralement pas été conçu dans l'objectif de promouvoir une quelconque égalité. Les objectifs, très divers, étaient d'accroître la participation sociale, de réaliser des économies en évitant les gaspillages, de soutenir l'initiative et la motivation du personnel des établissements, ou encore de diminuer le rôle des autorités locales. Face à tous ces arguments, il s'avère cependant que cette décentralisation vers les établissements scolaires est susceptible d'engendrer des différences dans la qualité de l'offre éducative. Souvent liée à l'évolution vers la liberté de choix d'une école et à l'autonomie pédagogique (liberté de choisir ses méthodes et contenus, de définir l'offre de cours), cette autonomie de gestion crée une concurrence entre établissements scolaires dont les implications en regard du principe d'égalité sont discutées plus loin.

Le **mode de calcul** peut également être source d'inégalité. En principe, un financement per capita est le moyen le plus transparent et égalitaire (au sens d'une égalité de moyens) de distribuer les ressources entre les écoles.

Toutefois, lorsqu'il est associé à la liberté de choix d'une école, ce mode de calcul perd toute capacité à maintenir le principe d'une égalité de moyens. En effet, en principe, le financement per capita stimule la concurrence entre établissements scolaires menacés de perdre des élèves et donc des ressources. Idéalement, cette concurrence devrait être source d'égalité puisque chaque école va tenter d'offrir la meilleure qualité d'enseignement pour conserver ses élèves. C'est le principe de la régulation par le marché. Dans les faits (voir plus loin), la concurrence opère très différemment et conduit progressivement à une différenciation de l'offre éducative et par conséquent à une inégalité des élèves face à l'enseignement.

Par ailleurs, le mode de financement per capita s'oppose au principe de l'équivalence qui impose de donner plus de ressources à certains élèves qu'à d'autres, donc à certaines écoles qu'à d'autres, en fonction d'une analyse des besoins. Dans cette perspective, on lui préférera un mode de financement qui intègre des indications sur des caractéristiques de la population scolaire. L'attribution des ressources qui intègre des indicateurs de besoins peut être réalisée au niveau central, ou, sans doute plus facilement, être confiée à la discrétion d'un acteur local. Cette dernière option peut cependant nuire à la transparence de la distribution et conduire les écoles à se soupçonner les unes les autres de recevoir plus ou moins de ressources.

Cela conduit à s'interroger sur la façon de prendre en compte de manière transparente les besoins de certaines écoles qui accueillent des populations spécifiques, soit immigrées, soit de milieu socio-économique défavorisé. À l'évidence, l'octroi de **ressources additionnelles** pour ces populations concrétise le concept de discrimination positive qui tend à donner plus à ceux qui ont moins. Cette conception de l'égalité pose néanmoins le problème de l'identification et de l'étiquetage toujours dangereux d'une différence de besoins associée à des caractéristiques socio-culturelles. Le risque opère à deux niveaux. D'une part, la volonté de certains de donner plus à ces populations, au nom de l'égalité des chances d'émancipation, peut rencontrer tôt ou tard la volonté d'autres de leur supprimer cet avantage, au nom du coût de la mesure pour la collectivité. D'autre part, lorsque l'identification se fait au niveau de la zone d'implantation ou de recrutement de l'école, se pose la question pour chaque parent et chaque élève d'être identifié à cette zone et de subir les conséquences de cette stigmatisation. De ce point de vue, l'intégration de la prise en compte des besoins spécifiques des

écoles dans le mode de calcul général de l'établissement scolaire (par exemple par un système per capita pondéré en fonction des caractéristiques socio-économiques de chaque élève) évite la stigmatisation et apparaît préférable.

La **recherche de fonds non publics** apparaît généralement comme un moyen d'augmenter l'autonomie financière des établissements scolaires par rapport à l'État. Les ressources obtenues sont généralement considérées comme supplémentaires. Elles n'affectent pas, du moins dans leur conception actuelle, le budget général des établissements scolaires accordé par les pouvoirs publics. Cet apport supplémentaire de fonds entre en conflit immédiat avec le principe d'égalité. Il est évident que, comme les autorités locales, les écoles arrivent à récolter des fonds dont le montant varie en fonction de leur environnement (caractéristiques de population, présence d'entreprises à proximité, etc.). Cependant, et contrairement à ce qui s'observe dans le cas des autorités locales, il n'existe pas de mécanisme d'équilibrage entre les écoles. En conséquence, la recherche de fonds propres est une source immédiate d'inégalité entre les volumes des ressources des établissements scolaires, qui peut rejaillir sur certains aspects actuellement marginaux de l'offre éducative.

La **liberté de choix** d'une école fournit également un bon exemple des tensions existant entre le principe d'égalité et la liberté des usagers. Si les parents peuvent choisir, ne risque-t-on pas (là où plusieurs écoles opèrent sur un territoire suffisamment petit pour permettre un réel choix) que ces choix, guidés par un objectif tantôt de maintien de la position sociale, tantôt d'ascension sociale, conduisent progressivement à une ségrégation des écoles sur la base de caractéristiques socio-culturelles? Cette ségrégation n'est-elle pas inéquitable? Il est évident que la ségrégation urbaine (liée en grande partie aux loyers et aux préjugés des propriétaires) existe bien avant la ségrégation scolaire et que l'école ne peut résoudre un tel problème. Néanmoins, lorsque les écoles sont libres de s'étendre et d'inscrire toujours plus d'élèves, la liberté de choix des parents peut entraîner une concurrence importante entre écoles dont les effets sont discutés plus loin.

Le **financement du secteur privé subventionné** pose également question car, à ce secteur, est attachée la liberté de choix d'une école. Il est donc important d'avoir considéré cette question de libre choix dans le secteur public avant le développement du secteur privé subventionné, sans quoi, l'inégalité d'un système où certains sont libres, et d'autres pas, sauterait aux yeux. Dans la même logique, l'acceptation d'un enseignement privé subventionné devrait conduire à un financement public tel que tous y aient accès gratuitement, sans quoi, à nouveau, certains seraient avantagés par rapport à d'autres. Enfin, l'enseignement privé subventionné ouvre également la porte à la ségrégation sociale, guidée cette fois par l'objectif de retrouver dans l'école les caractéristiques socio-culturelles ou philosophiques de sa communauté d'appartenance. Cette évolution pose le problème de la cohésion de la population et des risques d'affrontement entre communautés qui peuvent tout ignorer les unes des autres.

Enfin, la mise en œuvre d'une **concurrence** entre établissements scolaires pour améliorer la qualité de l'éducation (par l'application des conditions de liberté de choix, de financement per capita, d'information publique sur les résultats des écoles) remet également en question le principe de l'égalité. En théorie, le modèle de la concurrence parfaite engendre un nivellement de la qualité par la recherche constante d'une amélioration du produit pour conserver son nombre d'élèves inscrits. Les pays européens qui ont développé une politique de concurrence entre écoles ne s'inscrivent pas dans ce modèle parfait car ils manifestent simultanément la volonté d'accroître l'autonomie pédagogique des écoles. La concurrence entre écoles, non régulée du point de vue de l'homogénéité de l'offre éducative, peut dès lors engendrer une différenciation importante entre établissements scolaires sur le plan de l'offre de cours. Cette différenciation de l'offre de cours est-elle souhaitable? A priori, oui, lorsqu'elle répond au souci d'ouvrir l'école sur son environnement, de mieux tenir compte des aspirations des familles et des élèves (notamment sur le plan philosophique), ainsi que de la communauté locale. Le problème est que la différenciation dans le contexte de la concurrence peut conduire les responsables des établissements scolaires à penser l'offre de cours non pour répondre aux aspirations des élèves inscrits mais pour recruter des élèves présentant certaines caractéristiques sociales ou pour entretenir l'image de marque de l'école. Cette ségrégation sociale n'est pas sans conséquences sur le niveau d'exigence attendu des élèves dans les différents établissements et donc sur les résultats des écoles. En effet, les établissements scolaires qui accueillent des proportions importantes d'enfants de milieux socio-économiques favorisés tendent à augmenter leurs exigences et à obtenir des résultats en moyenne plus élevés. C'est à cette étape du processus que le principe de l'égalité des élèves face à l'éducation est remis en question.

La concurrence a également d'autres conséquences. Elle peut conduire les chefs d'établissement à développer des stratégies de promotion de leur école autres que l'amélioration de la qualité. Parmi celles-ci, la sélection des élèves les plus prometteurs et le rejet d'élèves à risque n'est pas la moindre. Dans une logique inverse, un chef d'établissement peut également être amené à taire des faits de violence ou autres actes délictueux pour ne pas risquer de perdre des élèves et d'entacher la réputation de son établissement.

La publication des résultats des écoles, condition de la mise en œuvre de la concurrence, pose également des questions éthiques; quels résultats faut-il publier? À l'heure actuelle, les connaissances dans les disciplines traditionnelles ou les taux de réussite à des épreuves nationales sont souvent les premiers considérés, sans doute car ils répondent à une des préoccupations parentales: donner à son enfant les meilleures chances de réussir son parcours scolaire ultérieur et/ou son insertion professionnelle dans un contexte de compétition (entre élèves, entre demandeurs d'emploi, etc.). L'importance de ces résultats va inévitablement déterminer les choix de chaque école en termes de contenu, de méthode, de sélection interne. La question se pose de savoir, d'une part, si les autres objectifs et missions de l'école ne risquent pas de pâtir de cette préoccupation et, d'autre part, si cette acceptation de la compétition entre élèves comme fondement de tout l'édifice s'accorde bien avec les principes d'égalité. D'autres indicateurs pourraient-ils être mis en œuvre (portant par exemple sur le développement de compétences sociales, voire sur les processus éducatifs)? Au-delà du problème de leur mesure, il convient d'apprécier si ces indicateurs seraient considérés comme pertinents par les usagers (essentiellement les parents et les élèves).

Dans ce contexte de concurrence entre établissements et de publication des résultats, il est primordial de s'interroger sur la réelle capacité des établissements scolaires à améliorer leur offre éducative. En effet, il peut y avoir conflit entre les différents objectifs éducatifs. Pour améliorer son score, un établissement scolaire pourrait consacrer davantage de temps (c'est-à-dire davantage de ressources) aux élèves brillants et moyens sur le plan des aptitudes et négliger les élèves en difficulté. Il pourrait également mettre l'accent sur des acquisitions formelles et négliger des apprentissages plus complexes ou encore les compétences sociales. Ces différentes options conduisent ipso facto à des différences dans la qualité de l'offre éducative. Il convient ici de rappeler qu'un des principes de tous les systèmes éducatifs européens est d'assurer une égalité de traitement des élèves. Une différence de qualité pose en conséquence un problème de principe.

Ces quelques réflexions mettent en évidence que si l'évolution vers une plus grande implication de la société civile dans l'éducation répond aux aspirations démocratiques, cette évolution remet constamment en question le principe de l'égalité. L'enseignement est, à cet égard, un champ de bataille de plus pour les principes de liberté et d'égalité. La promotion de la liberté individuelle se conjugue généralement avec la possibilité offerte à chacun de développer au maximum les possibilités que lui offre son patrimoine personnel et son environnement social. Elle se heurte nécessairement à la poursuite du principe d'égalité qui impose des transferts de ressources à l'intérieur du corps social et qui, pour certains, bride l'ampleur de l'accomplissement personnel.

Annexe

Tableaux nationaux sur les réformes

UNION EUROPÉENNE

BELGIQUE	310
Communauté française	314
Communauté germanophone.....	317
Communauté flamande	318
DANEMARK	320
ALLEMAGNE	326
GRÈCE.....	329
ESPAGNE	330
FRANCE.....	335
IRLANDE.....	339
ITALIE	343
LUXEMBOURG.....	351
PAYS-BAS	352
AUTRICHE	357
PORTUGAL.....	360
FINLANDE.....	364
SUÈDE	368
ROYAUME-UNI (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord).....	372
ROYAUME-UNI (Écosse).....	375

AELE/EEE

ISLANDE	379
LIECHTENSTEIN	381
NORVÈGE	382

BELGIQUE

Autorités responsables des écoles. La Constitution consacre la liberté d'enseignement. Les années 50 ont été marquées par des rivalités idéologiques et des luttes d'influence entre partisans de l'enseignement officiel à caractère laïc et partisans d'un enseignement libre, essentiellement catholique. Ces rivalités trouvent leurs racines dans un clivage entre laïques et catholiques déjà présent au moment de la création du pays. En 1951, une « guerre scolaire » éclate et dure 7 ans. Selon les catholiques, l'Église a le droit d'organiser un enseignement et d'obtenir pour celui-ci les subsides nécessaires, tandis que l'État ne peut jouer qu'un rôle supplétif en cas de carence de l'initiative privée. La conception laïque par contre réclame, sinon le monopole de l'enseignement par l'État, du moins sa priorité et s'oppose à l'octroi de subventions aux établissements libres. En 1955, la loi Collard établit qu'une commune ne pourra mettre en place une école libre qu'après avoir créé une école officielle et pour autant que le besoin s'en fasse sentir. En 1959, le *pacte scolaire/schoolpact* va régler les tensions entre les différentes composantes idéologiques et philosophiques de la société civile tout en gardant un contrôle centralisé, notamment en ce qui concerne le financement. Il instaure la « paix scolaire » par un vaste accord de compromis entre les trois grandes familles politiques belges: socialistes, démocrates-chrétiens et libéraux. Il garantit l'exercice réel du libre choix des familles. Par ailleurs, l'État a le droit de créer des écoles de tous niveaux là où le besoin se fait sentir (il n'y a plus de limites dans le nombre d'établissements), notamment pour assurer la liberté de choix d'école. Dans les écoles publiques, un cours de religion doit obligatoirement être organisé à côté du cours de morale.

Mode de financement des écoles. Durant la période d'enseignement obligatoire, la scolarité est, en vertu de la Constitution, gratuite. L'ensemble des dispositions du *Pacte scolaire/schoolpact* assure la non-discrimination, notamment financière, entre réseaux. Le législateur prévoit donc que l'enseignement non organisé par l'État sera subventionné, en échange de quoi il devra être soumis à une forme de contrôle. Le financement des établissements est une question complexe: à chaque réseau correspond un mode de financement distinct et des règles de contrôle distinctes, mais l'État assure, pour chaque réseau, le financement des traitements du personnel et des frais de fonctionnement. Chaque *Pouvoir organisateur/Schulträger/Inrichtende macht*, défini comme la personne individuelle ou collective qui accepte la pleine responsabilité de cet établissement, est autonome en ce qui concerne l'aspect pédagogique.

Demande et offre d'enseignement. Entre 1914 et 1953, la scolarité est obligatoire de 6 à 14 ans. Entre 1953 et 1983, la limite est fixée à 15 ans. Le droit des parents à choisir librement une école est inscrit dans la Constitution. Le *pacte scolaire/schoolpact* a entraîné une expansion de l'enseignement en même temps qu'un accroissement considérable du budget de l'État consacré à l'enseignement par la création d'écoles et la subvention plus large de l'enseignement libre. Il a également induit la multiplication excessive des établissements avec des duplications inutiles et le développement d'un esprit de compétition.

Contexte politique et économique général. L'enseignement a bénéficié d'une période de croissance économique faste durant les années 60 au cours de laquelle l'accroissement régulier des budgets de l'éducation a permis d'appliquer les mesures légales sans conflit entre les écoles publiques et privées. En 1970, avec la première réforme institutionnelle de l'État, les compétences d'enseignement sont transférées aux Communautés française et flamande mais elles sont soumises à d'importantes restrictions. Le pouvoir des Communautés est ainsi réduit à des interventions marginales. L'évolution du financement de l'enseignement libre subventionné s'explique par le poids électoral du Parti catholique systématiquement présent dans tous les gouvernements de coalition.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1971: loi belge du 19 juillet qui réforme l'organisation de l'enseignement secondaire. Le «type I», dit rénové, est instauré. Il comporte trois cycles de deux ans, avec choix de filière à l'issue du premier cycle. Les mécanismes d'octroi des ressources varient suivant le type, la filière et le degré. Il est fréquent que plusieurs filières soient réunies dans le même établissement.

1973: loi belge du 11 juillet qui fixe une intervention dans les frais de déplacement pour les élèves ne trouvant pas d'école de leur choix à une distance raisonnable de leur domicile; une subvention-traitement pour un enseignant de l'enseignement subventionné égale au traitement majoré des allocations diverses auquel l'intéressé aurait droit s'il était membre du personnel de l'État; une majoration et des modifications des subventions de fonctionnement (les charges des prêts peuvent être imputées sur les subventions de fonctionnement à concurrence de 15 %); des dispositions du Pacte scolaire relatives aux constructions scolaires du secteur public fusionnées et étendues à l'enseignement *libre*. Les fonds existants sont au nombre de quatre: le fonds général des bâtiments scolaires, le fonds des bâtiments scolaires de l'État, le fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux et le fonds national de garantie des bâtiments scolaires.

1981, 1982: lois qui précisent les «normes» déterminant le montant des allocations des ressources en personnel. Une norme est le nombre minimum d'élèves inscrits pour que l'établissement, la section ou l'option puissent être créés, maintenus, dédoublés, fusionnés ou encore fermés. À chaque section, option, établissement est attaché un nombre d'heures d'encadrement (appelé *périodes-professeur*). En fonction du nombre total d'élèves et de leur répartition, l'établissement reçoit un nombre d'heures sur la base duquel le pouvoir organisateur ou l'établissement peut recruter son personnel. Les élèves qui sont au-delà des normes ne sont pas comptabilisés.

- Réformer la structure de l'enseignement instaurée en 1957.

- Assurer aux parents le libre choix idéologique de l'établissement et l'égalité des réseaux.
- Financer davantage l'enseignement libre subventionné.

- Mettre en œuvre le plan de programmation et de rationalisation de l'enseignement secondaire, déjà prévu dans le Pacte scolaire, mais qui n'avait pas été réalisé.

Le type I n'a pas complètement supplanté le type II et les deux types ont donc coexisté. Cette coexistence a conduit à une fragmentation du système secondaire. La généralisation progressive dans les années 70 et 80 du type I est souvent évoquée pour expliquer la croissance importante des dépenses de l'enseignement secondaire. Le nombre d'options et de filières offertes aux étudiants croît ainsi que, en conséquence, les dépenses d'éducation.

Le lien des subventions de fonctionnement à l'inflation est modifié au fil du temps pour limiter l'évolution des dépenses.

La loi ne lie pas l'évolution des dotations d'équipement à la population scolaire. Cela a pour conséquence un financement d'infrastructures de plus en plus chères par rapport à la population scolaire.

Durant les années 70, les dépenses d'enseignement n'ont cessé d'augmenter.

Les subventions-traitements diffèrent entre les réseaux: l'État prend à sa charge les dépenses de traitements de l'ensemble du personnel qu'il emploie dans son réseau (personnel enseignant, administratif, des internats, des centres psycho-médico-sociaux, de maîtrise et d'entretien des établissements). Dans l'enseignement subventionné, le personnel de maîtrise et entretien n'est pas pris en charge par l'État. Les pouvoirs organisateurs doivent consacrer 20 % de leurs dépenses de fonctionnement à cette catégorie de personnel.

Les années 80 peuvent être considérées comme une longue période de transition. Les décisions politiques sont davantage le résultat de réactions à des circonstances particulières (crise économique, accroissement et effet boule de neige de l'endettement public, etc.). Elles s'inscrivent essentiellement dans un objectif de maîtrise des dépenses publiques, notamment dans le secteur de l'enseignement. Ces années sont marquées, d'une part, par des modifications importantes dans l'organisation de l'enseignement en général et du financement des établissements en particulier et, d'autre part, par la communautarisation de l'enseignement.

La première partie de la décennie (jusqu'en 1987) est marquée par une tendance démographique à une diminution de la population scolaire.

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
Création de CES (regroupements volontaires d'établissements d'un même réseau). Organisation de procédures de fusion et scission d'écoles.		
1983 : prolongation de la période d'enseignement obligatoire jusqu'à 18 ans (temps partiel entre 16 et 18 ans).		Cette réforme n'a pas affecté directement les mécanismes de financement. Elle a cependant accru le volume des dépenses et a donc, indirectement, renforcé la nécessité de réaliser des économies.
1984 (1) : loi de redressement qui entraîne différents arrêtés royaux belges qui mettent en place un nouveau mode de calcul appelé <i>capital-période</i> . Celui-ci n'est plus basé sur des normes mais sur un nombre fixe d'heures d'encadrement «organisables» dont chaque élève est porteur pour l'école où il s'inscrit. Ce nombre est censé rendre impossible la diversification des options à la base de l'explosion des coûts dans l'enseignement secondaire. Les établissements peuvent disposer de leur <i>capital-périodes</i> de manière autonome après consultation du corps enseignant. Les coefficients d'encadrement par élève sont identiques pour les établissements de tous les réseaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtriser et rationaliser les dépenses. • Simplifier le calcul de l'encadrement. • Élargir l'autonomie des établissements scolaires. • Réaliser une plus grande égalité entre les établissements. 	<p>Comme les premières mesures du début des années 80 n'ont pas permis d'assainir suffisamment les finances publiques, le gouvernement demande, en 1984, une nouvelle autorisation de recourir aux pouvoirs spéciaux. Ceux-ci visent à mettre en œuvre un plan pluriannuel d'assainissement des finances publiques et, de manière générale, une stratégie de redressement économique et financier du pays. Le gouvernement désire ramener le déficit public au niveau de la moyenne européenne.</p> <p>La mise en œuvre du système défini par les arrêtés de 1984 ne se concrétisera réellement qu'en 1992. La difficulté de trouver un accord sur le nombre d'heures d'encadrement par élève a retardé l'application de la loi. En l'absence de la mise en place du nouveau système, les normes d'encadrement deviennent plus sévères en 1985/1986.</p>
1984 (2) : loi de redressement qui accorde une plus grande autonomie aux établissements officiels en transformant le statut des établissements du réseau de l'État en «services de l'État à gestion séparée».	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtriser les dépenses de fonctionnement et d'équipement. • Donner aux écoles une plus grande autonomie dans l'utilisation des crédits. 	Auparavant, les établissements scolaires de l'État devaient respecter les règles de la comptabilité publique. Le gouvernement inscrivait au budget de l'éducation nationale le montant de chaque type de subventions et répartissait ensuite ces dernières entre les établissements. Cette répartition n'était pas basée sur des critères objectifs, mais sur la tradition. Cette procédure entraînait des problèmes, notamment liés au respect des règles de la comptabilité publique: les transferts de crédits entre dépenses de natures différentes n'étaient pas permis et les crédits non utilisés lors d'un exercice budgétaire ne pouvaient pas être reportés à l'année suivante.

RÉFORMES

1986: arrêtés royaux belges. L'arrêté du 29 avril limite les dotations de fonctionnement aux montants fixés pour 1984/1985. L'arrêté du 17 mai modifie les mécanismes d'octroi des ressources aux établissements concernant les dotations de fonctionnement et équipement, qui sont désormais globalisées. Le ministre peut toutefois prélever jusqu'à 5 % du total du crédit disponible pour le réseau de l'État afin de subvenir à des besoins spécifiques de l'enseignement. L'arrêté du 11 août concernant le personnel (application du *capital-périodes* correspondant partiellement à celui défini dans la loi de redressement de 1984) impose une réduction de 5 % de l'encadrement global de l'année précédente. L'arrêté du 25 avril introduit des conditions sur les besoins en nouvelles constructions et des normes physiques et financières et limite les dotations pour 1986 et 1987.

Suppression du principe de gratuité du transport scolaire qui garantissait le principe du libre choix sous certaines conditions.

1987: autorisation pour le chef d'établissement de transférer des heures «organisables» vers des établissements situés en dehors de son école et de prélever 5 % du *capital-périodes* de l'enseignement professionnel au profit des autres types d'enseignement.

1988 (1): révision de la Constitution qui rend les Communautés pleinement compétentes en matière d'éducation. Les gouvernements communautaires sont les organes exécutifs qui règlent, par décret, tout ce qui a trait à l'enseignement sauf les trois matières restant placées sous l'autorité de l'État fédéral: la définition de l'enseignement obligatoire, la réglementation des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le maintien du système de pension.

OBJECTIFS

- Favoriser une meilleure utilisation des ressources.
- Permettre une meilleure maîtrise de la croissance des dépenses d'enseignement.
- Accroître l'autonomie des établissements qui ont désormais la possibilité de gérer leurs subventions en fonctionnement de manière indépendante.

- Redistribuer le *capital-périodes* entre établissements.

- Décentraliser le financement et l'organisation de l'enseignement.

CONTEXTE

En 1986, le gouvernement décide d'un vaste projet d'économies budgétaires. Dans le cadre des pouvoirs spéciaux de 1986 (plan Val Duchesse), il impose un important projet de rationalisation dans lequel il met en œuvre le nouveau mode de calcul des ressources en personnel (*capital-période*). Celui-ci ne correspond que partiellement au principe défini en 1984 car la définition du nombre d'heures «organisables» par élève et sa modulation en fonction de critères précis n'ont toujours pas pu être déterminées. Le *capital-périodes* attribué chaque année à chaque établissement est obtenu par le nombre d'élèves inscrits en début d'année dans les différentes filières d'études multiplié par des coefficients de périodes-professeur. Cinq coefficients distincts ont été retenus selon les filières et pour certaines selon les degrés, afin que les enseignements technique, artistique et professionnel bénéficient d'un encadrement plus important.

Les mesures de rationalisation s'inscrivent également dans le contexte des effets de la dénatalité.

L'année 1988 marque la fin du processus long de plusieurs années de communautarisation de l'enseignement qui s'inscrit dans le mouvement général de fédéralisation de la Belgique. Les Communautés organisent et subventionnent l'enseignement dans leur zone linguistique. Les Communautés flamande et française prennent également en charge les établissements francophones ou néerlandophones situés dans les zones bilingues.

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
1988 (2): organisation par le gouvernement fédéral de la dernière année scolaire nationale (1988/1989) avec, à nouveau, une série de mesures budgétaires «urgentes» en matière d'enseignement.	<ul style="list-style-type: none"> Réduire les dépenses d'enseignement. 	Les mesures drastiques de 1986 n'ont toutefois pas suffi à réduire suffisamment les dépenses d'enseignement.
1989 : loi spéciale sur le financement des communautés et régions. L'essentiel des moyens des communautés provient d'un transfert de l'État fédéral.	<ul style="list-style-type: none"> Organiser le financement des communautés. 	Les accords de la Saint-Michel modifieront cette loi en 1993 pour les communautés française et flamande. Les autres ressources proviennent d'un impôt propre et de ressources non fiscales. La marge de manœuvre laissée par un éventuel recours à l'emprunt est fortement contrôlée car il faut éviter une nouvelle dégradation de la situation des finances publiques belges.

COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
1989-1990 : décrets de la Communauté française organisant le calcul du <i>capital-périodes</i> qui, d'une part, autorisent le(s) pouvoir(s) organisateur(s) à redistribuer une partie du <i>capital-périodes</i> entre les écoles de leur réseau (0,75 % en 1989 et 1 % en 1990), et, d'autre part, prévoient une prolongation sans limite de temps de la méthode de calcul du <i>capital-périodes</i> sur la base de la situation de chaque établissement l'année précédente.	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser la solidarité entre les établissements d'un même réseau. 	La détermination d'un nombre d'heures par élève différencié en fonction de critères objectifs était prévue en 1984. Elle n'est toujours pas réalisée mais cette problématique n'est pas pour autant oubliée.
1990 : décret du 5 février qui crée un fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné et un fonds de garantie communautaire des bâtiments scolaires. Ils remplissent les mêmes missions que les anciens fonds nationaux correspondants.	<ul style="list-style-type: none"> Permettre à chaque réseau de planifier ses investissements. Gérer plus efficacement les bâtiments du réseau de la Communauté. 	Suite aux lois de réformes institutionnelles, les constructions scolaires sont communautarisées. La loi du 16 juin 1990 relative à certains organismes publics ou d'utilité publique et autres services de l'État supprime les fonds fédéraux. Dès lors, la Communauté française doit adopter un décret relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire qu'elle organise ou subventionne pour combler le vide juridique en matière d'investissements immobiliers.
1991 : décret de la Communauté française du 19 juillet qui accorde à l'ensemble des établissements secondaires un complément d'encadrement correspondant à 200 millions BEF (environ 5 millions EUR), indexé chaque année. Ce décret concrétise l'accord sectoriel conclu entre le	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer l'encadrement. Refinancer l'enseignement. 	En ce qui concerne l'accord sectoriel, la discussion au Parlement de la Communauté porte sur l'opportunité de cette décision au moment où la situation budgétaire de la Communauté française est particulièrement fragile. La négociation est marquée par une très forte tension qui a poussé les Présidents des deux partis de la coalition au pouvoir

RÉFORMES

gouvernement de la Communauté française et les associations représentatives des enseignants qui prévoit une revalorisation générale des traitements.

1992: sévères mesures d'économies budgétaires, avec application d'un calcul du *capital-périodes* plus proche des principes de base établis en 1984 et rééquilibrage de la distribution de l'encadrement entre les établissements du niveau secondaire.

Ces mesures doivent s'étaler sur cinq années scolaires et visent à réduire progressivement l'encadrement. Des mesures de limitation des conditions de création, de maintien, de fusion et de scission d'établissements secondaires sont également introduites dans la même période.

OBJECTIFS

- Rationaliser et corriger certaines dérives apparues au fil du temps.
- Restaurer l'équité entre les écoles.
- Réduire la concurrence entre écoles tout en leur permettant d'atteindre une taille suffisante pour offrir un éventail plus large d'options.
- Favoriser les discussions et la concertation entre écoles de même secteur.

CONTEXTE

poussé les Présidents des deux partis de la coalition au pouvoir (socialiste et social-chrétien) à engager leur parti sur le financement de l'accord, concrétisé en 1993 dans le cadre des accords de la Saint-Quentin.

Les choix opérés par les établissements du niveau secondaire en matière d'offre et d'options apparaissent comme la source principale de la dispersion des taux d'encadrement. Dans le cas des petits établissements et des classes peu fréquentées, la distorsion entre l'éventail des programmes offerts et l'importance de la population concernée est une source importante de coûts. Le principe d'égalité entre les élèves n'est donc pas respecté car on constate qu'il existe un grand nombre de classes de faible fréquentation alors que le taux d'encadrement moyen est, lui, relativement élevé, ce qui est contraire aux mesures de rationalisation de l'offre d'enseignement.

Cela s'explique par les mécanismes de calcul et l'utilisation du *capital-périodes* par les établissements. Le système prévoyait des «coefficients périodes-professeur» plus généreux pour les filières dites de qualification (enseignement professionnel et technique de qualification) et les années d'accueil que pour les filières de transition (enseignement général et technique de transition). La concurrence entre établissements est plus importante au sein des réseaux qu'entre les réseaux.

1993: accords de la Saint-Quentin qui organisent un transfert de compétences de la Communauté française vers les régions wallonne et bruxelloise, concernant l'administration des infrastructures scolaires organisées par ce pouvoir organisateur. La Communauté cède la propriété d'une partie des bâtiments scolaires de son réseau vers des sociétés de droit public créées par les régions.

- Réorganiser le partage des compétences entre les différents pouvoirs.

Ce transfert comporte un volet financier qui organise une aide de ces deux régions à la Communauté, notamment parce que ce transfert de compétence n'était pas accompagné de l'intégralité de la dotation (de la Communauté vers les régions) des moyens attachés à ces compétences.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1995: décret de la Communauté française du 14 mars qui prévoit des moyens de fonctionnement supplémentaires pour certaines écoles. Ces écoles doivent répondre à des critères objectifs dont le nombre d'élèves en retard scolaire, le nombre d'élèves étrangers et la situation socio-économique défavorable. Ces moyens peuvent être affectés au fonctionnement, à l'équipement ou à des ressources humaines.

- Prendre en compte la diversité des besoins des écoles dans le financement.
- Doter les écoles de moyens complémentaires.
- Favoriser la réalisation des objectifs de l'enseignement.

Les objectifs poursuivis par l'enseignement fondamental sont précisés dans un plan d'action destiné à promouvoir une école de la réussite qui, sur l'initiative du ministre de l'éducation, rassemble toutes les organisations représentantes des pouvoirs organisateurs. Le décret met en place un plan de réforme de l'enseignement fondamental qui doit progressivement évoluer vers une organisation en cycles (et non plus en années d'études) dans laquelle les élèves sont évalués en référence à des *socles de compétence*. Il s'agit de réduire le redoublement des élèves durant le premier cycle de l'enseignement primaire. Le décret met en place un ensemble de nouvelles structures pour stimuler la concertation et la mise en commun d'expériences pédagogiques entre les établissements.

1996: décret de la Communauté française du 24 juin qui crée un fonds d'urgence pour les bâtiments de tous les réseaux en «situation préoccupante». Une commission répartit ces moyens et remet des avis au gouvernement.

- Répondre aux problèmes urgents des bâtiments scolaires.

En ce qui concerne l'accès aux moyens financiers contenus dans le programme d'urgence, il n'est nulle part fait référence à l'appartenance à un réseau, un caractère ou à toute autre caractéristique du pouvoir organisateur traditionnellement significative au niveau de l'octroi de ressources financières aux établissements scolaires.

1997: décret de la Communauté française du 24 juillet qui comporte certaines innovations au niveau du financement des établissements. Il permet par exemple de prendre en compte les origines sociales et culturelles des élèves (discrimination positive qui octroie des moyens à ceux qui en ont le plus besoin).

- Prendre en compte la diversité des besoins des élèves.
- Assurer à chacun des chances égales d'insertion sociale, professionnelle et culturelle.

Ce décret définit les missions de l'enseignement fondamental et secondaire et organise les structures propres à les atteindre. Cet important projet situe l'ensemble des structures et des procédures existantes dans le cadre d'objectifs généraux attribués au système éducatif. Tout comme dans le décret de mars 1995, une place importante est accordée à la mise en œuvre d'une large concertation entre les acteurs de l'enseignement et au rôle des structures locales. On assiste donc à une double décentralisation: d'une part, vers un plus grand nombre d'interlocuteurs et d'autre part, vers des entités géographiques plus petites. Dans chaque cas, on encourage la mise en commun des expériences, la discussion entre partenaires, etc.

1997/1998: possibilité pour chaque pouvoir organisateur de transférer 5 % maximum de ses moyens de fonctionnement vers un pouvoir organisateur du même réseau. De plus, une solidarité inter-réseau est également mise en place par la constitution d'un fonds financé par la retenue dans la dotation de fonctionnement.

- Développer un mécanisme de solidarité entre les établissements.

COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE

RÉFORMES

1990: décret du 5 juin pour organiser le calcul du *capital-périodes*, c'est-à-dire pour établir le nombre des heures d'enseignement.

1994 (1): décret du 18 avril pour établir le financement des subventions de fonctionnement.

1994 (2): décret du 27 juin concernant le financement et la subvention des mesures d'infrastructures.

1998: décret de base du 31 août qui engage un début de réformes et est suivi par le décret sur l'enseignement fondamental. Le décret de base définit les missions de l'enseignement fondamental et secondaire et organise les structures adéquates à ces missions.

Le deuxième décret détermine les conditions d'octroi de subventions, les normes de maintien et de fermeture, les sanctions éventuelles, les activités et les branches d'enseignement, le temps d'enseignement des élèves et le temps de travail du personnel.

Mise en place d'une nouvelle formule de calcul appelée *capital-emplois (Stellenkapital)* au lieu du *capital-périodes*.

OBJECTIFS

- Permettre à chaque établissement (et réseau) de planifier ses investissements.
- Corriger certaines dérives et simplifier le calcul.
- Développer un mécanisme de solidarité entre les établissements.
- Réduire la concurrence entre écoles.

- Définir les objectifs généraux à atteindre dans le système éducatif.
- Définir le rôle attribué aux différents acteurs de l'enseignement.
- Préciser le calendrier des différentes étapes de la réforme pédagogique et structurelle (jusqu'en 2003).
- Réorganiser le financement de l'enseignement fondamental.

CONTEXTE

Période difficile dans l'autonomie vu qu'avant la révision de la Constitution (1988) la Communauté germanophone n'avait ni ministre ni ministère de l'éducation et n'était pas compétente en la matière.

Dans cette période, il s'agissait surtout d'assurer la continuité tout en disposant d'un propre budget et tout en créant les organismes nécessaires et compétents.

La période entre 1996 et 1998 est marquée par une discussion politique et sociale (entre partenaires de l'éducation) sur la réforme de l'enseignement (à temps plein) obligatoire sur la base des réformes dans les autres communautés en Belgique et des tendances pédagogiques en Europe.

Des décrets transitoires (*Programmdekrete*) sont établis en 1996, 1997, 1998. Les objectifs sont triples. Il s'agit d'assurer le bon fonctionnement de l'éducation en attendant les décrets de réforme, de consulter les partenaires de l'éducation (réseaux, chefs d'établissement, enseignants, parents, syndicats, etc.) en vue d'une large concertation avec la base, et enfin de préparer les réformes de l'enseignement fondamental (maternel et primaire) et secondaire.

Des réformes importantes sont menées dans les autres communautés en Belgique et des tendances nouvelles s'observent dans toute l'Europe. Étant donné que la Communauté germanophone ne veut (et ne peut) pas faire cavalier seul en Belgique, l'organisation de l'enseignement et les réformes doivent tenir compte d'une large concertation non seulement entre partenaires de l'enseignement, mais aussi avec les autres communautés.

COMMUNAUTÉ FLAMANDE

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>1988: décret flamand spécial du 19 décembre. L'enseignement organisé par la Communauté néerlandophone est désormais organisé par l'ARGO (<i>Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs</i>). Au sein de l'ARGO, le Conseil central reçoit et gère les ressources financières (recrutement du personnel et gestion des biens immobiliers et de l'infrastructure de l'enseignement de la Communauté).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Réorganiser le pouvoir organisateur pour les écoles organisées par la Communauté néerlandophone. 	<p>Suite à la révision de la Constitution (15 juillet 1988) qui communautarise définitivement le secteur de l'enseignement, les Communautés prennent les dispositions nécessaires à son organisation sur leur territoire. Le pouvoir organisateur pour l'enseignement de la Communauté n'est plus le ministre de la Communauté mais ce conseil indépendant.</p>
<p>1989, 1990: décrets flamands qui incluent différentes parties de la législation relative à l'éducation. Ils comprennent notamment l'unification de la structure du système secondaire, à savoir la fusion de l'enseignement traditionnel et de l'enseignement rénové.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Rationaliser l'offre de formation. 	<p>Depuis 1971, coexistent deux types d'enseignement secondaire (traditionnel – type II et rénové – type I). Les économies qui devaient être accomplies par la mise en place du type I ne se sont pas réalisées, au contraire. De plus, la coexistence des deux types a conduit à une fragmentation du système préjudiciable à sa bonne gestion.</p>
<p>1991 (1): décret flamand du 1^{er} avril qui organise la participation des parents, des enseignants, du pouvoir organisateur et de la communauté locale au niveau de l'école dans l'enseignement officiel. Les conseils scolaires locaux (<i>lokale schoolraden</i> – LORGO) sont créés et dotés d'un véritable rôle décisionnel. Ils sont notamment chargés des engagements temporaires, de la proposition au Conseil central des listes des candidats pour des postes permanents, de la gestion locale matérielle et financière, et de la politique éducative, et ce sous la supervision du Conseil central. Ce décret assure une autonomie plus grande aux établissements de la Communauté et aux écoles subventionnées en matière de prise de décisions relatives notamment à l'allocation des frais de fonctionnement. Les fonds pour le personnel ne sont pas matériellement transférés aux écoles mais celles-ci ont la faculté d'administrer de manière autonome l'affectation de ces fonds, au niveau interne, par l'autogestion des volumes horaires des professeurs, ceux-ci étant proportionnels au nombre d'élèves. En ce qui concerne les frais de fonctionnement, un montant par élève est versé aux écoles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la participation des divers acteurs à la gestion des écoles et développer un processus de décentralisation de la gestion. 	<p>Ce décret s'inscrit dans le processus de décentralisation initié par les arrêtés de 1984. Cette décentralisation, qui se réalise dans le prolongement de la communautarisation de l'enseignement, est l'une des voies empruntées en vue de restreindre le budget de l'enseignement et d'en moderniser la gestion. L'exigence d'une meilleure gestion et de restrictions budgétaires doit se lire à la lumière de certains éléments contextuels dont la politique de convergence monétaire menée au niveau européen qui contraint les États membres à un assainissement des finances publiques, le maintien du niveau des dépenses en éducation alors que la population en âge de scolarité décroît et un taux d'encadrement très élevé.</p>

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1991 (2): décret flamand du 23 octobre qui instaure des conseils de participation (*Participatieraden*) dans l'enseignement primaire et secondaire subventionné. Ces conseils sont constitués de représentants du pouvoir organisateur, du personnel et des parents. Ils ont une fonction de conseil en ce qui concerne l'organisation générale, la gestion et l'action des écoles, ainsi que ce qui concerne les critères d'évaluation et d'encadrement des élèves.

- Poursuivre la politique d'autonomisation.

1997: décret flamand sur l'éducation de base qui réforme et réorganise la législation existante en ce qui concerne l'enseignement de base (préscolaire et primaire). Le ratio enseignant/élèves, tout comme les subsides, est désormais établi de manière linéaire, de telle sorte que les petites écoles supportent les coûts marginaux liés à leur taille.

- Rationaliser la gestion financière du système éducatif de base.

Antérieurement, le ratio enseignant/élève était défini de manière dégressive.

En 1995, un décret flamand adopte les objectifs finaux et développementaux pour l'enseignement ordinaire primaire. En 1996, un décret flamand sur l'enseignement inclut différentes parties de la législation relative à l'éducation, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'enseignement obligatoire.

1998: imposition par le gouvernement de restrictions en ce qui concerne les nouveaux engagements d'enseignants à durée indéterminée et la création de nouvelles écoles dans le secondaire; la réduction du nombre d'options dans le secondaire, ce qui devrait permettre de réduire le ratio enseignant/élèves; le rééquilibrage du financement entre les différents réseaux (actuellement, l'enseignement de la Communauté est favorisé) et entre niveaux (l'enseignement secondaire étant plus coûteux que l'enseignement primaire et supérieur).

- Rationaliser la gestion financière du système éducatif secondaire.

Préparation de la seconde réforme sur l'enseignement secondaire.

En réponse aux préoccupations budgétaires ambiantes, les fusions et les collaborations financières entre écoles seront encouragées en vue de réaliser des économies d'échelle. Les écoles qui s'impliqueront dans des stratégies de rapprochement et de collaboration devraient recevoir un financement supplémentaire. Il s'agirait de constituer des «communautés d'écoles» qui seraient responsables de la gestion financière et matérielle.

Enfin, les programmes d'action en faveur des élèves issus de milieux défavorisés ou immigrés devraient se voir unifiés.

DANEMARK

Autorités responsables des écoles. Le système danois se caractérise, en particulier, par le principe de subsidiarité. Les décisions doivent être prises au niveau le plus proche possible du citoyen. Si un service peut être assuré par les municipalités, il doit l'être, et non par l'État ou les comtés. Ce principe implique donc une distribution décentralisée des tâches et des responsabilités, ainsi qu'un cadre juridique et financier qui autorise et assure l'autonomie locale. Ce cadre a été réalisé au cours des réformes des années 70. En ce qui concerne les écoles privées subventionnées, une forte tradition d'enseignement privé, correspondant à une véritable demande de la société civile, s'est développée depuis l'adoption de la Constitution en 1849. Elle correspond aux besoins exprimés par les confessions religieuses ou par les minorités linguistiques ou ethniques.

Mode de financement des écoles. En vertu du principe d'égalité bien implanté, des mécanismes d'équilibrage assurent à toutes les écoles municipales les mêmes possibilités en matière de capacités d'offre de services. Les municipalités gèrent et financent les écoles du secteur public (*folkeskole*). Elles sont libres de déterminer le volume des dépenses dans la mesure où l'enseignement est entièrement financé par leurs recettes fiscales (qui sont complétées par des dotations globales de l'État, relativement marginales). Si les municipalités décident d'améliorer les normes de la *folkeskole*, elles doivent augmenter l'impôt. Si elles réduisent les normes, les sommes épargnées peuvent être utilisées pour diminuer l'impôt. Ce système de financement qui répond au principe de subsidiarité et au principe de cohérence entre le financement et la prise de décision relative à la gestion, fut complètement achevé en 1970, après des années de réformes. Les écoles privées subventionnées sont financées par l'État. Les conseils d'écoles responsables de ces établissements jouissent d'une autonomie complète sauf pour la définition des salaires des enseignants qui doit suivre les conventions collectives.

Demande et offre d'éducation. Les règles de base pour l'enseignement obligatoire et la liberté de choix sont définies par la Constitution de 1849. Les municipalités doivent diviser le territoire en un certain nombre de districts et les parents doivent inscrire leur enfant dans l'école de leur district. La durée de l'enseignement obligatoire est fixée à 9 ans depuis 1972. La population en âge scolaire a constamment diminué jusqu'en 1995/1996.

Contexte économique et politique général. L'application du principe d'égalité peut être l'objet de tensions. Du point de vue du citoyen, ce principe garantit, théoriquement, l'égalité de contenu et de qualité dans les *folkeskolen* à travers tout le pays. Pour l'enseignement privé subventionné, ce principe se concrétise par une législation très libérale. Cet état de choses fait l'objet d'un large consensus politique et la coexistence des deux réseaux est pacifique. Il faut enfin souligner que le système est très consensuel (pas de réformes imposées en l'absence de majorité politique et de processus de concertation). Le thème de l'éducation est rarement considéré dans une perspective politique étroite et les réformes s'inscrivent, généralement, dans le long terme.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1970: réforme structurelle réduisant le nombre des municipalités (de 1 366 à 255) et leur confiant de nouvelles responsabilités. Le pays est divisé en 14 comtés.

- Rationaliser la gestion administrative du pays et réformer les gouvernements locaux, notamment la gestion et le financement des *folkeskolen*.

Dans les années 50, s'exprime un besoin de réforme lié au fait que les paroisses sont incapables d'assumer les tâches municipales les plus élémentaires, notamment en ce qui concerne l'enseignement. En outre, une insatisfaction grandissante à propos des modes de financement (remboursement partiel par l'État central) se manifeste. À la demande du ministère de l'intérieur, un comité travaille, de 1958 à 1966, sur la réforme de la structure municipale. La loi de réforme est adoptée en 1967.

1971: loi sur l'aide financière aux écoles privées subventionnées. Les établissements qui rencontrent les critères reçoivent une

- Financer davantage l'enseignement privé subventionné (écoles offrant

Dans certaines régions, l'ouverture d'écoles privées subventionnées correspond au vide créé par la fermeture de *folkeskolen*, surtout après 1970, quand de nombreuses municipalités ont fermé de petites écoles afin de favoriser des regroupements dans le

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

dotation de fonctionnement (calculée en fonction des dépenses de l'école, sans possibilité de transferts entre postes) et une dotation pour les bâtiments suivant des règles spéciales (prêts d'État à faible taux d'intérêt).

l'enseignement élémentaire, les *gymnasiet* et les internats).

public.

Du point de vue du financement des bâtiments, le nouveau système mis en place s'avère insuffisant pour répondre aux besoins. Il en résulte un engorgement au niveau des demandes et des temps d'attente très longs. Une certaine suspicion se développe à propos d'un éventuel favoritisme de certaines écoles au détriment d'autres.

1970-1975: réforme des missions et des dépenses. Le modèle de remboursement par l'État en relation avec les dépenses municipales est aboli et remplacé par un système de dotation globale établi sur la base de critères objectifs. L'État supprime donc le remboursement proportionnel d'une partie des salaires des enseignants des écoles municipales.

- Établir une meilleure égalisation entre les parties riches et les parties moins favorisées du pays.
- Instaurer une connexion plus étroite entre les compétences et les responsabilités financières.

Les conditions de financement des municipalités avant 1970 jouent un rôle important dans le processus de réforme des structures administratives. La nécessité d'égalisation économique entre municipalités, notamment, est un sujet constant de considérations politiques. La contradiction s'accroît entre, d'une part, la croissance de l'intervention de l'État et, d'autre part, la volonté d'accroître l'autonomie locale qui sous-tend le processus de réforme administrative. Cette tension conduit à une remise en cause de plus en plus marquée du système en vigueur. Dans un rapport de 1968, l'efficacité relative du système en place est démontrée mais une critique fondamentale est formulée: l'égalisation à grande échelle des charges fiscales locales grâce au système de remboursement pourrait conduire à des taux de remboursement si élevés que les municipalités pourraient être tentées de contracter des dépenses peu économiques pour le secteur public. Une alternative doit donc être envisagée.

NB: des propositions de remplacement du système de remboursement par un système de dotation avaient déjà été formulées dès la fin des années 40.

1974: loi instaurant une contribution municipale pour les élèves des écoles privées subventionnées à un taux uniforme sans considérer ni le niveau de dépenses de la municipalité ni celui de l'école privée.

- Éviter que les flux d'élèves entre le secteur public et privé subventionné d'une municipalité n'aient une influence sur ses finances.

Les municipalités versent aux écoles municipales une contribution variable selon leurs niveaux de revenus. Avant la nouvelle loi, pour les municipalités payant une très grosse contribution, le passage d'élèves de l'enseignement public vers l'enseignement privé subventionné, jusque-là financé directement par l'État sans contribution municipale, signifiait une diminution importante des dépenses éducatives au niveau municipal.

1973-1975: mise en place d'un plan de réforme. Chaque conseil de comté est chargé de concevoir un plan global d'investissement pour son système scolaire reposant sur les propositions des municipalités et devant être approuvé par le ministère de l'éducation.

- Assurer une coordination efficace entre les divers niveaux de pouvoir.

Durant la période de pré-réforme relative au mode d'égalisation entre municipalités et de renforcement des unités décentralisées, le besoin d'une coordination et d'une planification nationale fait l'objet de discussion. En 1971, un plan à long terme pour 1970 à 1985 est publié. Il insiste sur l'urgente nécessité de coordonner l'action de l'État et des différentes municipalités.

Le dispositif mis en place en 1973-1975 n'a jamais récolté un grand succès.

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>1977 (1): introduction pour toutes les municipalités d'une budgétisation commune et d'un système de comptabilité obligatoire. Le conseil municipal est autorisé à allouer un budget de fonctionnement total au système des <i>folkeskolen</i>. Ensuite, les décisions portant sur les catégories de dépenses et de revenus et sur les écoles dans la municipalité peuvent être déléguées à un comité et à un niveau inférieur dans le système, à savoir l'école.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Donner aux écoles une possibilité de contrôle budgétaire. • Possibilité de délégation des pouvoirs de décision, de la commune vers l'école. 	<p>Initialement, les revenus extraordinaires obtenus par les écoles devaient être suivis par une réduction dans le budget des dépenses.</p>
<p>1977 (2): réforme pour les écoles privées subventionnées (création, dotation, etc.). La dotation de fonctionnement est calculée en fonction des transactions de l'école.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Financer davantage l'enseignement privé subventionné (écoles offrant l'enseignement élémentaire, <i>gymnasiet</i> et internats). 	
<p>Durant les années 80, une série de circulaires du ministère de l'éducation relatives aux <i>folkeskolen</i> recommandent de limiter les dépenses en matière de personnel enseignant.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter les dépenses en matière de personnel enseignant. 	<p>Suite à la diminution du nombre d'élèves et aux objectifs politiques de limitation des dépenses publiques, les préoccupations politiques se modifient dans les années 80.</p>
<p>1984: introduction du <i>extended total balance principe</i>. Les municipalités reçoivent des compensations via la dotation globale si les nouvelles dispositions contraignantes prises par l'État induisent des dépenses supplémentaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réguler la relation entre les nouvelles initiatives de l'État et les dépenses municipales. 	
<p>1986 et 1989: lois modifiant la dotation sur les écoles privées subventionnées offrant l'enseignement élémentaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une plus grande liberté de gestion aux écoles privées. 	<p>En 1986, un comité mis en place par le ministère de l'éducation publie un projet de loi sur l'accroissement de la liberté de gestion et le cadre de financement pour les écoles privées subventionnées offrant l'enseignement élémentaire. Il recommande l'introduction d'un nouveau schéma de financement pour les écoles privées concernées par la loi de financement de 1971 avec une division de la dotation de fonctionnement en un remboursement et une dotation. La dotation serait calculée sur la base de critères objectifs préétablis pour permettre au ministère de mieux prévoir le budget. Le comité refuse l'idée d'un financement per capita, dont il a une perception très simplifiée. À l'époque, les autres secteurs éducatifs n'étaient pas encore financés selon ce système. Le comité suggère d'introduire l'existence d'un</p>

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

Moitié des années 80: autorisation pour les écoles de conserver, dans certains cas, les ressources qu'elles ont générées.

- Ajuster le système afin que le contrôle budgétaire des dépenses puisse dépendre des écoles.

Aucune étude ne permet de montrer dans quelle mesure cet objectif a été atteint.

1989: réforme des compétences dans l'enseignement public. Les missions des comités relatives à l'enseignement public à l'exception de celles concernant l'enseignement spécial extensif, sont annulées. Les ressources des écoles et les plans de développement ne doivent plus être approuvés par le comté ou le ministère.

- Simplifier l'administration des *folkeskolen*.
- Décentraliser le processus de décision en matière financière.

En 1987, une publication du ministère de l'éducation recommande la décentralisation de la gestion des responsabilités et de la prise de décisions, jusqu'au niveau des écoles. Celles-ci doivent être impliquées dans le processus de décisions en ce qui concerne les matières financières et leur fonctionnement quotidien, alors que le rôle du conseil municipal doit être limité à la simple définition du cadre de travail de l'école. La même année, une autre publication d'un projet de loi sur les *folkeskolen* élabore une coopération entre le ministère de l'éducation et celui des finances. Elle recommande notamment le contrôle budgétaire des dépenses pour les *folkeskolen*.

Un comité est instauré pour analyser les postes des dépenses municipales dans l'optique d'améliorer le contrôle des moyens.

En même temps, les conseils d'établissement sont instaurés.

- Développer l'influence des utilisateurs (parents).

L'influence des utilisateurs est depuis longtemps un mot d'ordre dans le débat sur le secteur public. Des propositions d'établir un conseil d'établissement aux compétences extensives d'une part et le libre choix de l'établissement d'autre part ont vu le jour. Les syndicats d'enseignants et les autorités municipales ont néanmoins accueilli l'idée avec beaucoup de résistance, ne voulant pas se voir gouvernés par les forces du marché, sous-tendues par la liberté de choix. D'autre part, les parents, bénéficiaires de la réforme, étaient peu organisés et n'ont, dès lors, pas réussi à établir un contre-poids effectif dans le système de décision corporatiste traditionnel. Par conséquent, le conseil d'établissement se voit, finalement, pourvu de compétences limitées et purement formelles. C'est au conseil municipal qu'il revient de décider si des tâches ou des responsabilités supplémentaires peuvent être déléguées au conseil d'établissement. Très peu de municipalités ont décidé de décentraliser largement leur pouvoir de décision. Généralement, les conseils d'établissement décident seulement des dépenses liées à quelques postes limités en nombre. Les décisions d'investissement restent dans tous les cas centralisées au niveau municipal.

En outre, alors que la législation souligne l'importance de la liberté du choix de l'école (entre les écoles dépendant de la municipalité), du point de vue de la qualité de l'enseignement, et attribue aux conseils municipaux la responsabilité de veiller à ce que cette liberté soit assurée au mieux. Ces derniers adoptent une attitude très conservatrice en la matière.

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>1990: loi du 13 juin, selon laquelle la municipalité devient apte à employer du personnel sans qualification formelle d'enseignant pour l'apprentissage de certaines matières spécifiques dans les écoles municipales. De plus, les dispositions relatives au nombre maximum de cours par semaine sont abolies.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux municipalités de donner plus de cours aux élèves plutôt que de réduire les ratios enseignant/élèves. 	<p>La publication relative à la <i>folkeskole</i> de 1987 proposait un certain nombre de mesures afin de faciliter le contrôle municipal en matière de coût de personnel enseignant dans un contexte de diminution du nombre d'enfants. Ces recommandations ont cependant un effet limité sur la législation.</p>
<p>1991: loi sur les écoles privées subventionnées offrant un enseignement élémentaire. Elle établit un parallélisme avec les écoles municipales et introduit le mode de financement per capita.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître l'autonomie des écoles du secteur privé. • Développer l'enseignement privé. 	<p>Les écoles privées estiment qu'elles sont défavorisées par rapport aux <i>folkeskolen</i> et que la distribution des dotations favorise les petites écoles au détriment des grandes. En 1991, un comité mis en place par le ministre de l'éducation afin d'établir des propositions relatives à un nouveau modèle de financement pour les écoles privées subventionnées élémentaires (et, plus tard, les <i>gymnasiet</i>) publie un projet de loi. Il propose l'instauration d'un parallélisme avec les <i>folkeskolen</i> pour les écoles libres élémentaires (dotation en fonction du nombre d'élèves). L'idée que les moyens doivent suivre les utilisateurs s'inscrit dans la ligne politique développée par le gouvernement. Pour le ministre de l'éducation, un libéral, il s'agit de promouvoir la compétition entre le privé et le public en vue d'assurer diverses options pour les citoyens. Le programme du gouvernement inclut aussi la simplification des règles et l'optimisation/déréglementation du secteur public. Le contexte économique est très défavorable et, pour le gouvernement conservateur en place, il importe de contrôler les dépenses publiques. Il est donc nécessaire d'avoir des mécanismes capables d'assurer un contrôle politique efficace et d'établir les priorités dans les dépenses publiques.</p>
<p>1992: réforme pour les écoles privées subventionnées élémentaires (dotation pour les activités de loisir à l'école).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compléter le financement de l'enseignement privé subventionné. 	<p>Cette réforme, mise en application en 1994, fait suite aux pressions des organisations d'établissements scolaires. Durant les années 80, les municipalités ont en effet développé pour chaque école publique une structure d'accueil extrascolaire qui prend en charge les enfants en dehors du temps scolaire. Certaines écoles privées subventionnées ont également développé des structures d'accueil extrascolaire avec des droits d'inscription qui financent les activités à 100 %.</p>

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>1993 (suite de la réforme de 1991): dotation per capita pour les bâtiments dans les écoles privées subventionnées, indépendamment des dépenses antérieures. Le volume de la nouvelle dotation ne doit cependant pas être supérieur à celui de l'ancienne.</p> <p>Réforme du financement des internats privés subventionnés selon un modèle de dotation similaire à celui des écoles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer les dépenses en construction dans les budgets des écoles et les inciter à être plus économes. 	<p>Dans l'optique de la limitation des dépenses, le financement per capita pour tous les postes budgétaires y compris les bâtiments apparaît comme un outil efficace. Il y avait consensus sur l'inefficacité du modèle précédent. De plus, cette réforme s'inscrit dans l'opinion du gouvernement selon laquelle les autorités gouvernementales n'ont pas à s'occuper des transactions individuelles mais à créer le cadre et les conditions requises pour que ces transactions puissent se réaliser de manière rationnelle et efficace.</p>
<p>1992/1993: modification des conditions de titularisation des enseignants dans les <i>folkeskolen</i>. Les municipalités endossent les pleines compétences d'employeur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Décentraliser la gestion du personnel au niveau des municipalités. 	<p>Dans les années 60, le droit de négocier les conditions d'engagement des enseignants a été transféré des municipalités vers l'État. À l'époque, l'État était perçu comme plus apte à contrer la pression salariale des enseignants.</p> <p>En 1993, les salaires des enseignants dans le public et leur temps de travail sont désormais négociés au niveau central, entre l'Association nationale des autorités locales et l'organisation centrale des enseignants danois. Le temps de travail des enseignants est établi suivant un nouveau modèle qui intègre toutes les composantes de leurs tâches (enseignement, préparations, autres tâches). Une plus grande importance est attachée à la flexibilité et le nombre minimum de cours par semaine dans la charge de l'enseignant est augmenté.</p>
<p>1997: nouvelle convention entre les syndicats d'enseignants et les autorités nationales et locales. Mise au point d'une coopération en vue de mettre en œuvre le programme «La <i>folkeskole</i> en l'an 2000». Ce programme vise huit domaines d'action dont certains concernent l'aspect financier et les modes de gestion. Les ressources doivent être considérées globalement. Des analyses doivent être réalisées sur les ressources, l'efficacité de leur utilisation et sur la qualité de l'école. Il faut développer de nouvelles initiatives, notamment à partir d'expériences d'utilisation plus flexible des ressources humaines et financières.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Développer l'implication des parents dans la gestion de l'école. • Moderniser les modes de gestion au niveau de la municipalité et de l'établissement; ce, dans l'optique du développement des <i>folkeskolen</i>. • Utiliser les ressources en fonction de cibles déterminées, et de manière plus rationnelle. 	<p>Selon le rapport d'un comité mis en place par le gouvernement, la réglementation de 1992/1993 a conduit à un accroissement des dépenses dans les écoles municipales malgré la diminution des effectifs scolaires. L'accroissement du coût par élève peut être imputé, selon ce rapport, aux salaires des enseignants et aux horaires de travail. Étant donné l'augmentation des effectifs attendue pour l'année 1995/1996, il est recommandé d'accroître le ratio enseignant/élèves, d'allouer les fonds aux établissements en fonction du nombre de classes plutôt qu'en fonction du nombre d'élèves et d'accroître la flexibilité des conditions de travail des enseignants. Ce rapport est accueilli avec beaucoup de critiques de la part des syndicats.</p> <p>Développement de critiques envers les <i>folkeskolen</i>, notamment en raison des faibles performances des élèves danois par comparaison aux autres pays dans les études internationales.</p>

ALLEMAGNE

Autorités responsables des écoles. La responsabilité du système éducatif est déterminée par la structure fédérale de l'État. Selon la loi fondamentale (*Grundgesetz*), la législation et l'administration en matière d'éducation sont de la responsabilité des ministères des Länder. En 1949, la conférence des ministères de l'éducation et de la culture fut mise en place par les Länder pour garantir, grâce à la coordination, un niveau suffisant de caractéristiques communes et de comparabilité à l'intérieur du système éducatif allemand. Le gouvernement fédéral n'a qu'un nombre très limité de compétences en matière éducative (formation professionnelle en entreprise, définition des cadres régulateurs des services publics et paiement des fonctionnaires, notamment les enseignants). L'essentiel des responsabilités éducatives est partagé entre les organes du Land et les autorités locales (communes). L'établissement est peu autonome. Il reçoit des ressources provenant de ces deux acteurs et ne peut gérer lui-même, selon les réglementations budgétaires du Land et de la municipalité, qu'une partie seulement du budget scolaire.

Mode de financement des écoles. Depuis le XIX^e siècle, la charge du financement de l'enseignement obligatoire est partagée entre les Länder et les autorités locales. Les budgets concernant les affaires extérieures des établissements (construction et entretien des bâtiments, équipement, matériels didactiques, ouverture/fermeture des établissements, frais de fonctionnement, frais de personnel non enseignant et aide financière aux élèves) relèvent des autorités locales, tandis que les budgets relevant des affaires internes (définition des curricula, prérequis, contenus, structuration du système, formation et évaluation des enseignants, affectation et paiement du personnel enseignant) relèvent des Länder. Pour l'enseignement privé, celui-ci est principalement financé par les autorités publiques mais les règles de financement varient selon les Länder. Les écoles privées peuvent prélever des droits d'inscription mais la loi de base stipule que la discrimination entre élèves en fonction des revenus des parents doit être découragée. Des aides doivent être accordées aux élèves moins favorisés. En vertu de la grande stabilité du système éducatif, aucune réforme relative au mode d'octroi des ressources et aux mécanismes de décision ne s'est avérée nécessaire depuis longtemps en Allemagne.

Demande et offre d'éducation. La scolarité obligatoire a été allongée dans les années 60. La scolarité à temps plein dure neuf ou dix ans selon les Länder, suivie de trois ans à temps partiel pour les jeunes qui ne fréquentent pas un enseignement général ou professionnel au niveau secondaire supérieur. Dans la mesure où les parents choisissent un type d'école pour leur enfant, les demandes d'inscription dans les écoles d'enseignement secondaire inférieur (spécialement les *Gymnasien*), qui donnent accès à l'enseignement supérieur via le secondaire supérieur, ne font que croître.

Dans l'enseignement obligatoire au niveau primaire et dans les *Hauptschulen*, les élèves sont obligés de fréquenter l'école publique de la localité. Lorsqu'aucune zone de recrutement (*Schulbezirke*) n'a été fixée pour un type d'école secondaire, les parents sont toujours en mesure de choisir l'école que leur enfant va fréquenter. Dans ce cas, la capacité d'accueil de l'établissement est la seule limite qui puisse être opposée au droit d'admission de l'élève.

L'enseignement privé subventionné accueille 1 % des élèves dans le primaire et jusqu'à 10 % dans les *Gymnasien*. En moyenne, 5 % des élèves fréquentent une école privée subventionnée dans l'enseignement secondaire général, bien que la proportion varie selon le type d'établissement et selon les Länder.

Contexte économique et politique général. Sur le territoire qui formera la République démocratique allemande, 5 Länder furent constitués en 1945 puis transformés en districts. À la suite de la révolution de la RDA, ces 5 Länder furent réintroduits et depuis 1990, l'Allemagne est composée de 16 Länder, la République fédérale d'Allemagne étant composée de 11 Länder avant l'unification. Afin d'établir une structure de base commune et comparable pour tout le système éducatif allemand, les parlements des Länder est-allemands ont adopté une législation scolaire visant à introduire le système différencié en vigueur à l'ouest (*gegliedertes Schulwesen*) au début de l'année scolaire 1992/1993.

La tendance à accroître le nombre d'élèves dans les *Realschulen* et les *Gymnasien* (qui offrent un curriculum plus académique que les *Hauptschulen*) s'est poursuivie après l'unification. Ces évolutions ont conduit à la croissance constante des dépenses en éducation. Depuis 1989/1990, la plupart des Länder ont pris des mesures pour limiter les dépenses de personnel enseignant en augmentant la charge de travail des enseignants et le nombre d'élèves par classe ou en réduisant légèrement le nombre d'heures d'enseignement hebdomadaire obligatoire, en fonction du type d'école.

RÉFORMES

Depuis le début des années 90, un nombre grandissant de réformes sont lancées dans de nombreux Länder au niveau des municipalités, afin d'octroyer plus d'autonomie financière aux établissements et d'accroître leur responsabilité budgétaire.

De nouvelles procédures et de nouveaux instruments de décentralisation budgétaire sont testés. À terme, ces mécanismes devraient aussi conduire à redéfinir les compétences et responsabilités des divers acteurs scolaires. Des stratégies sont mises en place pour implanter un système de supervision et pour faciliter le monitorat de l'usage des ressources.

OBJECTIFS

- Entamer un processus visant à accorder plus d'autonomie aux établissements.
- Mettre au point de nouveaux modèles de distribution et d'utilisation des ressources.

CONTEXTE

Le déficit budgétaire s'observe dans tous les secteurs des dépenses publiques. Les nouveaux enseignants sont trop nombreux; les évolutions démographiques sont contradictoires (contraction dans les Länder est-allemands par rapport à l'expansion dans les Länder ouest-allemands).

On observe de légères fluctuations dans les moyens octroyés à l'enseignement (5,5 % du PNB en 1975; 4,2 % en 1990; 4,6 % en 1996). Un processus de modernisation de l'ensemble de l'administration publique incluant le système scolaire est en cours de discussion, en vue d'optimiser l'utilisation des ressources.

C'est dans ce contexte que se développent la conscience des coûts du système scolaire et la nécessité d'une utilisation des ressources plus efficiente. L'établissement scolaire devient de plus en plus le point focal des efforts de changement et est de plus en plus souvent considéré comme la force motrice du développement, tant pédagogique que financier. Certains estiment, en effet, que c'est l'établissement qui sera le mieux à même de gérer le plus efficacement des ressources de plus en plus limitées. Dans cette perspective, il convient de déléguer partiellement aux établissements la responsabilité de l'utilisation des ressources. La réglementation du financement et d'administration doit, en outre, offrir des possibilités et des incitations pour une utilisation plus efficiente des ressources. N'est donc pas uniquement visé le volume des moyens mais aussi le rapport entre coût et qualité. Il faut donc assurer les possibilités d'une utilisation locale des ressources, et ce en articulation avec les priorités et spécificités du contexte de l'établissement afin d'accroître l'efficience.

Parallèlement, dans ce contexte général, le constat de la nécessité de mécanismes d'évaluation se développe. Si l'évaluation interne (analyse de la réalisation des profils pédagogiques) est déjà avancée, il n'en est pas de même pour l'évaluation externe (examen de l'efficacité des ressources utilisées).

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

Années 90: expérimentation de divers modèles d'organisation de la charge des enseignants, en particulier pour atteindre une plus grande flexibilité dans l'emploi des enseignants en début et fin de carrière.

- Optimiser l'utilisation des ressources humaines du corps enseignant en distribuant les heures de travail des enseignants de manière plus optimale sur l'ensemble de leur carrière.
- Réduire le nombre de jeunes enseignants sans emploi.

Depuis le début des années 20, le calcul des charges horaires hebdomadaires des enseignants n'a pas évolué de manière significative: il se base sur le type d'école et, en général, la discipline enseignée n'intervient pas.

Des projets de modification de la structure de la charge horaire de l'enseignant, dans le sens d'un système d'unités de travail capitalisables modulables tout au long de la carrière, sont mis en place pour prendre en compte les aptitudes à faire face au stress de la profession enseignante. Plusieurs modèles existent tels que le temps partiel, l'année sabbatique, un système de capitalisation en début de carrière d'heures de travail au-delà des prestations ordinaires, permettant de diminuer la charge de travail plus tard dans la carrière. Ces modèles sont à l'essai et à l'examen dans différents Länder.

À partir de 1995, des experts recommandent de confier davantage de responsabilités, pour des matières concernant la qualité de l'éducation, aux municipalités dans leur fonction de *Schulträger*.

- Permettre aux établissements de développer des espaces de spécialisation en élaborant des profils d'établissements différenciés davantage intégrés dans le contexte local.
- Permettre aux établissements d'ouvrir leurs portes à leur environnement local, notamment en termes de ressources disponibles en plus des fonds publics, pour des activités extrascolaires.

Ces projets constituent un premier pas vers l'utilisation des avantages d'une intégration plus grande dans le contexte local, non seulement du point de vue des programmes, mais également en matière financière (recherche de sponsors). Le débat public sur cette question a été alimenté par la crainte que les sponsors exercent une influence sur le contenu pédagogique. Jusqu'à présent, l'expérience montre au contraire que l'intérêt des sponsors se confine à la promotion de leur image à travers l'école et qu'ils ne cherchent pas à exercer d'influence sur l'enseignement.

Les discussions actuelles sur le dépassement des contraintes financières actuelles par l'ouverture du système éducatif au marché sont à mettre en relation avec les exigences de la loi fondamentale. Selon l'article 7, l'ensemble du système éducatif est sous la responsabilité de l'État. Les Länder organisent un enseignement fondé sur des écoles financées par des fonds publics, qui garantit un niveau suffisant d'uniformité pour assurer l'égalité des possibilités éducatives dans toute l'Allemagne.

GRÈCE

Autorités responsables des écoles. L'enseignement est essentiellement public. Le fonctionnement des écoles est en partie géré par les préfetures. Le système de gestion est très centralisé.

Mode de financement des écoles. Le système de prise de décision concernant l'octroi de ressources est très centralisé. Les décisions relatives au nombre d'enseignants et aux investissements sont prises au niveau de l'État. Les municipalités décident seulement de l'attribution entre les écoles des ressources pour les dépenses d'entretien et le transport.

Demande et offre d'éducation. La dénatalité touche l'enseignement primaire dès les années 70 et entraîne une réduction des effectifs scolarisables et du nombre d'écoles primaires, tandis que le nombre d'enseignants croît, ainsi que les coûts d'investissement.

Le développement économique et les migrations internes (urbanisation et exode rural) entraînent une redistribution géographique de la demande de formation. De nombreuses écoles rurales sont fermées durant les années 80 et 90. Par conséquent, les coûts d'infrastructure sont en réduction, alors que les coûts de déplacements à charge des autorités locales augmentent. La durée de la scolarité obligatoire est fixée à 9 ans en 1976.

Les parents ont le libre choix d'inscrire leur enfant dans l'enseignement public ou privé, mais choisissent massivement le public. Dans le secteur public, les élèves doivent fréquenter l'école désignée par les autorités de la municipalité. Entre 1970 et 1990, on observe une diminution importante de la part du budget public de l'éducation consacré aux écoles privées (à la fois dans l'enseignement primaire et secondaire). Cependant, la dépense privée en éducation croît pour les cours de langues étrangères ou des cours préparatoires (de 12 à 17 % de la dépense publique) dans l'enseignement secondaire.

Contexte économique et politique général. Dans les années 50 et 60, le sous-développement économique et social s'est traduit notamment par un faible niveau des dépenses publiques en éducation, par des inégalités entre les différents groupes de revenus, ainsi que par des déficiences dans l'orientation (trop peu de diplômés scientifiques, trop peu de diplômés employés dans l'industrie et l'agriculture). Entre 1964 et 1974, le taux de croissance de la production dans les secteurs industriels et des services est en hausse. Dans les années 60 et au début des années 70, la situation économique du pays est très difficile et il n'y a pas d'autres choix que de fréquenter une école publique même si les conditions sont insatisfaisantes. En 1974, le régime militaire perd le pouvoir.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1976: allongement de la scolarité obligatoire de 6 à 9 ans et division du secondaire en deux niveaux, dont le premier devient obligatoire.

Ces réformes entraînent un accroissement considérable des inscriptions dans le secondaire inférieur jusqu'en 1982, ainsi qu'une augmentation des dépenses en personnel, en fonctionnement et en capital dans l'enseignement secondaire, la priorité étant donnée aux dépenses en personnel.

À partir de 1982, la dénatalité entraîne une diminution des dépenses en personnel, mais les dépenses en investissement se poursuivent. À l'heure actuelle, l'essentiel des besoins en infrastructure scolaire est satisfait, mais il reste plusieurs écoles qui fonctionnent avec deux cohortes d'élèves fréquentant en alternance les mêmes bâtiments.

ESPAGNE

Autorités responsables des écoles. Jusqu'en 1978, dans l'enseignement public, les écoles dépendent de l'État et des municipalités. Depuis 1978, les compétences de l'État sont progressivement décentralisées vers les communautés autonomes.

Mode de financement des écoles. Pour l'enseignement primaire, l'État et les autorités locales financent, à différents degrés, les écoles publiques. Dans le début des années 70, l'État devient, outre la principale source de financement, le principal organisateur de l'enseignement secondaire. Les établissements ont très peu d'autonomie financière, même si celle-ci est accrue aujourd'hui.

Offre et demande d'enseignement. Durant les années 50 et 60, les investissements publics et privés font face à l'accroissement de la demande de formation résultant de la croissance démographique et économique. Ce mouvement de croissance se traduit par un net développement, durant les années 60, de l'enseignement secondaire privé.

En 1970, la loi générale sur l'éducation (LGE) réforme la structure de l'enseignement obligatoire en un système unifié (de 6 à 14 ans). En 1990, la scolarité obligatoire est prolongée jusqu'à 16 ans. L'objectif de la loi est d'améliorer l'offre de formation obligatoire. Un effort considérable sera fourni pour atteindre cet objectif. Depuis les années 80, le taux de fréquentation des élèves entre 6 et 14 ans a été de 100 %. Un effort a été fait pour augmenter le taux de fréquentation des élèves plus jeunes et plus âgés. Aujourd'hui, le taux de fréquentation des élèves de 4 à 16 ans atteint 100 %.

Contexte politique et économique général. Suite à la mort de Franco, l'Espagne est entrée dans un important processus de transformation politique. Les tendances libérales modérées principalement décelables dans la sphère économique depuis les années 60, sont suivies de l'instauration d'un régime démocratique, influencé par un climat favorable aux conceptions socialistes et interventionnistes. Les autorités éducatives ont lentement évolué d'une approche très doctrinaire issue du clivage idéologique hérité de la guerre civile vers une conception de la gestion des écoles plus pragmatique.

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>1970: loi générale sur l'éducation (LGE) réformant la structure de l'enseignement. Le système en place est remplacé par une structure unique pour les élèves de 6 à 14 ans. La loi stipule la gratuité de l'enseignement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Assurer l'égalité des chances pour tous en matière d'éducation. Améliorer l'offre d'enseignement d'un point de vue quantitatif et qualitatif. 	<p>Un effort considérable est fourni pour atteindre les objectifs de la loi. Au milieu des années 70, la totalité des enfants concernés sont scolarisés.</p> <p>L'évolution résultant de la loi de 1970 (développement des écoles de l'État pour répondre aux objectifs de scolarisation) a été accompagnée par la pression exercée par une partie importante de la population opposée au financement public des écoles privées. Cette évolution n'est pas, à l'époque, sans préoccuper les écoles privées puisque, dans les années 70, l'État devient, outre la principale source de financement, le principal organisateur d'enseignement secondaire.</p>
<p>1978: Constitution décrétant l'éducation de base obligatoire et gratuite. Elle sera assurée par des établissements de l'État et des établissements privés. L'enseignement sera géré et financé par les gouvernements des communautés autonomes, sans néanmoins écarter les autorités</p>	<ul style="list-style-type: none"> Fixer les droits, devoirs et objectifs en matière d'enseignement. 	<p>La Constitution de 1978 est d'une importance majeure car elle détermine le cadre de référence pour l'évolution du système éducatif. Elle repose sur un consensus sur l'éducation permettant une régulation de toutes les composantes du système éducatif qui demeure en accord avec les principes fondamentaux de la Constitution. Les aspirations égalitaristes et la soif de libertés individuelles sont bien perçues par le législateur. La tension entre les</p>

RÉFORMES

locales. Du point de vue du financement, il est établi que la diversité idéologique et organisationnelle devra respecter les modes généraux de régulation; tant les établissements de l'État que les écoles privées ont un rôle à jouer dans l'offre de formation; les autorités centrales et les gouvernements des communautés autonomes ont une fonction centrale dans l'enseignement; les acteurs intéressés participeront au fonctionnement des établissements et du système.

1980: loi organique sur le statut des écoles (LOECE) constituant la première tentative d'adaptation de la loi de 1970 aux principes constitutionnels de 1978; elle régleme l'organisation et la gestion des écoles et, dans une moindre mesure, l'organisation et la gestion du système éducatif primaire et secondaire. Les propositions exprimées dans le cadre de la loi de 1980 insistent fortement sur l'autonomie de gestion des chefs d'établissement en tant que composante de l'autonomie générale des établissements dans l'allocation des ressources.

Cette loi a été abrogée quelques années plus tard.

OBJECTIFS

- Assurer un financement de l'enseignement qui réponde aux principes de liberté.
- Déterminer les modalités du droit de création des écoles (privées), du droit des propriétaires et gestionnaires des écoles privées.
- Définir les principes et valeurs promues dans les établissements privés.
- Donner aux écoles l'autonomie de gestion et de curriculum.

CONTEXTE

valeurs égalitaristes et les valeurs libérales seront inévitables, notamment en ce qui concerne le financement.

Les principes proposés dans la Constitution sont nombreux et parfois contradictoires. Néanmoins, avec du recul, on peut conclure que le résultat des diverses lois qui ont suivi la Constitution (notamment celles de 1980 et de 1985) respectent les principes promus par celle-ci.

Les aspirations divergentes qui ont présidé à l'élaboration de la Constitution de 1978 amènent à une simplification de son interprétation sur la scène politique. La discussion se polarise sur les diverses significations à donner aux notions d'égalité et de liberté. En ce qui concerne la liberté, l'accent est mis sur le choix individuel et l'offre privée, alors que pour l'égalité, on insiste sur la régulation par l'État et l'offre publique. Le débat porte donc sur un dilemme essentiel entre la protection des libertés fondamentales ou un système réellement égalitaire. En d'autres termes, une tension intrinsèque oppose deux préoccupations: l'une porte sur le maintien du secteur privé tandis que l'autre vise à l'élargissement de l'offre publique. Cette tension continuera à parcourir et à influencer les actes législatifs posés après 1978 en matière d'éducation. Suivant les cas, une option l'emportera sur l'autre. En ce qui concerne la loi de 1980, c'est l'option libérale qui prévaut.

La loi ne développe pas de réglementation en ce qui concerne la décentralisation, la participation des parties prenantes à l'administration des écoles et du système, les conditions à remplir pour obtenir les subsides permettant aux écoles privées d'assurer la gratuité de l'enseignement, ni la planification et la coordination de l'offre de formation en vue d'assurer à chaque enfant une scolarisation de qualité.

Les propositions exprimées dans le cadre de cette loi n'ont pas toutes été appliquées parce que jugées en contradiction avec certains principes constitutionnels (notamment l'autonomie du chef d'établissement apparaissait limiter de façon induite la participation des parties prenantes).

RÉFORMES

1985: loi organique sur le droit à l'éducation (LODE) définissant les modes de financement et d'allocation des ressources aux écoles publiques, privées subventionnées et indépendantes. Elle inclut des conditions similaires de financement (unité de subvention standardisée) pour les écoles privées et celles de l'État, sauf pour les dépenses en capital; un enseignement obligatoire gratuit; la définition des conditions à respecter par les écoles privées pour recevoir un financement; la possibilité pour les parents de choisir librement un établissement sauf en cas de saturation de l'école.

La loi régule aussi la décentralisation de l'enseignement, de l'État vers les gouvernements régionaux. Elle précise les modalités de participation des parties prenantes aux différents niveaux du système, les principes de gestion des écoles et du système, et les fonctions des conseils scolaires aux différents niveaux de décision (*consejo escolar*). Les écoles deviennent responsables de l'allocation et du contrôle de certains frais de fonctionnement, de certaines composantes du curriculum et, pour les écoles privées, de l'engagement du corps enseignant.

OBJECTIFS

- Réguler les objectifs égalitaristes et de participation des parties prenantes, tout en abordant la question de la gestion des écoles et le financement public de l'enseignement obligatoire dispensé par les écoles privées.
- Assurer un financement des secteurs public et privé qui réponde à la volonté de garantir l'égalité des chances d'accès à l'enseignement et au souci d'assurer la possibilité de choix de l'école sans discrimination économique, sociale, religieuse ou autre.
- Permettre le contrôle et l'évaluation du financement.

CONTEXTE

À la différence de la loi de 1980, discréditée et présentée comme développant une interprétation erronée de l'esprit de la Constitution, l'option adoptée en 1985 par le législateur est celle de l'égalitarisme et de la régulation. La LODE clarifie le caractère obligatoire de l'objectif égalitariste de l'éducation: les élèves désavantagés doivent être aidés pour bénéficier des mêmes opportunités que les autres.

Après plus d'une décade, la loi de 1985 apparaît avoir fonctionné de manière relativement satisfaisante. Son impact est plus important que celui de la LOECE. La LODE a supplanté les réglementations de 1970 en ce qui concerne certaines dimensions économiques et de gestion (décentralisation et augmentation de l'autonomie de gestion des écoles privées). Néanmoins, il faudra attendre la loi de 1985 pour que les fonctions des conseils d'établissement soient définies de manière plus effective.

Le système mis en place par la loi de 1985 assure un contrôle et un financement basés sur la participation publique, avec une autonomie très limitée pour les écoles de l'État, mais plus importante pour les écoles privées, du point de vue de l'affectation des ressources.

RÉFORMES

1990: loi institutionnelle sur l'administration générale du système éducatif (LOGSE) définissant les nouvelles structures de l'enseignement espagnol avec allongement de la période de scolarité obligatoire (de huit à dix ans) et modifications dans le curriculum.

La gestion financière des changements n'est pas précisément définie: la loi est approuvée sans que le financement correspondant ne soit fixé.

OBJECTIFS

- Améliorer l'offre d'enseignement.

CONTEXTE

Les années 90 se caractérisent par une récession économique et des contraintes budgétaires, ainsi que par une approche de la régulation du système éducatif moins ancrée dans les clivages idéologiques. Suite à l'imprécision des moyens financiers à mettre en œuvre, l'application de la loi de 1990 a pris beaucoup de temps (près de dix ans) et ne s'est pas réalisée de manière optimale. L'absence d'un cadre financier rigoureux a compromis la bonne réalisation de la réforme et conduit au développement de pratiques ponctuelles et discrétionnaires, notamment sur le plan des ressources. L'action de la loi de 1990 peut néanmoins être jugée positive, du moins en ce qui concerne l'adaptation de la loi de 1970 à la Constitution de 1978 et la construction d'un cadre pour l'autonomie des établissements, même si celle-ci demeure restreinte pour les écoles de l'État, notamment du point de vue de l'affectation des ressources.

1995: loi institutionnelle sur la participation, l'évaluation et l'administration des écoles (LOPEG) qui étend à la LODE les clauses relatives à la nature participative de tels établissements et qui spécifie certains standards pour l'organisation et le fonctionnement des conseils dans les établissements subventionnés par les pouvoirs publics, afin de les aligner aux stipulations de la LOGSE. Elle traite principalement de la participation des différents acteurs dans l'administration de l'établissement comme dans les activités complémentaires et extrascolaires tout en régulant la gestion autonome des établissements scolaires publics, la formulation et la publication de leur projet pédagogique.

De plus, cet acte législatif régule les pouvoirs organisateurs des établissements scolaires publics, ainsi que la conception de l'évaluation, les modèles et la dissémination des résultats. L'inspection des établissements scolaires a été modifiée et la supervision des autorités éducatives a été régulée.

- Améliorer la gestion des établissements grâce à l'amélioration des interactions entre le chef d'établissement, l'inspection externe et la participation des autres parties prenantes.
- Élargir les possibilités de financement privé supplémentaire pour les écoles publiques et privées sans toutefois les autoriser à exiger des frais d'inscription.
- Développer l'autonomie des établissements.
- Sortir d'un mode de gestion parfois jugé trop bureaucratique.

La loi de 1995 propose une approche managériale de la régulation qui adapte la gestion et le contrôle des écoles et du système éducatif (exception faite de l'enseignement tertiaire). À la différence de la LODE et de la LOECE, la LOPEG adopte une perspective moins idéologique. Pour comprendre la LOPEG, il faut tenir compte non seulement de la confrontation politique qui a accompagné l'application de la LODE mais aussi de certains changements initiés par cette dernière: a) les écoles combinent de manière efficace leurs activités de gestion avec une autonomie non négligeable; b) la participation des parties prenantes s'installe progressivement en dépit de certaines inadéquations, voire d'excès, dans son influence sur la gestion des écoles; c) l'atmosphère conflictuelle des années précédentes a fait place à un débat sur des positions respectées par les différentes parties. Ces éléments permettent de comprendre pourquoi l'optique adoptée par la LOPEG est de modifier ou d'améliorer de manière opérationnelle les éléments peu fonctionnels des lois antérieures plutôt que de prendre des mesures générales visant à relayer une position idéologique. Cette nouvelle attitude n'est pas étrangère à certains éléments de l'environnement économique et socio-politique. D'une part, la récession économique rend peu probable l'accroissement des moyens pour l'enseignement. D'autre part, à la différence des années 70 et 80, il n'y a pas de priorités jugées socialement urgentes. Ces diverses composantes expliquent sans doute pourquoi la loi de 1995 s'est attachée à présenter l'amélioration du système éducatif en des termes d'efficacité et d'efficience et a adopté un modèle régulateur de type managérial combinant allocation des ressources d'une part, et contrôle des performances et évaluation des résultats d'autre part.

RÉFORMES

1998: toutes les communautés autonomes doivent avoir concrétisé le principe de décentralisation de l'enseignement et se substituer au ministère de l'éducation et de la culture pour la gestion et le financement de l'enseignement primaire et secondaire inférieur. Une fois le processus de décentralisation achevé, les sources de financement seront les autorités locales et les gouvernements des communautés autonomes, ainsi que des dons privés, pour les écoles publiques, les autorités régionales (communautés autonomes) et des contributions privées pour les écoles privées subventionnées.

OBJECTIFS

- Assurer la compatibilité entre les établissements de l'État et les établissements subventionnés sur: le droit à l'enseignement, la possibilité de choisir l'école et le type d'enseignement, l'offre d'un curriculum identique pour tous, la coordination du gouvernement central pour les ressources et le financement, la participation des divers acteurs concernés dans la gestion de l'école.

CONTEXTE

Dans un certain nombre de communautés autonomes, la décentralisation de l'enseignement a déjà été réalisée.

Les questions managériales qui sous-tendent les mécanismes d'allocation et de gestion des ressources demeurent d'actualité. Elles sont présentes dans les thèmes de réforme actuellement à l'étude au ministère de l'éducation et de la culture.

FRANCE

Autorités responsables des écoles. L'enseignement public est organisé par l'État qui encadre par une réglementation détaillée l'activité des écoles primaires et des établissements secondaires (collèges). Les écoles privées primaires accueillent environ 15 % des élèves. Les *collèges* privés en accueillent aujourd'hui 20 %.

Mode de financement des écoles. Pour l'enseignement public, l'État prend en charge les dépenses de tout le personnel pour les *collèges* et du personnel enseignant pour les écoles primaires. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont à la charge des communes pour les écoles et, depuis 1983, des départements pour les *collèges*. Le financement public des écoles privées a fait l'objet de multiples querelles qui semblent à présent apaisées. Depuis 1959, la presque totalité de l'enseignement privé est financé par l'État et par les collectivités dans les mêmes conditions que l'enseignement public pour le fonctionnement et le personnel.

Demande et offre d'éducation. La scolarité obligatoire commence à 6 ans et se termine à 16 ans depuis 1959. Les effectifs scolaires sont en diminution dans le primaire (on passe de 4 799 000 élèves en 1970/1971 à 3 936 900 en 1996/1997) tandis que dans les *collèges*, ils sont en hausse jusqu'en 1995 (on passe de 2 779 200 à 3 223 500 élèves). Une sectorisation rigide limite très fortement la liberté de choix des familles entre les établissements publics.

Contexte économique et politique général. Les évolutions postérieures à 1959 s'expliquent essentiellement par l'action de facteurs objectifs (évolution démographique, contraintes budgétaires) et par des réformes administratives (décentralisation) et non, à l'exception de la question de l'enseignement privé, par des facteurs politiques; les grands principes semblant définitivement posés et acceptés par la majorité de la classe politique. Malgré les fluctuations économiques, la priorité donnée à l'éducation a persisté et les dépenses publiques n'ont cessé de croître tout au long de la période.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1975: réforme Haby du 11 juillet qui instaure notamment le *collège* unique où entrent tous les sortants du CM2 (dernière année de l'école primaire) dans la même filière. Cette organisation implique la mise en place de pédagogies de soutien et donc de moyens nouveaux.

- Établir l'égalité des chances en créant une seule filière pour accueillir la totalité d'une classe d'âge.

Malgré l'opposition des syndicats à un premier projet présenté en 1973, la création du *collège* unique, en débat depuis 1944, est adoptée.

1981: circulaire du 1^{er} juillet avec la création des ZEP (*Zones d'éducation prioritaires*).

- Lutter contre l'inégalité sociale par l'introduction d'une discrimination positive dans le financement des établissements.

Arrivée au gouvernement d'une coalition de gauche.

1983-1985: lois de décentralisation du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985 qui stipulent que la commune a la charge des écoles, le département, celle des *collèges*, et la région, celle des lycées. Le texte précise la participation des collectivités aux dépenses des établissements. Les compétences visées concernent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception, d'une part, des dépenses pédagogiques à la

- Définir la répartition des compétences entre les communes, les *départements*, les régions et l'État central.
- Ouvrir aux collectivités territoriales des possibilités nouvelles d'intervention en

L'application de ces lois à partir de 1985, induit des changements rapides au niveau des dépenses de fonctionnement. La part de l'État baisse dès 1985 de 95,6 à 91,8 % du total et continue à baisser légèrement au début des années 90. La part des collectivités territoriales augmente corrélativement. En termes de taux de croissance, la hausse est spectaculaire mais la part dans le total reste faible car les salaires du personnel, à la charge de l'État, représentent près de 90 % du total.

RÉFORMES

charge de l'État dont la liste est arrêtée par décret et, d'autre part, des dépenses de personnel. L'État conserve la responsabilité du personnel enseignant (primaire et secondaire, public et privé sous contrat). Le personnel non enseignant du secteur public est à la charge des communes dans le primaire et à la charge de l'État dans le secondaire.

Pour les *collèges*, le département assume l'ensemble des obligations du propriétaire; mais pour les établissements existants, la propriété formelle peut rester au propriétaire précédent. En outre, la loi reconnaît aux *collèges* le statut d'établissement public. En tant qu'établissements publics locaux d'enseignement, ils jouissent d'une autonomie qui, dans le domaine financier, se traduit à la fois par la possibilité (même si elle se situe dans un cadre très contraignant) de rechercher de nouvelles sources de financement et par l'augmentation du degré de libre disposition des crédits publics qui leur sont octroyés.

Enfin, le chef d'établissement préside le conseil d'administration. À ce titre, il a les prérogatives d'un chef d'entreprise. Il est aussi, par ailleurs, le représentant de l'État.

Pour ce qui est des écoles primaires, la commune est tenue de supporter intégralement la charge financière des activités facultatives, y compris celle de la rémunération des agents de l'État éventuellement mis à sa disposition. En outre, la loi instaure une dotation spéciale «instituteurs» versée à la commune en même temps que la dotation globale de fonctionnement.

1985: mise en œuvre de la dotation horaire globale dans le secondaire. Les moyens en personnel enseignant sont attribués sur la base d'une dotation horaire globale que l'établissement utilisera librement, dans le respect des directives assez larges édictées au niveau national, pour fixer les volumes d'enseignement, choisir les options, déterminer la taille des groupes d'élèves.

OBJECTIFS

matière éducative dans le cadre du principe de l'ouverture de l'école sur son environnement.

- Affirmer et compléter le pouvoir de décision de la commune au regard du fonctionnement de l'école.

- Compenser, au moins en partie, l'obligation pour la commune d'assurer à l'instituteur un logement gratuit ou, à défaut, une indemnité représentative.

- Développer l'autonomie des établissements par la globalisation des moyens.

CONTEXTE

Les changements sont beaucoup plus marqués pour les dépenses en capital. L'influence des lois de décentralisation est essentielle sur le financement des *collèges*. Elle se traduit par la prise en charge majoritaire des dépenses d'investissement par le département, collectivité officiellement compétente, à partir de 1988, et par la quasi-disparition de l'intervention de l'État. Les communes ont cependant gardé un rôle non négligeable bien que transitoire. Après des fluctuations pendant la période de mise en place de la réforme, la part de l'État diminue assez régulièrement de 1986 à 1991 et disparaît presque à partir de 1992. Les collectivités territoriales deviennent donc progressivement le financeur quasi unique.

À partir de 1983, la part relative du financement de l'enseignement public primaire assurée par l'État augmente de manière transitoire (de 54,5 % en 1982 à 58,8 % en 1983) au profit des autorités territoriales. Cette situation, due pour l'essentiel à l'évolution de la rémunération des enseignants qui est à la charge de l'État, dure jusqu'au début des années 90.

Indirectement, la décentralisation s'est accompagnée de la création d'une véritable fonction publique territoriale et concerne donc les personnels communaux affectés dans les écoles, précisant par là même les obligations des communes.

La répartition des ressources en personnel entre les établissements publics était, avant 1985, effectuée de manière très centralisée. Le ministère répartissait chaque année les ressources nouvelles en fonction de normes et d'informations de type démographique transmises par les rectorats.

La mesure de globalisation des moyens conduit à une très nette différenciation des profils pédagogiques des *collèges*, différenciation reflétant la grande diversité des contextes économiques et sociaux dans lesquels se situent les établissements.

RÉFORMES

1989: loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet qui impose l'obligation d'un projet d'établissement définissant les modalités de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux et précisant les activités scolaires et périscolaires prévues à cette fin. Ce projet peut donner lieu à des financements spécifiques de l'État ou des collectivités au-delà de la dotation globale de l'établissement.

La loi concerne principalement le secteur public mais son article 30 prévoit que les dispositions concernant l'enseignement s'appliquent au privé sous contrat.

1992: accords de juin dits «Lang-Cloupet» relatifs au financement des écoles privées.

OBJECTIFS

- Augmenter le degré d'autonomie des *collèges* et fournir un moyen de concilier des orientations nationales et une adaptation aux situations locales.

- Régler le contentieux qui subsistait entre l'enseignement catholique et l'État en matière de financement du fonctionnement de l'enseignement privé.

CONTEXTE

Le projet d'établissement, généralisé par la loi d'orientation de 1989, constitue une reconnaissance de la diversité des établissements. Il exprime la stratégie à moyen terme de l'établissement et assure la cohérence pédagogique des actions et de l'utilisation des diverses ressources que celui-ci peut recevoir.

La cohérence de l'utilisation des ressources est particulièrement importante du fait que, parallèlement à la diversification des financements évoquée précédemment, l'État a poursuivi une politique de globalisation des moyens qu'il met à disposition des établissements, en particulier des moyens en personnel. La globalisation des moyens et la diversification des ressources constituent toutes deux des instruments de l'autonomie de l'établissement.

Introduit par la loi Debré en 1959, le financement public de l'enseignement privé rencontre une certaine opposition de la part des partis de gauche arrivés au pouvoir en 1981. Un projet de loi de 1984 prévoyait la fusion des secteurs publics et privés. Malgré son retrait par le président Mitterrand après une manifestation massive de l'opposition et des parents d'élèves de l'enseignement privé, le financement à la charge du gouvernement prit du retard, créant un contentieux qui dura jusqu'en 1992. Le règlement obtenu a consisté à payer l'arriéré et à se mettre d'accord sur la méthode de calcul pour l'avenir.

RÉFORMES

1994 (1): loi supprimant la limite imposée aux collectivités territoriales dans le financement des investissements de l'enseignement privé. Elle s'applique à l'enseignement primaire et secondaire. Les principales dispositions sont annulées par le conseil constitutionnel.

OBJECTIFS

- Permettre aux régions et aux départements de financer les constructions et les équipements des établissements privés d'enseignement secondaire comme ils le faisaient pour l'enseignement public.

CONTEXTE

Cette nouvelle loi fait descendre dans la rue les partisans de l'école publique (janvier 94).

1994 (2): publication du nouveau contrat pour l'école qui est une déclaration politique comprenant 155 propositions dont six concernent une nouvelle organisation du *collège* et prévoient notamment des parcours diversifiés et la possibilité pour chaque établissement de proposer des dispositifs pédagogiques adaptés à sa situation. Il est également prévu que l'équipement des établissements en technologies de la communication sera fortement augmenté.

La principale conséquence des différents changements intervenus dans l'organisation de l'enseignement secondaire est la diversification qui s'opère entre les établissements, surtout en ce qui concerne les *collèges*. Cette diversification inquiète les tenants de la tradition de l'école républicaine, censée assurer l'égalité de tous devant l'éducation pour promouvoir la citoyenneté et la cohésion sociale. L'inspection générale, notamment, si elle reconnaît l'amélioration de la gestion, craint que la définition de politiques d'établissement trop divergentes ne mette en cause leur caractère de service public. La différenciation, considérée par la majorité comme naturelle pour les établissements privés associés par contrat avec le ministère de l'éducation nationale, semble difficilement conciliable avec une sectorisation rigide qui limite très fortement la liberté de choix des familles entre les établissements publics.

Autorités responsables des écoles. Le système éducatif irlandais se caractérise par un partenariat entre l'État et divers acteurs privés. Le plus souvent, les écoles sont privées mais financées par des fonds publics. Le rôle traditionnel de l'État est d'assurer à ces acteurs la capacité et les moyens de fournir une offre de formation et de les aider au niveau même de l'implantation d'écoles dans les régions qui en ont besoin et au niveau du développement de politiques éducatives. Dans cette perspective, la fonction étatique, du point de vue de l'enseignement, est de fournir les moyens plutôt que de fournir l'éducation, et ce, tout en évitant les discriminations entre les écoles servant des communautés religieuses différentes. Le système est fortement centralisé et administré par le ministère de l'éducation et de la science (*Department of Education and Science*). Dans le primaire, les écoles (*national schools*) sont organisées au niveau paroissial et local, ce qui a conduit à la prolifération de petites écoles. L'enseignement secondaire est dispensé dans les *voluntary secondary schools*, ainsi que dans les *vocational schools* et les *community colleges*. Ces écoles sont essentiellement sous le patronage d'organisations religieuses. Les autres sont administrées par les *Vocational Education Committees* – VEC (instaurés en 1930). Dans les années 60, les *comprehensive and community schools* furent également établies. Elles sont essentiellement la propriété de l'État. En 1996, les *voluntary secondary schools* représentent 58 % des écoles secondaires, avec 60 % des inscriptions. Les *vocational schools* et les *community colleges* représentent 32 % du total des écoles secondaires et 26 % des inscriptions. Les *comprehensive* et les *community schools* représentent 10 % du nombre total d'écoles secondaires et 14 % des inscriptions.

Mode de financement des écoles. Le ministère de l'éducation et de la science détermine l'allocation des enseignants pour les écoles primaires sur la base du nombre d'inscriptions et paie directement les salaires à partir d'un fonds central. Jusqu'en janvier 1999, le *patron* de l'école primaire (autorité privée, souvent religieuse, responsable de l'école) doit fournir l'emplacement et contribuer aux coûts d'investissement (à concurrence de 15 %).

Les ressources pour le personnel et les coûts de fonctionnement sont établies en fonction du nombre d'élèves dans toutes les écoles. Le développement historique du secteur secondaire se traduit au niveau des modes d'octroi des ressources par l'hétérogénéité des modèles suivant le type d'école, notamment en ce qui concerne les financements récurrents (ressources en dépenses de fonctionnement et en salaires du personnel).

Demande et offre d'enseignement. D'après la Constitution, les parents ont le droit de choisir l'établissement. Les droits d'inscription dans l'enseignement secondaire sont abolis depuis 1967. Des accords spécifiques pour le financement des *protestant schools* (*voluntary secondary schools*) ont été introduits la même année pour assurer l'équité entre confessions et l'égalité de choix entre celles-ci du point de vue de l'enseignement. La même année, des ressources ont été introduites pour le transport des enfants vivant à une certaine distance de l'école la plus proche. La scolarité est obligatoire de 6 à 15 ans depuis 1972.

L'évolution démographique est atypique par rapport aux autres pays européens. Durant les 30 dernières années, les classes d'âge jeune demeurent plus importantes que dans le reste de l'Europe étant donné la relance démographique à partir des années 60 suite à l'inversion des tendances migratoires, et ce malgré la forte baisse de la natalité observée depuis 1980. Cette évolution a un impact sur la demande de formation et sur le financement de l'enseignement. De 1960 à la fin des années 80, l'accent est mis sur la gestion de la croissance du nombre d'élèves par la mise en œuvre de moyens et de ressources supplémentaires. Cette croissance, couplée avec la diminution des taux d'abandon et l'allongement des études, conduit à une demande considérable de dépenses en éducation. Le déclin actuel de la natalité induit des effets différents.

Contexte politique et économique général. L'investissement dans le capital humain via l'enseignement a toujours été considéré comme important en Irlande. Le second programme de développement économique de 1963 le soulignait déjà. Cette importance se trouve à la base de diverses réformes telles que la réforme de la structure du système secondaire en 1967. Elle sous-tend également le vaste programme de concertation avec les divers acteurs de la société civile qui prend place de 1992 à 1994. En 1997, le projet de loi «*Human Resource Development*» réaffirme un important principe économique qui sous-tend la politique éducative: l'investissement dans le capital humain. Il s'agit de satisfaire les besoins de compétences liés au développement économique et social.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1975: instauration d'un nouveau mode de calcul de la dotation par élève (*capitation grant*) dans le primaire pour les différents frais de fonctionnement (chauffage, éclairage, nettoyage, assurance, entretien et supports pour l'enseignement).

- Contribuer davantage aux coûts de fonctionnement des écoles.

Le nouveau mode de calcul remplace un autre système plus complexe et moins généreux composé de bourses spécifiques pour le chauffage, le nettoyage et la peinture. Cette dotation constitue la partie la plus importante du financement de l'État pour les frais de fonctionnement quotidien dans le primaire.

1978: introduction de ressources en fonction du nombre d'enseignants pour le personnel de soutien administratif dans le primaire et dans les *voluntary secondary schools*.

- Améliorer l'aide aux écoles.

Déclin du nombre de vocations religieuses de la moitié des années 60 à la fin des années 70, ce qui a des conséquences sur la structure du personnel éducatif et sur le financement du système d'enseignement. Traditionnellement, une partie des salaires du personnel des communautés religieuses était utilisée pour financer l'école.

1979: introduction de ressources pour le personnel de gardiennage dans le primaire.

1980: introduction de moyens plus importants pour les enseignants des écoles primaires de langue uniquement irlandaise reconnues par l'État.

- Encourager la croissance de ces écoles et reconnaître leurs difficultés spécifiques de recrutement des enseignants.

Les écoles de langue irlandaise reconnues par l'État reçoivent également une dotation de fonctionnement plus élevée que les autres écoles. Le ministère paie en outre l'intégralité des coûts d'équipement. Cette discrimination fait l'objet de réactions négatives de la part des autres établissements, qui souhaitent bénéficier des mêmes avantages.

1984: établissement d'une nouvelle méthode de calcul de l'importance de l'allocation de fonctionnement pour les *voluntary secondary schools*. La réforme introduit une subvention per capita combinée comprenant la dotation de fonctionnement déjà existante (*capitation grant*) et une dotation additionnelle pour remplacer les droits d'inscription.

- Contribuer davantage aux coûts de fonctionnement des écoles.

Le système remplace un mécanisme plus complexe où les subventions étaient basées sur la fréquentation des écoles.

RÉFORMES

Années 90: introduction de différents programmes d'aide pour les écoles primaires et/ou secondaires défavorisées (*Disadvantaged Areas Scheme, Designated Areas Scheme, Home/school liaison Scheme, Breaking the Cycle Initiative, Books for Needy Children, etc.*). Ces programmes offrent des ressources complémentaires sous la forme de personnel ou de subvention per capita pour les dépenses de fonctionnement.

1992: *Programme for Economic and Social Progress* qui révisé les modes d'octroi (passage à un financement per capita) des ressources pour le gardiennage et l'assistance administrative dans le primaire (réformes de 1978 et 1979) et pour l'assistance administrative dans les *voluntary secondary schools* (réforme de 1978).

1995: gel de la participation locale pour le fonctionnement des écoles primaires. (Traditionnellement, les contributions étaient fixées à 25 % de la *capitation grant*). Le plafond est instauré à 10 IEP (12,70 EUR) par élève et à 9,5 IEP (12,06 EUR) par élève défavorisé.

OBJECTIFS

- Cibler les ressources disponibles vers les élèves défavorisés.

- Améliorer l'aide aux écoles et accroître le nombre d'écoles admissibles aux aides.

- Augmenter la contribution publique.

CONTEXTE

Après avoir connu une période de récession économique et de restrictions budgétaires, le pays connaît une période de croissance et de prospérité. Les investissements réalisés dans le secteur éducatif et la croissance des taux de participation qui en résulte sont présentés comme ayant eu un rôle important dans l'attraction des investissements étrangers et dans la croissance économique. En contrepartie, l'éducation a bénéficié des retombées de cette dernière, sous la forme de nouveaux investissements.

Les revenus publics pour le fonctionnement des écoles restent insuffisants. Les écoles doivent augmenter leurs revenus propres (contributions volontaires de parents, donations des ordres religieux, emprunts à faible taux d'intérêt et location des bâtiments et équipements scolaires). Une étude de 1991 montre que les écoles vivent une sérieuse crise financière.

La forte centralisation du système est mise en question, notamment par l'OCDE (1991). En 1994, un document de réflexion est publié par le ministère à propos de la mise en place de structures régionales. Il fait l'objet d'un débat entre les divers partenaires éducatifs. En 1995, le projet de loi *Charting our Education future* est publié. Il reconnaît les anomalies relatives au financement des équipements des sites scolaires et propose d'attribuer à toutes les écoles la même dotation en capital. Des possibilités d'introduction de structures régionales y sont également prévues. Le financement transiterait par des *education boards* qui à leur tour alloueraient les ressources à chaque école. Concernant le financement des dépenses en capital, les *boards* auraient la propriété des nouvelles écoles et les loueraient aux *patrons*, ce qui éliminerait les anomalies actuelles dans le financement.

Ces propositions ont ensuite été reprises dans un projet de loi (*Education Bill*) de 1997. Ce dernier ne sera pas voté, suite à un changement de gouvernement. En 1998, un second projet, en débat au Parlement, ne reprend plus les propositions relatives à la création de structures intermédiaires en raison du changement d'orientation politique.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1997: mise en place d'un nouveau mode de calcul pour les petits travaux aux bâtiments dans le primaire. Le montant total payable est de 2 000 IEP (2 539,48 EUR) majoré de 9 IEP (11,43 EUR) par élève. Le plafond des dépenses est fixé à 5 000 IEP (6 348,69 EUR) ou à l'équivalent du double de la dotation annuelle.

- Couvrir les coûts des nouveaux équipements et l'amélioration des équipements déjà existants.

Concernant les dépenses de fonctionnement, malgré une demande persistante de suppression de la contribution locale aux écoles primaires (voir réforme de 1995), une telle suppression n'est pas à l'ordre du jour.

Cependant, des progrès sont réalisés dans le secteur de l'enseignement secondaire. En 1996, le ministre de l'éducation met en place une commission chargée de concevoir un système de financement capable d'assurer l'égalité entre les diverses écoles du secondaire du point de vue des ressources pour les coûts de fonctionnement. Ce système ne concerne pas le paiement des traitements des enseignants dont les salaires sont déterminés au niveau national et sont identiques pour toutes les écoles. Le rapport de la commission est en projet.

1999: prise en charge par l'État de l'ensemble des coûts des emplacements pour toutes les nouvelles écoles au niveau primaire et secondaire. Pratiquement toutes les écoles verront leur contributions réduites à 5 % pour les coûts des nouveaux bâtiments et 10 % pour les coûts de rénovations et extension.

- Améliorer l'aide aux écoles.

Autorités responsables des écoles. Au début du siècle, il est apparu que l'enseignement primaire devait dépendre de l'État, les communes semblant incapables de l'organiser efficacement. Très rapidement, le thème de la gestion de l'enseignement primaire par l'État a rassemblé presque toutes les forces politiques du pays (conservateurs et libéraux de gauche, républicains et socialistes), les spécialistes et, autre élément d'importance, les associations des instituteurs primaires. Les forces cléricales demeuraient opposées au projet, même si elles percevaient le caractère inéluctable de la réforme. La Constitution républicaine, en vigueur depuis 1948, garantit la liberté d'enseignement et attribue à l'État la responsabilité de créer des écoles de tous les niveaux afin d'assurer que le système scolaire soit accessible à tous les jeunes, indépendamment de leurs conditions économiques et sociales. La Constitution garantit, en outre, le droit des collectivités locales et des personnes privées de créer des écoles, sans qu'il en coûte à l'État. Une importante partie de l'opinion publique considère que le fait que l'école publique soit la principale option proposée restreint les droits des citoyens. Elle avance comme argument qu'un soutien financier insuffisant de l'État envers les écoles privées limite la concurrence entre les écoles, ainsi que la liberté réelle de choix offerte aux citoyens. La confrontation qui s'est développée autour de ces arguments, opposant les forces politiques d'inspirations laïque et catholique, est à l'origine de nombreuses oppositions réciproques qui jusque dans les années 90, ont freiné la réforme du système éducatif.

Mode de financement des écoles. En vertu des principes constitutionnels, l'école obligatoire est gratuite. Le financement des écoles de l'État est essentiellement centralisé au niveau de l'État. Les communes ont la charge des dépenses d'investissement. Dans les années 70, certaines mesures législatives ont été prises pour alléger la bureaucratie et décentraliser certaines compétences. En 1974, l'autonomie administrative pour les dépenses de fonctionnement administratif et didactique est attribuée aux écoles. En 1977, les compétences relatives à l'*assistenza scolastica*, exercées sur la base de lois régionales, sont décentralisées vers les communes.

Demande et offre d'éducation. Jusqu'à la moitié des années 70, le système scolaire est en expansion suite à l'accroissement démographique, à l'amélioration des conditions générales dans le pays, au développement économique, à l'augmentation des revenus et à d'importantes réformes structurelles telles que l'institution de l'enseignement secondaire unique ou l'imposition de l'obligation scolaire jusqu'à 14 ans. L'administration réagit en engageant un très grand nombre d'enseignants, et ce même lorsque les premiers signes de déclin de la population scolaire commencent à se manifester. Cette politique de recrutement est dictée par les exigences liées à la volonté d'améliorer la qualité du service offert et par des problèmes de nature sociale (amortissement des tensions sociales par l'absorption d'une grande partie du chômage).

Contexte économique et politique général. Dans le cadre de la crise générale de l'emploi, le chômage des professions intellectuelles est élevé. Dans les années 90, la politique économique est marquée par l'assainissement des finances publiques. Un nouveau système électoral approuve la « Deuxième République » dans laquelle les forces politiques sont organisées sous une forme essentiellement bipolaire. Les gouvernements de centre-gauche confèrent une continuité politique au travail d'assainissement et de développement du pays.

RÉFORMES

1974: décret présidentiel *decreti delegati* qui (a) crée ou transforme des organes collégiaux élus représentant les différentes composantes scolaires à divers niveaux territoriaux; en définit la composition et les compétences; (b) attribue aux écoles l'autonomie administrative pour les dépenses de fonctionnement administratif et pédagogique, qui sont désormais gérées par les conseils d'école, (c) règle les

OBJECTIFS

- Développer la participation à la gestion de l'école pouvant introduire de nouvelles formes de responsabilités envers les usagers.
- Instaurer un véritable partenariat entre l'école et les parents (collaboration école-famille qui mène, dans

CONTEXTE

La création des organes collégiaux se veut une réponse à diverses requêtes et tensions diffuses observées dans le pays entre la fin des années 60 et le début des années 70. Les mouvements d'étudiants ainsi que d'autres acteurs importants de la société tels que les familles et les travailleurs, organisés au niveau territorial en comités de quartier, se sont mobilisés activement pour obtenir, notamment, une plus grande participation à la prise et à la gestion des décisions. Au sein de l'école, cette mobilisation faisait écho au vaste débat ouvert au début des années 60 sur la thématique du droit à l'étude à la suite de la réforme de l'enseignement secondaire et de la création de l'enseignement secondaire unique. En interprétant l'aspiration des différents acteurs à participer à la gestion des écoles, les innovations apportées par les *decreti delegati* constituent une

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
contenus de l'autonomie et détermine les procédures pour la gestion des fonds attribués aux écoles sur base budgétaire.	<p>certaines matières, à une cogestion école-famille ou école-famille-élèves).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remplacer la bureaucratie en vigueur par des organes collégiaux élus. 	<p>étape importante du processus de décentralisation du système scolaire, mis en œuvre à travers des mesures très récentes (1997, 1998 et 1999). En effet, certaines dispositions des <i>decreti delegati</i> ont conduit les écoles et les organes collégiaux à travailler dans des conditions très contraignantes notamment du point de vue de la distribution et de l'utilisation des ressources. Ces contraintes ont fini par représenter un frein aux initiatives dans les écoles et par provoquer la volonté de lever ce frein.</p>
1977: transfert des compétences en matière d' <i>assistenza scolastico</i> de l'État vers les régions qui disposent d'un statut ordinaire et vers les communes.	<ul style="list-style-type: none"> • Décentraliser le système d'<i>assistenza scolastico</i>. 	<p>Ce transfert de certaines compétences de l'État vers les régions et les entités locales constitue une première étape de décentralisation, en application des pouvoirs que la Constitution attribue aux régions. Le premier transfert de compétences vers les régions en matière tant de bâtiments scolaires que d'assistance scolaire est réalisé en 1972. La loi de 1977 stipule que l'assistance scolaire est menée par les municipalités en vertu des lois régionales.</p>
1982: loi qui règle de manière organique le recrutement du personnel.	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire le nombre de postes d'enseignants précaires. 	<p>La loi a eu pour effet de réduire le nombre de postes précaires, mais n'a pu empêcher la création ultérieure de tels emplois de sorte qu'il a fallu adopter de nouvelles lois.</p>
1988: décret-loi qui fixe les critères à partir desquels un établissement scolaire est sous-dimensionné, entraînant des mesures de suppression, de fusion ou d'agrégation d'établissements d'enseignement de même niveau et de même cycle.	<ul style="list-style-type: none"> • Restructurer les écoles en vue d'assurer leur redimensionnement progressif. • Rationaliser les dépenses en matière d'enseignement. 	<p>L'augmentation des dépenses en personnel est une des conséquences d'une politique visant à absorber le chômage. Ces dépenses représentent une part toujours plus grande des dépenses éducatives alors qu'il n'y a aucune amélioration qualitative de l'offre éducative. La poursuite du déclin démographique et le faible taux de retraite des enseignants (vu le grand nombre de jeunes enseignants) rendent inéluctables les déséquilibres budgétaires. En conséquence, il est nécessaire de fermer les établissements sous-dimensionnés. La part des dépenses publiques pour l'enseignement diminue constamment entre 1980 et 1995, évolution qui reflète la pression de la dette publique.</p>
1991: loi mandatant le ministre de l'instruction publique pour élaborer un plan pluriannuel fixant, au niveau national et de manière différenciée pour chaque province, les critères de référence permettant de déterminer le nombre d'élèves par classe pour les différents cycles de l'enseignement.	<ul style="list-style-type: none"> • Rationaliser les dépenses en personnel enseignant. • Réduire progressivement le nombre de suppléants et le remplacement des enseignants nommés qui cessent leurs fonctions (démission, retraite ou autre). 	<p>Les premières années de la décennie 90 sont caractérisées par une demande sociale croissante visant à privilégier l'usage par rapport à la règle, l'efficacité par rapport à l'exécution formelle, la transparence et la participation par rapport à l'anonymat et le manque de responsabilisation des choix. L'administration doit devenir efficace en répartissant les services, non de façon standardisée mais en veillant aux besoins du destinataire. Une autre exigence est de permettre la comparaison du rapport coûts/bénéfices des services publics, en représentant chaque «unité» de l'administration publique comme un centre de dépense autonome, et une évaluation en fonction d'objectifs. En 1990, la réforme de l'enseignement primaire est achevée. Toutefois, d'autres réformes importantes ne réunissent pas les conditions pour être menées à terme (réforme du secondaire et des examens de maturité, prolongation de l'obligation scolaire, etc.).</p>

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1993 (1): décret législatif qui réaménage les règles relatives à l'utilisation du personnel, à la reconversion professionnelle et à la mobilité du personnel. Révision des paramètres définissant le nombre d'enseignants relevant de la dotation organique additionnelle.

- Améliorer l'utilisation du personnel scolaire.
- Rationaliser les dépenses en personnel enseignant.
- Diminuer le personnel excédentaire.

La pression sociale pour une administration plus efficace se traduit dans une série de dispositions parmi lesquelles on peut citer le décret de 1993 sur la rationalisation de l'organisation des administrations publiques. L'accent est mis sur les objectifs plutôt que sur des procédures. Le décret établit le principe de la compatibilité entre les dépenses en faveur du personnel et les limites définies par le budget; il confie aux responsables de l'administration publique une autonomie majeure en matière de direction, de contrôle et de suivi, ainsi que de gestion des ressources financières.

1993 (2): mesures relatives à la définition des effectifs. À partir de l'année 1994-95, la détermination annuelle de l'effectif en personnel tient compte des cessations de service prévues et des exigences effectives de fonctionnement des classes qui seront créées en vertu du plan de calcul du nombre d'élèves par classe. Le nombre maximum de personnel qui peut être recruté est fixé sur la base des postes vacants dont on ne prévoit pas la suppression au cours de l'année scolaire suivante.

- Rationaliser des dépenses en personnel enseignant.
- Réduire le personnel excédentaire.

La mesure fait partie d'un plan intégré d'interventions qui a pour but d'arriver à une distribution plus rationnelle des établissements scolaires sur le territoire et à une amélioration de la gestion et de l'utilisation des ressources professionnelles (voir 1991; 1993 -1; 1993 - 2).

1993 (3): premières réglementations sur l'autonomie des établissements scolaires. La loi attribue la personnalité juridique à toutes les écoles et leur accorde l'autonomie sur les plans de l'organisation, des matières financières, de la pédagogie, de la recherche et du développement.

La loi n'est pas entrée en vigueur car les arrêtés législatifs d'exécution qui s'imposaient n'ont pas été promulgués.

- Accorder l'autonomie aux écoles sur les plans pédagogiques et organisationnels, ainsi que pour certains aspects financiers.
- Augmenter le pouvoir de décision et les responsabilités des écoles.

La loi de 1993 est une première tentative de réformer le système éducatif en vue d'attribuer aux établissements scolaires l'autonomie organisationnelle et pédagogique. À l'origine de cette loi, on trouve le débat concernant les retards et les dysfonctionnements de l'école. On a pris conscience de la difficulté de gérer un système scolaire qui a atteint des dimensions sans rapport avec celles qu'il avait au moment où une organisation centralisée lui a été imposée.

L'organisation de deux scrutins électoraux et la préparation de deux campagnes gouvernementales font partie des raisons qui ont conduit à ne pas immédiatement mettre en œuvre cette mesure. La législation de 1993 a néanmoins constitué un précédent législatif qui excluait tout type de marche arrière en la matière (au-delà des différences de politique et de contenu). Elle sera définitivement introduite en 1997.

1995 (1): obligation pour chaque école de rédiger sa charte des services scolaires, indiquant les formations offertes et ses ressources professionnelles, matérielles et logistiques; chaque école y définit les

- Poursuivre le processus d'amélioration de la qualité des services publics et de responsabilisation de ceux-ci.

1994 est l'année de la charte des services publics: le ministre de la fonction publique entend placer le citoyen au centre de la structure administrative de services et l'affranchir de sa position de bénéficiaire passif. Chaque organe dispensant des services doit élaborer sa propre charte des services. La charte des services scolaires est destinée à rendre visible et transparent le modèle de service éducatif proposé et

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

normes de qualité qu'elle s'engage à respecter. Il s'agit d'un instrument de diffusion et d'affirmation de la «culture de la qualité» dans l'offre éducative.

offert aux utilisateurs. Par conséquent, elle exige un contrôle de la cohérence entre les déclarations et les résultats obtenus, tant sur le plan de l'efficacité organisationnelle que sur celui de la pédagogie.

1995 (2): contrat de travail collectif national pour le personnel enseignant qui ralentit la progression salariale liée à l'ancienneté et introduit de nouvelles modalités de rémunération complémentaire plus étroitement liées à la mise en place d'activités complémentaires dans le cadre du projet scolaire qui fait partie de la charte des services scolaires. Création d'un fonds ad hoc, avec un financement sur la base du nombre d'élèves.

- Valoriser et récompenser le professionnalisme.
- Valoriser l'implication du personnel du secteur en vue d'améliorer la qualité du travail et des services.
- Ajuster le salaire en fonction de la formation continue effectuée par l'enseignant.

Premier contrat souscrit dans le cadre du nouveau modèle de négociation entre l'agence pour la représentation des administrations publiques et les confédérations syndicales et organisations syndicales sectorielles. La limitation des dépenses et la rationalisation des ressources sont les objectifs qui ont caractérisé de manière constante les dernières années. Les caractéristiques du nouveau contrat de travail sont également la conséquence de la déliquescence de l'État-providence et l'application d'une logique privée à des secteurs jusqu'à il y a peu protégés par l'État.

La modification des contrats offerts au personnel des écoles suit cette logique, bien qu'elle présente quelques nouveautés. La valorisation du travail, la reconversion et l'institution d'un rapport plus étroit entre rémunération et qualité du travail réalisé sont les côtés positifs de la politique de réforme en œuvre. Dans le cadre de cette réforme, la limitation des dépenses a également prévalu, notamment dans la période 1994-1997.

1996 (1): pacte pour le travail approuvé par le gouvernement et par les partenaires sociaux. Cet accord oblige le gouvernement à opérer, entre autres, la réforme globale du système scolaire et de la formation professionnelle suivant une stratégie visant à intégrer instruction, formation et travail dans le cadre des orientations de l'Union européenne sur le thème de l'éducation tout au long de la vie.

- Poursuivre l'intégration entre systèmes d'éducation, de formation et de travail au moyen d'une structure modulaire et d'un système de crédits de formation.
- Prolonger l'obligation scolaire jusqu'à l'âge de 16 ans et le droit à la formation jusqu'à 18 ans.

Après des années de stagnation, l'évolution du contexte socio-politique constitue l'un des éléments qui ont rendu possible l'adoption d'un processus de réforme. La coalition politique au pouvoir réunit des groupes opposés jusqu'à il y a quelques années. Ce bouleversement a posé les bases pour une meilleure action gouvernementale soutenue par un programme présentant des priorités claires (participation à l'Europe, «État léger», assainissement des finances publiques, etc.). Par conséquent, le pays connaît une stabilité relative.

L'objectif est de déléguer aux écoles la gestion et l'organisation des aspects pédagogiques relevant à ce jour presque exclusivement du pouvoir central, ainsi que de pouvoir reconnaître le statut de service public aux écoles privées étant donné la révision du rôle de l'État.

1996 (2): loi sur les mesures relatives aux finances publiques. Le personnel dans le primaire est déterminé sur la base de paramètres tels que le nombre d'élèves et la taille de l'école (composition des classes).

- Redéfinir les critères d'affectation des enseignants dans le primaire.

La loi modifie les critères de définition d'effectifs de postes établis par la réforme de l'enseignement primaire de 1990 et basés, essentiellement, sur le nombre de classes. Les nouvelles normes veulent couvrir les exigences de ressources professionnelles en tenant compte de variables quantitatives et qualitatives.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1997 (1): loi qui, dans le domaine de l'éducation, établit la décentralisation progressive des fonctions de gestion de l'enseignement vers les écoles.

a. Celles-ci acquièrent la personnalité juridique et l'autonomie sur les plans de l'organisation, de la pédagogie, de la recherche et du développement. La loi s'applique à tous les établissements qui ont satisfait aux critères de dimension.

b. Une subvention globale (subvention ordinaire et subvention compensatrice), est octroyée sans autre obligation que celle d'une utilisation prioritaire pour le déroulement des activités éducatives.

- Mettre en vigueur l'autonomie scolaire.
- Différencier les parcours pour atteindre les objectifs du système national d'instruction.
- Permettre aux écoles de répondre de manière flexible et efficace aux exigences des élèves.
- Renforcer le lien entre chaque école et son contexte social.
- Élargir l'offre éducative.
- Responsabiliser les écoles par rapport aux résultats.
- Doter les écoles d'une plus grande autonomie dans la gestion de leur subvention.

Mise en pratique des principes généraux du programme de base de la coalition au pouvoir en matière de rationalisation de l'organisation des services publics.

Dans le cadre de la disposition législative relative à la décentralisation administrative le Parlement reprend le concept de l'autonomie pour les écoles en relançant la réforme sur le système scolaire annoncée en 1993 (v. 1993 - 3). La loi prévoit d'attribuer aux écoles, l'autonomie pédagogique et l'autonomie organisationnelle après avoir atteint une taille déterminée.

L'autonomie didactique permet, entre autres, aux écoles d'offrir des parcours de formation « optionnels, facultatifs et additionnels » destinés à répondre à des exigences d'individualisation des parcours scolaires, ainsi qu'à des exigences locales particulières. L'autonomie organisationnelle donne une flexibilité en ce qui concerne le temps scolaire et les modes de regroupement des élèves.

La réalisation complète du processus est annoncée pour l'année scolaire 2000/2001. La réforme du ministère de l'instruction publique est également prévue. L'administration scolaire devra recentrer ses structures et ses activités sur les fonctions de coordination des autonomies afin d'assurer, au moyen d'interventions d'orientation, de contrôle et de ressources, le caractère unitaire de l'autonomie et des résultats globalement homogènes.

1997 (2): instauration d'un fonds pour l'enrichissement et l'élargissement de l'offre éducative et pour les interventions compensatrices.

- Financer l'expérimentation de l'autonomie scolaire.
- Élever le niveau de scolarité et le taux de réussite scolaire.

Le fonds donne la priorité au financement de projets pédagogiques et organisationnels qui jouissent des espaces d'autonomie accordés par le décret de 1997. Parmi les autres interventions prioritaires du fonds, on trouve l'inauguration de l'enseignement d'une deuxième langue étrangère dans le secondaire inférieur; les initiatives de formation et de recyclage destinées à la diffusion de la culture de l'autonomie; la couverture des initiatives nationales cofinancées par les fonds structurels de l'Union européenne.

1998 (1): décret (arrêté d'exécution de la loi de 1997) qui octroie le titre de *dirigente scolastico* aux chefs d'établissement.

- Élargir les compétences du chef d'établissement.

L'attribution du titre de *dirigente scolastico* marque un changement important car elle établit une relation plus directe entre les fonctions des chefs d'établissement et l'obtention de résultats.

1998 (2): loi qui décentralise les fonctions et tâches administratives de l'État vers les régions et les autorités locales.

- Poursuivre la réforme de l'administration bureaucratique.

L'État central continue de définir les critères d'organisation du réseau scolaire, d'évaluer le système, de déterminer et d'assigner aux écoles des ressources financières à charge du budget de l'État et des ressources en personnel. Les régions reçoivent les compétences de programmation territoriale de l'offre éducative, de

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

La délégation des fonctions aux régions sera opérationnelle à partir de la deuxième année scolaire suivant la date d'entrée en vigueur de la réforme du ministère de l'instruction publique. Par contre, la délégation des compétences aux collectivités locales prend effet immédiatement.

détermination du calendrier scolaire, de soutien aux écoles privées, etc. Pour les écoles primaires et secondaires inférieures, les communes reçoivent les compétences de création et de suppression des écoles, d'organisation du réseau scolaire, de soutien pour les élèves qui ont des besoins spécifiques, de définition du plan d'utilisation des bâtiments et des équipements, etc.

1998 (3): règlement relatif à la taille optimale des écoles et à la détermination des effectifs fonctionnels de chaque école (arrêté d'exécution de la loi de 1997, point b).

Le modèle d'effectif fonctionnel attribue les ressources humaines en fonction non plus du nombre de classes mais des situations et exigences du milieu dans lequel se trouvent les écoles.

- Doter les écoles d'une stabilité suffisante pour préparer un projet.
- Fournir les ressources nécessaires pour une offre éducative riche et diversifiée.
- Assurer aux écoles les moyens de négocier avec les autorités locales et autres acteurs, ainsi que des ressources professionnelles équitables et mieux ciblées.

L'arrêté fait clairement apparaître que rationalisation et autonomie vont de pair. En donnant aux écoles une dimension déterminée, on peut offrir une pluralité de choix aux communautés locales, garantir l'emploi optimal des ressources humaines et matérielles, assurer une certaine stabilité dans le temps aux établissements d'enseignement et leur donner plus de poids dans les discussions et les négociations avec les organismes locaux et les institutions opérant sur le territoire.

L'utilisation flexible des ressources permet aux écoles de réaliser des projets qu'une dotation en budgets préaffectés ne permettait pas. Simultanément, on a admis la possibilité non prévue au départ que les écoles acquièrent, sans devoir en demander l'autorisation, des ressources additionnelles de la part d'organismes publics et privés pour la réalisation de projets spécifiques (notamment des cours optionnels, facultatifs et additionnels).

1999 (1): dispositions pour la prolongation de l'obligation d'instruction scolaire de huit à neuf, puis dix ans avec obligation de formation jusqu'à 18 ans dans un centre de formation professionnelle ou en apprentissage.

L'inscription et la fréquentation des années obligatoires sont gratuites. La gratuité s'inscrit dans le cadre de l'instruction de base que l'État doit offrir à tout citoyen.

- Introduire une notion de durée de formation en principe égale pour tous.
- Réduire le décrochage scolaire et doter les jeunes d'un diplôme ou certificat répondant aux demandes du marché du travail.
- Aligner la durée de la formation scolaire sur celle des autres pays européens.

La prolongation de l'obligation scolaire représente une étape importante du processus de réforme. Sa réalisation a été retardée à plusieurs reprises, par les difficultés à résoudre le rapport entre école et formation professionnelle qui est une compétence régionale. Cette prolongation s'inscrit dans la perspective plus générale de réorganisation de l'offre de formation selon laquelle le système d'éducation et le système de formation professionnelle constituent deux articulations d'un système national unique d'instruction.

La loi de 1999 sur le prolongement de la durée des études jusqu'à 18 ans sera suivie en 2000 d'une loi-cadre qui réorganise les cycles d'enseignement. Cette loi vise à supprimer les distinctions entre école élémentaire, niveaux secondaire inférieur et secondaire supérieur en introduisant deux cycles d'enseignement. Le premier, défini comme l'enseignement de base, dure 7 ans et accueille des élèves de 6 à 13 ans. Un second cycle, défini comme le cycle secondaire, dure 5 ans et accueille des élèves de 14 à 18 ans. Ce dernier s'articule en une première étape de deux ans, toujours

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1999 (2): règlement relatif à l'autonomie organisationnelle et pédagogique (arrêté d'exécution de la loi de 1997, point a). Le règlement prévoit la préparation d'un plan d'offre de formation, en remplacement du projet d'école, dans lequel l'école développe son programme d'enseignement, ses activités scolaires et extrascolaires.

- Donner aux écoles la possibilité de définir une partie du programme et d'assouplir les plans d'études.
- Favoriser la diversification de l'offre éducative en fonction des exigences locales.
- Formaliser et rendre visible les choix d'offre de formation et d'organisation.

poursuivent pas leurs études dans ces trois dernières années du secondaire doivent poursuivre leur formation soit dans un centre de formation professionnelle, soit en apprentissage jusqu'à 18 ans.

L'entrée en vigueur de la nouvelle organisation des études est prévue pour l'année 2001/2002. Le ministre doit présenter au Parlement un plan quinquennal de mise en œuvre progressive des nouveaux cycles, qui doit contenir entre autres, les critères généraux de réorganisation des programmes d'enseignement de base et d'enseignement secondaire.

L'utilisation des nouveaux espaces de décision permet aux écoles de réaliser les adaptations nécessaires pour mieux répondre aux exigences des familles et tenir compte des possibilités locales. Afin d'encourager la coopération et les échanges entre écoles, il est stipulé que les écoles peuvent s'organiser en réseau pour atteindre des objectifs d'intérêt commun.

Il s'agit de passer d'une organisation de l'école en fonction de programmes à une organisation en fonction d'objectifs. La même année, un décret crée l'institut national d'évaluation du système d'instruction chargé d'estimer l'efficacité du système et d'étudier les causes de l'échec scolaire. Il s'agit de quitter la conception de l'auto-évaluation jusque-là prédominante et d'introduire la conception de l'évaluation externe en inscrivant l'évaluation nationale dans le contexte international.

1999 (3): contrat de travail collectif national pour le personnel du secteur de l'enseignement qui (a) révisé le salaire de base, (b) stipule qu'une partie des économies réalisées par la réduction des effectifs sera réintégrée dans les initiatives et activités des écoles développées dans le cadre de l'autonomie scolaire, (c) introduit des mesures favorisant la réalisation de projets dans des écoles situées en zone à risque.

- Définir et encourager un nouveau système de formation continue du personnel.
- Rémunérer les efforts des enseignants qui s'engagent dans les projets pédagogiques visant à prévenir le décrochage scolaire et les phénomènes de malaise qui nourrissent la délinquance.

Le contrat de travail se ressent du processus de réforme en cours et des innovations opérées dans le secteur. Après une longue période de réduction des dépenses et de limitation des ressources, le nouveau contrat enregistre le début d'une inversion de tendance. Le nouveau contrat fait récupérer au secteur de l'enseignement les écarts de rémunération par rapport aux autres catégories de personnel du secteur public.

Le contrat inclut des modifications importantes relatives à la formation continue du personnel et à des rétributions spécifiques additionnelles pour des fonctions particulières. Il prévoit, en outre, la valorisation financière de l'expérience professionnelle acquise par les enseignants.

1999 (4): décret sur la fourniture gratuite totale ou partielle des livres scolaires qui était déjà en application dans le primaire et s'étend au secondaire inférieur.

- Étendre la gratuité de l'instruction à des prestations et services indispensables.

La gratuité du service est la façon dont les pouvoirs publics interviennent pour rendre effectif le droit des citoyens à recevoir une instruction appropriée. L'aide s'adresse en particulier aux élèves dont la situation économique est précaire.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

2000 (1): loi sur la *parità scolastica* (parité scolaire) et dispositions relatives au droit à l'étude. Cette loi reconnaît la valeur des initiatives d'instruction et de formation du secteur privé, qui acquiert de la sorte le caractère de service, public dans la mesure où elles présentent une certaine cohérence avec la demande de formation et avec l'organisation générale du système. Dès lors, l'État reconnaît les établissements de formation présentant des niveaux déterminés de qualité et d'efficacité et les autorise à délivrer des diplômes à valeur légale.

- Répondre à la question de l'égalité entre les établissements publics et non publics au sein d'un système éducatif national intégré.
- Résoudre le problème du choix de la part des familles entre écoles de l'État et écoles *paritarie* (paritaires).
- Adopter un plan de financement pour les élèves des écoles de l'État et des écoles *paritarie* pour permettre un choix exempt autant que possible de considérations de type économique.

La loi institue le système national d'instruction auquel participent les écoles de l'État, les écoles paritaires, privées ou des collectivités locales. La loi a été accueillie de manière positive par une très grande partie du monde politique. Certains ont qualifié sa présentation d'événement historique mettant enfin en application l'article 33 de la Constitution, lequel stipule que les élèves des écoles privées ont droit à un traitement analogue à celui des élèves des écoles publiques. Des objections sont formulées par ceux qui craignent que la formule proposée ne serve à justifier le soutien public, direct ou indirect, accordé aux écoles privées reconnues (qu'elles soient laïques ou catholiques), soustrayant ainsi des ressources aux écoles publiques, alors que celles-ci ont déjà été mises à rude épreuve au cours de ces dernières années en raison des restructurations et des limitations des dépenses. Face à ces craintes, le ministre souligne qu'il n'y a pas égalité complète entre les écoles publiques et les écoles non publiques. La Constitution prévoit la primauté des écoles publiques. L'État doit créer des écoles publiques ouvertes à tous. Celles-ci doivent demeurer la structure portante du système.

2000 (2): loi de réforme du ministère de l'instruction publique.

- Adapter les structures et les activités de l'administration au nouveau système d'enseignement fondé sur l'autonomie des établissements scolaires.
- Assurer le caractère unitaire de l'autonomie et des résultats globalement homogènes.

Au niveau central, la nouvelle structure aura une fonction d'orientation, de coordination et de programmation du système d'enseignement. Au niveau périphérique, des bureaux scolaires régionaux auront une fonction de soutien aux établissements scolaires autonomes et rempliront les fonctions administratives qui relevaient auparavant de la compétence du ministère et qui n'ont pas été transférées aux écoles. Ces fonctions comprennent, entre autres, l'affectation des ressources financières et de personnel.

LUXEMBOURG

Autorités responsables des écoles. L'organisation de l'enseignement primaire et secondaire relève exclusivement de l'État (horaires, programmes, etc.). La gestion courante des établissements d'enseignement primaire est assurée par les communes; celle de l'enseignement secondaire par les établissements eux-mêmes et par l'autorité supérieure (le ministère de l'éducation nationale).

Demande et offre d'enseignement. La durée de l'enseignement obligatoire est fixée à 9 ans depuis 1912. Dans le secteur public, les parents doivent inscrire leur enfant dans l'école primaire du quartier. Dans l'enseignement secondaire, les élèves ont le libre choix de l'établissement.

Contexte politique et économique général. Stabilité politique et économique.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1990: réforme des projets d'établissements permettant aux établissements secondaires de soumettre au ministère des projets pour lesquels ils reçoivent des fonds qu'ils gèrent de manière autonome.

- Accroître l'autonomie des établissements.

PAYS-BAS

Organisation générale du système. Un des principes de base du système est la liberté d'enseignement, c'est-à-dire la liberté de fonder une école et d'organiser l'enseignement dans cette école. En conséquence de ce principe constitutionnel, les écoles diffèrent en termes de caractère idéologique ou confessionnel. L'enseignement est le noyau dur d'un phénomène connu sous le nom de *verzuilling* qui sépare la société en quatre piliers socio-politiques: les protestants, les catholiques romains, les socialistes et les libéraux et qui touche différents secteurs de la vie sociale. Ces quatre groupes se sont battus à propos de l'égalité d'accès à l'enseignement dans ce qu'on appelle la guerre scolaire. Les protestants et les catholiques soutenaient qu'ils payaient deux fois en matière d'éducation: une fois via les droits de scolarité payés aux écoles privées et une fois via la fiscalité dont les revenus finançaient les écoles publiques. Les quatre blocs sont arrivés à un accord connu sous le terme de «Pacification» en 1917 qui garantit que les écoles privées rencontrant les conditions légales soient financées de la même façon que les écoles publiques. Depuis, le nombre d'écoles privées a augmenté considérablement.

Mode de financement des écoles. Depuis 1917, toutes les écoles qu'elles soient publiques ou privées sont financées selon les mêmes principes. Jusqu'en 1993, les écoles reçoivent une allocation dont le montant est basé sur la situation des années précédentes, mais seules les dépenses effectives sont remboursées par l'État. Les municipalités ou autorités compétentes pour l'enseignement privé paient les enseignants et sont complètement remboursées par l'État. Les municipalités peuvent également financer des postes additionnels qu'elles paient sur leurs fonds propres, à la condition de servir de la même façon les écoles publiques et privées. Les frais de fonctionnement des écoles primaires privées et publiques sont payés par les municipalités qui reçoivent une allocation de l'État via le fonds des municipalités en fonction du nombre d'élèves et de classes. Les établissements secondaires reçoivent une allocation normative par enfant et par classe, basée sur les coûts des écoles de l'État. Les dépenses en capital sont payées par les municipalités qui reçoivent une allocation standard en fonction du nombre de classes, du type de bâtiment et de l'année de construction.

Demande et offre d'éducation. Depuis 1969, la scolarité obligatoire dure douze ans (de 5 à 16 ans). Entre 1975 et 1985, la population en âge d'école primaire diminue considérablement, entraînant une diminution du nombre d'élèves. La diminution de la population en âge d'enseignement secondaire est beaucoup moins forte. À partir de 1975, les notions d'enseignement de base, de préparation au marché du travail, d'égalité d'accès et d'éducation des adultes commencent à prendre le pas sur les divergences idéologiques ou confessionnelles. Les parents et les élèves sont de plus en plus intéressés par les questions éducatives. Les parents ont le libre choix de l'établissement pour leurs enfants.

Contexte économique et politique général. Les années 50, 60 et 70 sont des années de prospérité. La crise du pétrole de 1973 a engendré une phase de croissance économique ralentie. L'investissement de l'État dans l'économie (en vertu des principes keynésiens) n'a pas réussi à prévenir une augmentation des taux d'inflation et du chômage. La seconde crise du pétrole en 1979 a également réduit la croissance économique mais sans que l'augmentation des taux d'inflation ait été aussi importante. La récession économique a continué dans les années 80 mais cette fois, le gouvernement n'a plus choisi d'utiliser les investissements publics pour contrer cette récession. En 1978, la décision est prise de réduire le déficit du budget de l'État, de stabiliser les niveaux de taxations, pour créer un climat favorable à l'industrie, et de combattre le chômage. En 1982, le gouvernement cherche à renforcer le secteur du marché en contrôlant les dépenses gouvernementales et en rendant le marché de l'emploi plus flexible.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1981: obligation d'approbation par le ministère des initiatives de construction, extension ou rénovation.

- Rationaliser l'utilisation des bâtiments scolaires et limiter leur extension.

Le nombre d'écoles planifiant de nouvelles constructions, notamment dans les nouveaux *housing districts*, augmente considérablement alors que le nombre d'élèves diminue.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1983: allocation directe par le gouvernement central des ressources pour le personnel aux municipalités, sans passer par le fonds des municipalités.

- Établir une relation directe entre le gouvernement central et les autorités municipales.

La plupart des municipalités se plaignent que les montants accordés par l'État pour couvrir les dépenses en fonctionnement des écoles sont insuffisants par rapport aux coûts réels.

1985: introduction dans l'enseignement primaire du système Londo pour les ressources de fonctionnement, par un décret de financement qui fait partie de la loi sur l'enseignement primaire (WBO).

Les écoles sont libres de dépenser plus ou moins que l'allocation reçue de l'État sur la base des coûts d'éducation normatifs. Elles reçoivent des consignes pour limiter les coûts de nettoyage, elles reçoivent un modèle de planification pour être capables de répartir l'allocation annuelle au mieux.

- Octroyer aux écoles un haut degré d'implication concernant les dépenses en matériel pour améliorer le rapport coût/efficacité.
- Réduire les coûts par une politique d'acquisition, commune pour toutes les écoles, coordonnée au niveau de la municipalité.

En 1974, un comité de travail développe un nouveau système de financement pour répondre aux plaintes des municipalités concernant le financement des dépenses de fonctionnement des écoles. Il recommande un système d'allocations basé sur des critères très spécifiques en remplacement du système de remboursement.

Le ministre des finances tente depuis plusieurs années de diminuer les dépenses de fonctionnement et impose la neutralité budgétaire pour la mise en œuvre du nouveau mode de financement.

En 1985, la loi (WBO) restructure l'enseignement primaire et préscolaire.

1987/1988: transfert de l'organisation des 55 écoles de l'État central vers les autorités municipales.

- Décentraliser, de l'État vers les municipalités.

Dans les années 80, le climat social s'inspire davantage des pratiques du monde de l'entreprise. Les idéaux à long terme font place à des solutions à court terme. Ce développement est lié aux problèmes socio-économiques posés dans la plupart des pays industrialisés. L'accent est mis sur le rapport coût/efficacité et ses corollaires, à savoir la décentralisation et la privatisation des activités du gouvernement. On pense en effet que des organisations et des individus plus autonomes opèrent avec un meilleur rapport coût/efficacité. Il faut donc décentraliser, déréglementer, et réduire les allocations spécifiques.

1987: plan pour une diminution du nombre d'établissements secondaires. Ils passent de 2 000 à environ 800 en 1995. Le calcul du financement fait davantage place au critère du nombre d'élèves, tandis que les composantes fixes diminuent.

- Augmenter la taille des écoles secondaires pour les rendre plus fortes et efficaces et davantage capables de fonctionner de manière autonome.
- Réduire les coûts de fonctionnement.

Le nombre d'écoles planifiant de nouvelles constructions augmente toujours alors que le nombre d'élèves diminue. La taille des classes diminue dans le secondaire. En 1989, les écoles professionnelles deviennent responsables des bâtiments scolaires.

Dans la seconde moitié des années 80, l'économie est en croissance.

RÉFORMES

1992: introduction du *Formatiebudgetsysteem*, (FBS) qui est une nouvelle méthode budgétaire pour le financement du personnel. Les écoles reçoivent un budget pour le personnel sous forme d'unités déterminées sur la base de normes et critères légaux qui représentent un nombre de postes équivalents à temps plein.

Le fonds de remplacement est mis en place pour rembourser aux écoles les coûts de personnel de remplacement en cas de maladie. Les écoles contribuent à ce fonds en fonction du nombre de remplacements qu'elles déclarent. Elles prennent dès lors une part du risque financier.

Le fonds de participation est mis en place pour assurer les coûts des licenciements. Si le licenciement est justifié, le fonds prend le coût en charge, sinon, c'est l'école. Les écoles reçoivent une allocation pour payer leur contribution au fonds.

Le fonds d'urgence est établi pour aider les écoles qui ont de sérieux problèmes de personnel.

1993: adoption d'une méthode de calcul des dépenses de fonctionnement pour l'enseignement secondaire (*Bekostigingsstelsel Materieel* – BSM) proche de la méthode *Longo* en vigueur dans le primaire, fonctionnant sur trois composantes: un montant fixe, un montant par mètre carré, un montant par étudiant.

OBJECTIFS

- Progresser avec une étape intermédiaire vers le financement global.
- Déréglementer et augmenter l'autonomie de gestion et de responsabilité des écoles.
- Permettre de prévoir les dépenses en personnel pour le ministère et d'arrêter les dépassements annuels du budget de l'éducation.
- Simplifier le système.
- Réduire au maximum les coûts de remplacement du personnel.
- Diminuer la part des coûts de licenciement (*wachtgeld-uitgaven*).
- Organiser un paiement répondant à des situations spécifiques pour responsabiliser les écoles et limiter les dépenses en éducation.

- Accroître l'autonomie des écoles en leur donnant la liberté de décider comment répartir les ressources.

CONTEXTE

Jusqu'à-là, le gouvernement tentait de limiter les dépenses de personnel par des règlements complexes qui n'apportaient pas de solution aux problèmes des écoles. Le FBS résulte de débats intenses au Parlement et de documents politiques. Ainsi, en 1985, *Minder regels, meer ruimte* (moins de règlements, plus d'autonomie) indique qu'une stratégie fortement centralisée n'est pas efficace: les écoles sont en meilleure position pour décider. En 1988, le document «L'école en route vers l'an 2000» présente une nouvelle stratégie pour l'enseignement primaire et secondaire visant à l'autonomie des écoles afin qu'elles soient capables de répondre rapidement aux changements de la société et aux nouvelles exigences éducatives. Le document suggère d'introduire une méthode de financement forfaitaire.

En 1988, la *Hoofdlijnennotitie Formatiebudgetsysteem* incrimine le système de remboursement qui pose des problèmes insolubles.

Les années 90 montrent un ralentissement de la croissance économique. À partir de 1992, nombre d'initiatives sont mises en œuvre pour améliorer la structure de l'économie. Le gouvernement va notamment réduire les dépenses en matière de sécurité sociale qui n'ont cessé d'augmenter jusqu'à-là. Dans les années 90, la volonté d'émancipation, d'individualisation, de privatisation et l'attitude de libre entreprise continuent à se développer.

En 1991, mesure visant l'intégration des enfants à besoins spécifiques dans l'enseignement ordinaire (le projet «aller à l'école ensemble» démarre en 1994). Accord pour l'accroissement de l'équipement dans les écoles ordinaires afin qu'elles prennent en charge les enfants à besoins spécifiques.

En 1989, un comité (*Normeringscommissie*) développe un nouveau système de financement qui doit correspondre au budget disponible. Supposant un investissement accru du gouvernement, il est postposé. Une nouvelle proposition est réintroduite au Parlement en 1990 dont l'essentiel est accepté, résultant en l'introduction du BSM, dans la perspective d'une mise en œuvre future de la méthode de financement forfaitaire.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1993/1994: opération *Toerusting en Bereikbaarheid* qui fixe un nombre d'élèves minimum déterminant la création et la suppression des écoles. Le bénéfice de l'opération doit être redistribué aux écoles.

- Augmenter la taille des écoles primaires en encourageant les écoles à coopérer et à fusionner.
- Réduire les coûts liés au grand nombre de petites écoles.

Les diverses mesures prises pour enrayer la diminution de la taille des écoles primaires, étant donné la chute des naissances, avaient jusque-là échoué. La petite taille des écoles était vue comme un obstacle à l'extension de l'autonomie dans ce niveau d'enseignement.

1994: accroissement du rôle des municipalités. Elles peuvent adopter des règlements sur l'égalité financière entre écoles publiques et privées.

- Permettre l'abolition des effets inefficaces de l'égalité financière des écoles et des régulations associées.

Auparavant, si une école publique recevait une allocation en espèces, par exemple pour réparer une fenêtre, les écoles du secteur privé (à multiples dénominations) avaient droit à un montant similaire, ce qui augmentait les moyens des écoles privées par rapport aux écoles publiques.

1995: loi sur la politique compensatoire des municipalités (*Wet Gemeentelijk Onderwijs-achterstandsbeleid*) pour les écoles qui fonctionnent avec 75 % ou plus d'élèves de milieux sociaux désavantagés.

- Offrir une base légale pour le financement et l'évaluation des activités des écoles et des municipalités pour combattre les problèmes éducatifs de groupes spécifiques d'élèves migrants.

1992-1994: consultations intensives focalisées sur la qualité de l'enseignement et l'autonomie des écoles (appelées *Het Schevenings Beraad*) résultant en plusieurs points. Le gouvernement formé en 1994 veut améliorer la qualité de l'éducation. Le contexte de reprise économique autorise de nouveaux investissements dans l'enseignement.

1996: système de financement forfaitaire pour les écoles secondaires sur des critères tels que le nombre d'élèves. Les partitions entre budget de personnel et budget de fonctionnement sont supprimées.

- Diminuer le coût de gestion pour l'État.
- Mieux prévoir les coûts pour le gouvernement.
- Mieux prévoir la situation financière des écoles.
- Augmenter l'autonomie des écoles, qui peuvent utiliser les ressources en matériel pour engager du personnel, et leurs capacités à répondre aux changements de l'environnement.
- Déréglementer et permettre aux écoles de fonctionner de façon efficace.

Les écoles doivent produire un guide annuel qui permet aux parents et aux élèves de choisir une école. Les écoles doivent également produire un plan de quatre ans pour le gouvernement. Les deux documents doivent être approuvés au niveau central. Plusieurs possibilités de renforcement du rôle des municipalités sont présentées, ainsi que la proposition d'introduire la méthode de financement forfaitaire pour les dépenses en matériel et personnel. Cette méthode est mise en œuvre dans l'enseignement supérieur et professionnel à la fin des années 80.

En 1995, le mémorandum appelé «politique éducative locale» renforce la position des municipalités.

Le gouvernement formé en 1994 introduit une approche orientée vers les lois du marché dans la politique publique, visant à améliorer le rapport coût/efficacité et à davantage de responsabilités individuelles.

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>1996/1997: investissement additionnel par la mise à disposition d'assistants enseignants pour les classes primaires accueillant un grand nombre d'enfants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître la qualité pour assurer l'égalité d'accès et le maintien des jeunes dans le système jusqu'à ce qu'ils obtiennent une qualification utile pour travailler. 	<p>La forte croissance du marché mondial en 1994 provoque une expansion économique qui profite particulièrement à l'économie des Pays-Bas. Le principe de la solidarité via le système de sécurité sociale fait progressivement place au principe de la responsabilité privée. Dans l'enseignement primaire et secondaire, il est établi que les parents devraient davantage participer aux activités hors programme ou contribuer aux coûts du matériel scolaire complémentaire.</p>
<p>1997 (1): réduction de la taille des classes primaires par l'augmentation du personnel.</p>		
<p>1997 (2): les autorités municipales reçoivent les pleins pouvoirs sur les budgets destinés à combattre l'abandon scolaire (orientation scolaire, zones d'éducation prioritaires, néerlandais seconde langue, etc.).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Décentraliser, de l'État vers les municipalités. 	
<p>1997 (3): décentralisation de la gestion des bâtiments du gouvernement vers les autorités municipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rationaliser l'utilisation des bâtiments scolaires. • Décentraliser, de l'État vers les municipalités. 	
<p>1997 (4) simplification du système <i>Londo</i> en vigueur dans les écoles primaires depuis 1985. La base de calcul repose sur le nombre d'élèves et de classes. Suppression des possibilités de paiements supplémentaires. Des allocations sont disponibles pour mener des activités spécifiques liées à l'enseignement du néerlandais à l'école ou à l'enseignement dans la langue maternelle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déréglementer et renforcer l'autonomie des écoles. • Simplifier le financement. • Augmenter la transparence des mécanismes d'allocation. 	<p>Les évaluations du système <i>Londo</i> (en 1990 et 1993) mettent en évidence que la mise en œuvre du système est plus coûteuse que prévu. Les écoles jugent le système positivement même s'il est perçu comme très économique, plutôt détaillé et coûteux en temps. Parmi les critiques, il faut également noter le manque de transparence dû à des possibilités de paiements supplémentaires de l'État vers les écoles.</p>
<p>1997 (5): aide complémentaire aux écoles primaires issues du regroupement de dix anciennes écoles, et à celles qui comportent plus de 2 000 élèves ou de 80 équivalents temps plein d'enseignants, et ce pour une période de quatre ans.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmenter la taille des écoles primaires. • Permettre l'introduction éventuelle de la méthode de financement forfaitaire par une organisation stable des établissements. 	<p>La méthode de financement forfaitaire n'a pas été adoptée pour les écoles primaires car, du fait de leur taille, on craignait qu'elles ne puissent pas faire face aux problèmes de gestion de personnel.</p>

AUTRICHE

Autorités responsables des écoles. Selon la Constitution, l'éducation est une responsabilité de l'État. Alors que la législation en matière éducative est surtout le domaine de la Fédération (Bund), l'administration et le financement sont des responsabilités partagées par la Fédération, les Länder (provinces) et les municipalités (*Gemeinden*). Ces dernières ont la responsabilité de construire et équiper les établissements de l'enseignement obligatoire. Cependant, l'affectation des professeurs dépend des provinces. Les enseignants, ainsi que d'autres catégories de personnel scolaire, peuvent recevoir le statut de fonctionnaires.

Le développement d'un système éducatif étatique remonte à la période de l'absolutisme éclairé de la fin du XVIII^e siècle. L'école est considérée comme un instrument de réforme sociale dans les mains d'une élite éclairée au pouvoir. Cette conception centralisée est renforcée par les conservateurs du début du XIX^e siècle qui considèrent l'enseignement comme un moyen de préserver le statu quo. Ce renforcement a d'ailleurs été facilité par l'absence, lors de la seconde moitié du XIX^e siècle, d'un véritable mouvement libéral prônant les valeurs de l'individualisme et de la société civile. Le XX^e siècle se caractérise par l'affrontement politique majeur entre les conservateurs et les sociaux-démocrates. Bien que défendant des projets idéologico-politiques opposés, ces deux pôles adhèrent à un modèle éducatif étatiste et paternaliste car un tel modèle est censé leur permettre de concrétiser leur projet de société. En ce qui concerne l'enseignement, les deux principaux partis s'accordent sur le fait que l'enseignement doit non seulement être financé par l'État mais aussi dispensé par lui. L'idée d'un système fortement régulé n'est donc pas source de tensions.

Mode de financement des écoles. Les établissements sont financés par les impôts et sont gérés par l'État qui décide des ressources à attribuer et des dépenses à faire. Dans l'enseignement obligatoire, les enseignants sont payés et employés par les provinces. Ces dernières sont remboursées par la Fédération. Ce remboursement atteint 100 % des coûts de personnel enseignant dans le secteur de l'enseignement général obligatoire et 50 % dans le domaine de la formation professionnelle obligatoire.

Demande et offre d'éducation. Croissance démographique de la fin des années 80 jusqu'au milieu des années 90. L'enseignement est obligatoire de 6 à 15 ans depuis 1962. Seulement 6 % des élèves sont inscrits dans le secteur privé.

Contexte économique et politique général. Les politiques keynésiennes étaient prédominantes dans les années 70. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la situation politique est relativement stable. Jusque dans les années 80, les deux forces politiques principales, les conservateurs et les sociaux-démocrates, totalisent plus de 90 % de l'électorat. Cette stabilité a permis d'éviter les conflits sociaux.

RÉFORMES

Fin des années 70: réalisation d'un accord entre les autorités fédérales et provinciales sur la mise au point commune des orientations à suivre pour l'allocation des postes budgétaires établis. Ces orientations intègrent le nombre d'établissements, le nombre de classes et certaines compensations spéciales.

OBJECTIFS

- Contrôler les dépenses en matière de personnel enseignant.

CONTEXTE

Au début des années 70, les mécanismes de remboursement n'étaient pas formalisés. L'État fédéral payait la somme requise par les provinces. On présupposait que les acteurs à tout niveau (fédéral, provincial, municipal) étaient dévoués au bien public et agissaient de façon responsable. Il n'était pas question de conflits d'intérêt entre les différents niveaux d'administration.

Au milieu des années 70, suite au déclin démographique et à la croissance du nombre d'enseignants disponibles, l'équilibre entre population scolaire et personnel enseignant est rompu et un réajustement s'avère nécessaire.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1989: nouvel accord entre les autorités fédérales et provinciales autorisant les premières à contrôler un ensemble limité d'indicateurs de gestion financière du personnel et ce afin de vérifier si les provinces respectent les orientations définies mutuellement.

- Contrôler les dépenses en matière de personnel enseignant.

En 1986, on assiste à un changement de coalition gouvernementale. Le nouveau gouvernement élabore le premier cycle de consolidation fiscale. Il s'agit de réduire le déficit du budget fédéral de 4 % du PNB à 2,5 % en 1992. La politique éducative se caractérise par une controverse grandissante à propos du financement. Les membres de la communauté éducative estiment de plus en plus que le système éducatif est négligé par les pouvoirs publics et insuffisamment financé. Dans les premières années de la consolidation fiscale, les restrictions dans le budget fédéral n'ont pas eu de conséquences dramatiques. Les autorités ont eu la capacité de gérer ces restrictions à tous les niveaux (fédéral, provincial, municipal) dans les limites de leurs pouvoirs discrétionnaires (autrement dit sans réformes légales et/ou administratives). Parmi les mesures prises, on note, par exemple, la diminution du recrutement des jeunes enseignants, des restrictions dans les budgets accordés pour les réformes spécifiques, etc.

1994-1996: accroissement zéro pour les salaires en 1996 et 1997 pour les fonctionnaires, y compris les enseignants;

accroissement zéro pour les différents postes budgétaires, quelle que soit l'évolution de la population scolaire;

réduction des compensations pour les heures supplémentaires;

rassemblement des classes recevant des cours en parallèle afin d'atteindre le nombre maximum d'élèves par classe autorisé par la loi.

- Assainir les finances publiques et rencontrer les critères de convergence de Maastricht.
- Réduire le coût induit par la masse salariale.

Suite à un contexte économique favorable, la politique de redressement initiée en 1986 conduit à des résultats positifs jusqu'en 1991 sans engendrer de tensions politiques sérieuses. Cette politique ne se traduit pas par des coupes sombres dans le budget de l'enseignement mais par une réduction de la croissance de celui-ci, ce qui entraîne quelques irritations de la part des réformistes de la communauté éducative. La récession des années 1992-1995 et un accroissement des dépenses publiques modifient la situation. Le déficit du budget fédéral passe à 5 % du PNB. Parallèlement, l'Autriche devient membre de l'UE. Dans ces circonstances, une politique drastique de consolidation est lancée. Cette politique va affecter tous les secteurs publics et entraîner de sévères réductions de budget dans l'enseignement. Ces modifications imposaient de prendre des mesures légales et administratives qui ont davantage attiré l'attention publique.

Début des années 90: mise en place progressive de l'autonomie financière. La première étape a consisté à donner à chaque école le pouvoir discrétionnaire en matière de dépenses de fonctionnement (entretien des bâtiments, chauffage, nettoyage).

- Rendre autonomes les établissements scolaires du point de vue de la gestion et du financement et des dépenses de fonctionnement.

La dernière décade se caractérise par un changement de culture politique.

Durant les années 80, le climat politique se modifie. La montée de l'individualisme érode la polarisation entre les deux forces politiques traditionnelles, qui n'obtiennent plus que 60 % des votes. De nouveaux mouvements émergent prônant de nouvelles orientations différentes des conceptions étatiques et paternalistes traditionnelles. Ceci se traduit, au niveau de l'éducation, par une tendance à l'autonomisation et la

RÉFORMES

1995: accomplissement d'autres étapes avec implication de 25 écoles volontaires dans un projet pilote de plus grande autonomisation.

1998: amendement de la loi sur l'organisation scolaire accordant aux établissements une possibilité de compétences légales partielles (les écoles qui le souhaitent peuvent mettre sur pied une société autorisée à collecter des fonds propres); octroi aux établissements de la pleine autonomie en matière de ressources pour les investissements (achats de biens de plus de 5 000 ATS, soit 363,36 EUR). Pour le poste budgétaire le plus important, les rémunérations du personnel, l'autonomie des établissements n'est pas concrétisée.

OBJECTIFS

- Rendre autonomes les écoles quant à la gestion et au financement des dépenses d'investissement.

CONTEXTE

volonté de réduire à la fois l'influence des partis politiques sur l'enseignement et la complexité de la structure administrative. Des optiques plus régionalistes se combinent aussi avec le recours à la logique du marché. Une partie de la communauté éducative adhère à ce nouveau courant et critique le statu quo.

Dans le milieu des années 90, la Fédération modifie encore le mode de calcul du coût des enseignants dans le cadre du remboursement qu'elle accorde aux Länder. Elle prend désormais en considération le nombre exact d'heures d'enseignement de toutes les classes pour chaque établissement d'enseignement obligatoire.

Jusqu'à présent, seuls quelques établissements ont créé de telles entreprises.

Le débat socio-politique émergeant au début des années 90 se polarise autour des questions suivantes:

- dans quelle mesure les écoles devraient-elles être autorisées à décider des dépenses de fonctionnement?
- dans quelle mesure devraient-elles être capables de transférer des fonds entre postes budgétaires et entre années comptables?
- dans quelle mesure devraient-elles obtenir une personnalité juridique limitée (*Teilrechtsfähigkeit*), et pouvoir recueillir des fonds de manière autonome?

Dans ce débat sur l'autonomie, la dimension financière est la plus sujette à polémiques.

PORTUGAL

Autorités responsables des écoles. L'État organise la majorité des écoles. Les administrations locales sont responsables de la construction des bâtiments pour les écoles primaires. Des écoles privées existaient déjà avant 1980, date de la mise en place du statut des écoles privées et des contrats de subvention. En 1971, création d'un 2^e cycle de l'*ensino básico* (enseignement de base) dispensé par recours à des moyens audiovisuels (télé-école) pour permettre la scolarisation des populations en âge de scolarité de dimension relativement réduite, dans les zones géographiquement éloignées.

Mode de financement des écoles. Jusqu'en 1988, les écoles publiques reçoivent un budget de l'État structuré en plusieurs postes budgétaires. Toute modification à ce budget doit être soumise à l'approbation du ministère des finances. Les administrations locales financent les dépenses de fonctionnement des écoles primaires. Elles reçoivent une allocation de l'État pour couvrir ce financement.

Demande et offre d'éducation. La durée de l'enseignement obligatoire est fixée à 4 ans en 1960. Elle est prolongée à 6 ans en 1967 et passe à 9 ans en 1986. Le taux de fréquentation croît dans le 2^e cycle de l'*ensino básico* jusqu'en 1985, tandis que dans le 3^e cycle, il croît jusqu'en 1994. Dans le secteur public, les parents doivent inscrire leur enfant dans l'école la plus proche du domicile ou du lieu de travail. La dénatalité est importante depuis 1977 et tous les efforts se concentrent sur l'augmentation de l'offre d'écoles publiques pour garantir que tous les élèves puissent fréquenter l'école.

Contexte économique et politique général. Depuis la chute de la dictature en 1974, il y a urbanisation progressive du pays, consolidation de la démocratie et du pouvoir démocratique local.

RÉFORMES

1980: décret-loi portant sur le statut de l'enseignement privé applicable aux écoles privées à l'exception des établissements d'enseignement supérieur. Ce décret établit les types de contrats de subvention pouvant être conclus avec les écoles privées. Trois types de contrats sont passés: contrat d'association pour les écoles privées qui couvrent des régions où il n'y a pas d'écoles publiques, contrat de parrainage pour l'enseignement artistique, contrats individuels pour les élèves en difficulté financière et fréquentant les écoles privées.

1984: transfert aux administrations locales (communes) de la responsabilité financière relative au transport des élèves de l'*ensino básico* (six ans – 1^{er} et 2^e cycles), aux réfectoires scolaires de l'enseignement primaire et aux aides sociales directes aux élèves nécessitant de l'enseignement primaire et de l'*ensino básico* dispensé par recours aux médias. Parallèlement à cette décision, la dotation du budget de l'État attribuée aux administrations locales a été renforcée.

OBJECTIFS

- Donner une base légale aux écoles privées.
- Développer le nombre de places dans ces écoles.

- Décentraliser les décisions relatives au financement de services annexes (repas, transport...) de l'État vers les communes.

CONTEXTE

Avant 1980, un certain nombre d'élèves de l'*ensino básico* et de l'enseignement secondaire privé étaient déjà subventionnés principalement en raison du fait que le recours aux écoles privées s'imposait pour permettre la scolarisation de l'ensemble de la population scolaire.

La nécessité de satisfaire à la demande croissante au niveau de l'enseignement de base a rendu incontournable l'ouverture de négociations avec les écoles privées disposées à se substituer au réseau public en accueillant tous les élèves de leur zone d'influence.

Le transport est gratuit pour les élèves qui résident à plus de 3 km de leur école. Chaque jour, les élèves reçoivent 20 cl de lait. Un réfectoire scolaire sert des repas à des prix subventionnés.

En 1982, le nombre d'élèves fréquentant l'enseignement dispensé par recours aux médias a atteint son maximum (17,4 %). Il décroît ensuite progressivement au fur et à mesure de la création d'écoles proposant le 2^e cycle de l'*ensino básico*. Entre 1984 et 1994, le nombre d'écoles primaires diminue en raison de l'urbanisation et de la possibilité

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1986: mise en place d'une structure d'enseignement unique appelée *ensino básico*. Elle comprend trois cycles. Cette structure remplace la structure antérieure formée de niveaux primaire et secondaire inférieur dissociés. La durée de l'enseignement obligatoire passe à neuf ans.

- Élargir l'offre éducative.

d'inscrire son enfant dans une école proche du lieu de travail. Les écoles de moins de 10 élèves sont fermées. Les administrations locales s'opposent à ces fermetures.

Dénatalité qui touche surtout l'enseignement primaire.

1987: mise en place des *Direcções Regionais de Educação* (directions régionales de l'éducation) responsables de la construction des écoles de 2^e et 3^e cycles. Certaines subventions sont attribuées aux écoles sur indication des DRE. Les DRE et le service central du ministère établissent les normes pour la quantification des besoins en enseignants (taille des classes et nombre d'heures de cours).

- Déconcentrer les décisions relatives au financement des bâtiments.

En 1985, on observe un pic du taux de fréquentation dans le 2^e cycle de l'*ensino básico*. À partir de cette date, les effets de la dénatalité sur ce taux de fréquentation se font sentir.

1988: mise en œuvre d'une expérience dans cent écoles de l'*ensino básico* et de l'enseignement secondaire. Ces écoles peuvent inscrire les dotations de fonctionnement dans deux postes seulement, à savoir les «dépenses courantes» et les «dépenses en capital». Par ailleurs, les écoles sont autorisées à employer les dotations non utilisées du poste «dépenses courantes» et les économies de personnel (non-remplacement du personnel non enseignant quittant ses fonctions) pour les dépenses en capital.

- Décentraliser la gestion financière de l'État vers les établissements.

Cette réforme est fondamentale car le régime général applicable aux services jouissant de l'autonomie administrative impose l'inscription et la gestion des dotations à des postes budgétaires détaillés.

En 1989, ce régime spécial est étendu à 200 nouvelles écoles avant d'être généralisé.

Octobre 1988: autorisation pour les établissements de récolter des fonds et de les gérer, ce qui était impossible jusqu'alors. Les recettes servent à l'entretien des écoles.

- Décentraliser la recherche de fonds au niveau de l'école.

Auparavant, les recettes provenant de la vente d'articles de papeterie ou de la gestion de bars et de cafétérias devaient être restituées à l'État et étaient utilisées pour apporter une aide sociale directe aux élèves nécessiteux. L'école n'avait donc aucun pouvoir de décision au niveau de leur utilisation.

Février 1989: décret-loi établissant l'autonomie culturelle, pédagogique et administrative des écoles de 2^e et 3^e cycles et concrétisant les tendances antérieures dans le cadre de la gestion financière. Il contient (1) l'inscription et la gestion du

- Conférer une plus grande autonomie de décision aux écoles afin de rendre l'utilisation des ressources

Le transfert du contrôle de l'exécution budgétaire des écoles du ministère des finances au ministère de l'éducation s'est effectué dans un contexte de régionalisation progressive des fonctions de l'administration de l'éducation (directions régionales de l'éducation).

RÉFORMES

budget en deux postes seulement: les «dépenses courantes» et les «dépenses en capital», (2) l'autonomie dans la recherche et la gestion des ressources propres, y compris au niveau des droits d'inscription, des taxes et des amendes, des revenus de biens propres et intérêts de dépôts bancaires, des dons, des subventions, des héritages et legs et des participations; le solde des recettes propres est automatiquement transféré à l'année suivante.

De la sorte, un régime d'autonomie dans la gestion financière s'institutionnalise dans le cadre des normes de comptabilité publique; ce régime est plus vaste que le régime normal d'autonomie administrative prévu dans la loi.

Années 90 (1): mise en place de programmes spéciaux dans le primaire et l'*ensino básico* dispensé par médias (programme Territoires éducatifs d'intervention prioritaire et le Programme d'enseignement pour tous). Cette mise en place se traduit par l'intervention du ministère de l'éducation dans le financement du fonctionnement des établissements d'enseignement primaire. L'intervention s'est aussi traduite par une dotation en espèces (soit par le biais des DRE, soit au moyen des programmes portant sur les bibliothèques scolaires ou visant l'introduction des nouvelles technologies).

Années 90 (2): création d'établissements proposant les trois cycles de l'*ensino básico* qui permet l'attribution d'un budget géré selon la règle en vigueur pour les écoles des 2^e et 3^e cycles (la contribution financière des administrations locales représente un supplément au budget).

La même situation s'applique quand les écoles primaires et les écoles de l'*ensino básico* dispensé par recours aux médias relèvent de ce que l'on appelle les «regroupements d'écoles», comprenant des écoles du 2^e et/ou du 3^e cycle de l'*ensino básico*.

OBJECTIFS

disponibles plus efficace et mieux ciblée.

- Instaurer l'équité dans la distribution des ressources disponibles.
- Imposer leur utilisation intégrale au cours de l'année pour laquelle elles sont affectées, car les soldes ne peuvent être reportés d'une année à l'autre.

- Accroître le taux de réussite scolaire et prévenir les abandons.

- Encadrer le parcours scolaire des élèves d'une zone scolaire.

CONTEXTE

Les fonctions de gestion centralisée des ressources financières sont développées (au niveau du cabinet de gestion financière du ministère) de façon à garantir que l'autonomie majeure des écoles ne provoque pas de dérapages financiers et ne nécessite aucun financement additionnel.

Les recettes propres proviennent en grande majorité de la vente dans les cafétérias des écoles. La contribution de ces recettes au fonctionnement de l'enseignement ne dépasse pas 20 % du total des dépenses de fonctionnement.

Seules les écoles qui adhèrent à ces programmes peuvent obtenir les dotations spécifiques.

En 1994, la proportion d'élèves inscrits dans l'enseignement dispensé par les médias s'élève à 6,9 %.

La tendance actuelle va donc dans le sens des regroupements d'écoles, de façon à ce qu'elles atteignent des dimensions suffisantes pour permettre l'existence d'organes de gestion et l'attribution de l'autonomie de décision dans l'utilisation des dotations, qu'elles soient octroyées par les administrations locales, par le ministère de l'éducation ou par les programmes éducatifs financés par des subventions communautaires.

RÉFORMES

1996: signature d'un protocole par le ministère de l'éducation et par l'association nationale des municipalités. Ce protocole stipule qu'au niveau des réfectoires scolaires des écoles primaires, les administrations locales ne devront intervenir qu'à titre complémentaire. En d'autres termes, elles seront uniquement tenues d'apporter une participation financière pour faire face au coût des repas. Leur quote-part sera équivalente à celle attribuée par les Directions régionales de l'éducation. Les coûts en personnel et en gestion des réfectoires seront assumés par le ministère de l'éducation.

1997: autorisation de créer des regroupements d'écoles proposant l'enseignement préscolaire, primaire et l'*ensino básico* par recours aux médias. Ces regroupements doivent devenir autonomes sur le plan de leur gestion à partir de 1998. Les dotations globales destinées au fonctionnement des regroupements existants sont inscrites dans le budget de l'État. Peu de regroupements ont été créés à ce jour.

1997/1998: les conditions réglant les «contrats individuels» des écoles privées ont été modifiées. Dans le cas des écoles privées qui acceptent des élèves connaissant des difficultés financières, la subvention par élève est établie en fonction des droits d'inscription demandés par l'école (avec réduction offerte par l'école) et du revenu familial. C'est dans ce cadre que des «contrats individuels» sont stipulés. Depuis lors, les écoles privées ne sont plus obligées de réduire les droits d'inscription appliqués aux élèves couverts par le contrat.

OBJECTIFS

- Rouvrir les réfectoires scolaires qui avaient été fermés dans un grand nombre de communes.

- Promouvoir l'équité dans le financement du fonctionnement des écoles primaires.

- Augmenter la taille des établissements pour permettre l'autonomie.

CONTEXTE

La loi sur le financement local de 1987 ne prend pas en compte, dans les critères de distribution de la dotation du budget de l'État, l'impact financier des fonctions attribuées aux administrations locales en 1984. Dès lors, un grand nombre d'administrations locales considèrent que la répartition des moyens financiers ne leur permet pas de faire face aux obligations qui sont les leurs depuis 1984. Et, si cela n'a eu aucun impact sur le fonctionnement des transports scolaires, il en va autrement pour le fonctionnement des réfectoires scolaires.

Le gouvernement en place a décidé d'accorder la priorité à l'enseignement primaire ainsi qu'au développement de l'enseignement préscolaire. Cette décision a avivé le débat relatif aux ressources financières destinées au fonctionnement des écoles primaires. Auparavant, les écoles de ce niveau d'enseignement ne disposaient pas d'un budget propre directement attribué et dont elles auraient dû justifier l'utilisation.

Le développement des contrats de subvention conclus avec des écoles privées, induit par la réforme de 1980, a conduit à l'augmentation progressive des montants de la subvention ainsi qu'à l'accroissement du nombre d'élèves dans l'enseignement privé subventionné. Un tel accroissement des effectifs ne se manifeste pas dans l'enseignement privé non subventionné.

La réforme de 1997 a entraîné une augmentation substantielle du nombre de contrats, des subventions par élève et du nombre d'élèves couverts par ces contrats. Cette augmentation des subventions permet aux parents une plus grande liberté de choix entre école publique et école privée.

FINLANDE

Autorités responsables des écoles. De 1860 à 1890, le gouvernement a établi un réseau éducatif dense par la création des *kansakoulu* (offrant six années d'études) dans différentes localités. Le début des années 50 voit la construction de nombreuses *kansakoulu* en vue de faire face à la croissance des classes d'âges en âge scolaire et aux dommages causés par la guerre.

Mode de financement des écoles. En 1926, une loi sur les dépenses des *kansakoulu* est adoptée en vue d'améliorer le statut économique des municipalités les plus pauvres. L'après-guerre se caractérise par un accroissement des dépenses en matière d'éducation. Jusqu'en 1993, l'administration centrale contrôle de manière stricte les services des écoles municipales et leur gestion financière. L'affectation des subsides est prédéfinie. L'administration centrale paie un certain pourcentage des coûts réels de la plupart des services. Afin de limiter ses propres dépenses, l'État devait donc aussi limiter les dépenses municipales. Il exerçait un contrôle sur le total des dépenses municipales et sur leur répartition entre différentes affectations telles que les salaires, mais l'administration centrale ne contrôlait pas l'allocation des ressources entre les différentes écoles au sein d'une même municipalité.

Demande et offre d'enseignement. En 1921, l'enseignement obligatoire est instauré. De 1972 à 1977, le système d'enseignement de base en structure unique est progressivement mis en place sur la base de la loi connue en Finlande sous le nom de *Comprehensive School Act*. L'enseignement obligatoire est organisé en deux cycles (6 + 3 ans). Les élèves relèvent du district scolaire dans lequel ils vivent. Chaque élève a le droit de suivre l'enseignement obligatoire dans son propre district. Il peut aussi, pour des motifs liés à sa langue ou à sa santé, s'inscrire dans une école à l'extérieur de ce district. Les décennies 60 et 70 sont une période de fermetures d'écoles, qui résultent des changements dans la structure de la population (âge et localisation).

Contexte politique et économique général. L'après-guerre connaît un transfert d'activités et de services vers les municipalités. En 1967, une réforme générale concernant la relation financière entre l'administration centrale et les municipalités est instaurée. C'est l'introduction du système de classification selon la capacité financière établie sur la base des recettes fiscales et des dépenses nettes. Les municipalités sont classées en 10 catégories de capacité financière et le gouvernement attribue les subsides pour les services de base en se fondant sur cette classification, révisable chaque année. Dans l'ensemble, la situation devait demeurer stable, afin de maintenir les dépenses publiques sous contrôle.

RÉFORMES

1979: application du système de subvention par catégories à l'enseignement primaire et secondaire inférieur. L'ensemble des dépenses des écoles est réparti entre l'État et la municipalité dans laquelle réside l'élève, en fonction de la proportion de subsides de l'État. Chaque classe de capacité financière a un pourcentage correspondant de subsides (les classes les plus défavorisées recevant plus de moyens). Trois types de postes sont identifiés: les salaires des enseignants, les transports et frais de logement, et les autres coûts de fonctionnement. Le paramètre de calcul réduisant les dépenses ne concernait que les «autres coûts de fonctionnement» (ni les salaires des enseignants, ni les coûts de transport et frais de logement).

OBJECTIFS

- Réduire la bureaucratie associée au système de subvention gouvernementale de l'enseignement.
- Assurer l'équité entre les régions.
- Développer l'autonomie municipale.
- Réduire l'augmentation des dépenses municipales.

CONTEXTE

Cet objectif est conçu en termes de compensations attribuées par l'État pour les établissements confrontés à des coûts élevés liés à la dispersion de leur population.

En ce qui concerne l'autonomie, le pouvoir décisionnel est progressivement transféré vers les autorités locales, au détriment du niveau central.

Le système développé en 1979 est plutôt bureaucratique parce que les dépenses municipales réelles devaient être vérifiées avant que ne soit effectué le paiement final. En tout cas, la réforme de 1979 a représenté une amélioration sensible de la situation par rapport à la situation précédente.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

Pour le poste relatif aux salaires, la formule de calcul intègre le nombre d'enseignants et leur tranche salariale. La formule de calcul des subsides ne tient pas compte du second type de poste, qui continue à être financé au coût réel. Du point de vue du système financier, ce processus se traduit par le passage à un système de financement basé sur le nombre d'élèves plutôt que sur les coûts.

1992: mesures d'économie (notamment augmentation du nombre minimal d'élèves nécessaires pour maintenir un poste d'enseignant dans les petites écoles).

- Réduire les dépenses en éducation.

Le pays connaît une importante récession économique. Le nombre de petites écoles est important en Finlande. Le coût de fonctionnement par élève a nettement augmenté durant les années 80. Il atteint son pic en 1988. Pour éviter une érosion trop forte du réseau scolaire, les autorités ont été amenées dans les années précédentes à diminuer considérablement les normes de maintien d'une école de deux enseignants (55 enfants en 1958 à 12 en 1977). La mesure de 1992 va entraîner la fermeture de nombreuses écoles.

1993: réforme des modes de subvention qui accroît considérablement le pouvoir de décision des municipalités. La situation économique d'une municipalité ne détermine plus autant la proportion des subsides publics attribués par le ministère de l'éducation. Le ministère de l'intérieur et celui des finances sont responsables des compensations des disparités économiques entre municipalités. La dotation est globale, les municipalités décident elles-mêmes combien et comment elles investissent dans l'éducation. Les soldes budgétaires annuels ne doivent pas être retournés à l'administration centrale mais celle-ci ne fournit pas automatiquement de fonds publics pour couvrir les éventuels déficits. L'octroi des subsides aux municipalités s'effectue sur la base du nombre d'élèves (le montant moyen par élève étant défini annuellement par le gouvernement) et d'un coût unitaire par élève (qui tient compte du nombre de cours, de la densité de la population de la municipalité et de la catégorie de celle-ci).

- Clarifier la distribution des responsabilités financières en matière de services publics entre les différents ministères.
- Accroître l'efficacité et la productivité du système éducatif.
- Continuer à accroître l'autonomie des municipalités.

Le plan de réforme est initié au milieu des années 80. En 1987, le nouveau gouvernement identifie la réforme de l'administration comme une des questions prioritaires. Cette réforme concerne tous les secteurs administratifs et se traduit notamment par la gestion par résultat dans l'administration publique, la privatisation de certaines agences de l'État et la réforme des modes de subvention des municipalités par l'État. Par ailleurs, la fin des années 80 connaît une certaine croissance économique et un confort financier relatif tant pour l'État que pour les municipalités. Celles-ci réclament plus d'autonomie, l'opinion des responsables municipaux étant que leur action serait améliorée sans la supervision centrale, qui apparaît à leurs yeux comme trop protectrice. Après quelques expériences pilotes positives, en 1989, le gouvernement charge un administrateur de mettre au point un projet de réforme des modes de subvention pour les secteurs de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale. Sur la base de ce projet, la réforme est mise au point pendant deux ans.

Le passage d'un système de financement basé sur les coûts réels à un système basé sur une formule de calcul per capita est important pour l'économie nationale car il encourage les municipalités à plus d'efficacité économique.

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>L'administration centrale n'intervient plus dans les décisions relatives à l'allocation des ressources et subsides entre établissements à l'intérieur d'une même municipalité. La municipalité détermine le degré d'autonomie des écoles. Leur niveau de pouvoir de décision peut donc varier suivant les municipalités.</p>		<p>La réforme de 1993 a amoindri le rôle de la bureaucratie au niveau central du système de subventions publiques parce qu'il n'était plus désormais nécessaire de calculer les dépenses réelles des pouvoirs organisateurs d'enseignement. Au niveau local, la fixation des subventions publiques sur la base de la municipalité de résidence a continué à alimenter de la bureaucratie jusqu'à ce que la réforme de 1996/1997 soit mise en œuvre.</p>
<p>1993-1998: réduction annuelle des subsides de l'État et diminution consécutive des dépenses des municipalités en éducation par la révision à la baisse du coût unitaire par élève. La réduction des moyens se traduit par une réduction du nombre d'établissements.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les dépenses en éducation. • Ralentir l'accroissement de la dette publique. 	<p>Le transfert de pouvoir de l'administration centrale vers les municipalités prend place dans un contexte économique très différent de celui dans lequel la réforme de 1993 fut conçue. Les autorités municipales doivent faire face à la diminution des subventions et prendre des mesures d'économie.</p>
<p>1996-1997: réforme de la participation des municipalités. En 1996, le système de classification des municipalités pour la dotation globale accordée par le ministère de l'intérieur est remplacé par un système de rééquilibrage basé sur les recettes fiscales de la municipalité par rapport à la moyenne nationale (compensation pour les municipalités à revenu fiscal plus faible et ponction pour les municipalités à revenu fiscal plus élevé). En 1997, une seconde réforme complète celle de 1996. Le ministère de l'éducation fixe un prix unitaire pour chaque municipalité en fonction de divers critères. La subvention qu'il octroie à chaque municipalité est la différence entre le prix unitaire spécifique pour la municipalité et la part des coûts pris en charge par la municipalité (même montant par habitant pour toutes les municipalités).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter l'évolution des dépenses en éducation. • Diminuer le travail administratif de distribution des subventions. 	<p>Le système classificatoire est mis en cause suite au recul général des municipalités sur l'échelle de la capacité financière. La stabilité attendue du système en termes de dépenses globales qui aurait dû découler d'un double mouvement des municipalités sur l'échelle (certaines passant vers des échelons inférieurs et d'autres vers des échelons supérieurs) n'est pas atteinte.</p> <p>Le système est jugé inadéquat car il ne pousse pas les municipalités à gérer leurs ressources de manière rigoureuse (l'aide de l'État étant proportionnelle aux difficultés de la municipalité). Le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en 1995 décide de revoir le système.</p> <p>Le nouveau système est profitable au secteur de l'éducation étant donné que la part autofinancée de toutes les municipalités pour assurer la scolarité correspond à la même somme par tête, quelles que soient les activités maintenues par les opérateurs de formation. Le nouveau système requiert moins de travail administratif car il n'y a plus de connexion entre la subvention et le domicile de l'élève.</p>
<p>La base de financement d'un établissement peut être obtenue simplement en multipliant le nombre d'élèves inscrits dans l'établissement, qu'ils résident ou non dans la commune, par le prix unitaire et le montant peut être versé directement au gestionnaire de l'établissement. Les subsides pour le transport sont intégrés dans le prix unitaire général.</p>		<p>Dans la plupart des cas, les subsides ne sont pas suffisants. Des accords sont alors conclus entre établissements et municipalité en ce qui concerne le financement des coûts non couverts par les subsides.</p>

RÉFORMES

1998: proposition de loi visant à remplacer le *Comprehensive School Act* par un *Basic Education Act*, qui intégrerait des législations relatives à l'enseignement de l'État, à l'enseignement privé et à l'enseignement municipal. Les objectifs, les contenus et la structure de l'enseignement seraient définis de façon indépendante des institutions particulières. L'instance qui organise le service éducatif (*koulutuksen järjestäjä*) aurait le pouvoir de décision en ce qui concerne un certain nombre d'établissements, la distribution des compétences entre institutions, et les problèmes organisationnels. Les subsides de l'État seraient attribués à cette instance.

Dans certaines limites, les élèves sont libres de choisir l'établissement de leur choix parmi ceux situés dans la municipalité où ils résident. En vue de limiter les difficultés de transports, la municipalité pourrait assigner à un enfant une école de la municipalité ou d'une autre municipalité, voire une école privée ou de l'État. En outre, la division stricte de l'enseignement en deux cycles ne serait plus nécessaire. L'enseignement obligatoire serait élargi à tous les enfants de 7 à 16 ans vivant en Finlande, indépendamment de la nationalité.

Pour l'enseignement privé, la proposition apporte certaines clarifications. Le financement serait attribué pour l'enseignement primaire privé s'il répond à des besoins particuliers en formation dans son aire géographique. Un accord entre les responsables privés et la municipalité concernée serait normalement requis mais des exceptions sont envisageables dans certaines situations spéciales.

OBJECTIFS

- Assurer l'égalité de l'enseignement dans toutes les régions.
- Consolider diverses législations.
- Assurer la transition d'une régulation des institutions éducatives à une régulation des activités telles que l'enseignement fondamental.

CONTEXTE

La proposition a poursuivi le processus de décentralisation du système éducatif finlandais en mettant l'accent sur la liberté de l'instance qui organise l'enseignement de gérer ses propres activités, et sur les responsabilités liées aux fonctions enseignantes.

Il était aussi important d'accroître l'aptitude du système éducatif à s'adapter aux changements dans la société. La législation devait offrir des opportunités, sans imposer des décisions qui auraient été prises à l'avance de manière centralisée.

Le *Basic Education Act and Decree* est entré en vigueur en 1999. Un prix unitaire par élève est basé sur les subventions publiques aux établissements privés et égal à 90 % du prix unitaire municipal. Toutefois, pour les établissements qui étaient déjà en fonction avant la réforme de 1998, le prix unitaire est le même que pour les établissements municipaux.

Le terme *koulutuksen järjestäjä* se réfère à la municipalité, à la fédération de municipalités ou à la communauté ou fondation privée en charge de l'offre éducative et qui, à ce titre, peut recevoir des subventions publiques. Cette instance qui organise l'enseignement peut diriger plusieurs établissements (comme la ville d'Helsinki, par exemple) ou un seul (comme c'est le cas de fondations privées). Le *koulutuksen järjestäjä* est responsable, aux yeux des autorités scolaires nationales, de l'enseignement prodigué et de la répartition des ressources entre les différentes institutions qu'il possède.

SUÈDE

Autorités responsables des écoles. Depuis le début des années 90, la responsabilité de la gestion est décentralisée et est principalement du ressort des municipalités. Le gouvernement central ne produit donc plus de directives pour les questions d'organisation de l'enseignement (nombre de classes, nombre d'unités scolaires). Néanmoins, il exerce une certaine influence par l'octroi de subventions globales aux municipalités. Ces subventions ne sont pas attribuées spécifiquement pour l'éducation. Jusqu'en 1991, les préoccupations des municipalités se sont centrées en priorité sur des questions organisationnelles et économiques, alors que les thèmes relatifs à la qualité et l'efficacité de l'enseignement n'ont reçu qu'une attention secondaire.

Mode de financement des écoles. Avant 1991, les subventions du gouvernement sont fortement et automatiquement liées, d'une part, à l'organisation de l'éducation approuvée par l'administration des écoles publiques (conseils scolaires du comté, abolis en 1991) et à la répartition des élèves entre les établissements, et, d'autre part, à certaines catégories de dépenses spécifiques, principalement celle du personnel enseignant. L'allocation est calculée sur la base du nombre d'heures d'enseignement hebdomadaire.

Demande et offre d'enseignement. Le nombre d'élèves augmente nettement dans les années 90. La durée de l'enseignement obligatoire est fixée à neuf ans depuis 1962.

Contexte politique et économique général. Depuis la moitié des années 80, au niveau de la politique administrative, la tendance à donner de plus en plus de responsabilités aux gouvernements locaux (municipalités et conseils de comté) et une plus grande autonomie de gestion, tant dans le secteur de l'éducation que dans d'autres secteurs publics, se marque fortement.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1991 (1): la réglementation des conditions d'emploi du personnel dans le secteur public passe du niveau central au niveau des parties concernées.

- Rationaliser les dépenses publiques en matière d'enseignement.

Le contexte économique se détériore et la société civile exprime une demande grandissante pour un contrôle accru des dépenses publiques.

1991 (2): modification de la répartition des responsabilités entre gouvernement central et local. Les municipalités reçoivent la responsabilité absolue en matière de gestion de l'enseignement obligatoire dans le secteur public. Leur liberté d'action est élargie en ce qui concerne le choix des moyens, ainsi qu'en ce qui concerne l'organisation du travail et les ressources à investir dans l'enseignement.

- Rationaliser les dépenses publiques en matière d'enseignement.
- Mettre en place une administration et un contrôle politique plus efficaces.
- Permettre une meilleure adaptation aux conditions et besoins locaux.

En 1988, le gouvernement rédige un projet de loi qui pose les premiers jalons de la déréglementation du système éducatif et du passage à un mode de gestion basé sur la performance. La poursuite de l'objectif correspondant à cette réforme doit s'interpréter à la lumière de la détérioration du contexte économique et de la demande grandissante de la société civile pour un contrôle accru des dépenses publiques, notamment dans l'enseignement. Un accent particulier est porté sur la démocratisation, une plus grande efficacité et la professionnalisation des services. Pour faire face à ces priorités, la décentralisation et la déréglementation sont présentées comme les voies à emprunter. Dans ce cadre, la responsabilisation de tous les acteurs directement concernés (municipalités, établissements, enseignants, parents et élèves) est indispensable.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

Les municipalités peuvent déléguer aux écoles tout ou partie de leurs décisions relatives à l'allocation des ressources. Cependant, en général, une grande partie des ressources demeure gérée au niveau des instances centrales de la municipalité et est allouée de manière contraignante.

- Améliorer l'efficacité et la conscience des coûts.
- Accroître l'influence des acteurs civils sur les activités municipales.

Pour l'enseignement, le mouvement de décentralisation s'accompagne d'une délégation des responsabilités de plus en plus marquée vers les établissements.

En 1991, le contrôle de l'État sur la nomination des enseignants et des chefs d'établissement est aboli.

1991 (3): réforme du mode de financement de l'enseignement qui introduit un système standardisé d'estimation des besoins des municipalités pour financer l'enseignement. Ces besoins déterminent l'aide fournie par l'État. Ce nouveau mode de financement ne régleme pas l'organisation des établissements et permet la libre utilisation des ressources dans les municipalités.

- Développer la décentralisation et l'autonomie des municipalités.

Le mode de calcul antérieur pour financer les établissements intégrait, de prime abord, les caractéristiques spécifiques de chaque établissement, puisque les ressources de base étaient allouées à chaque établissement en particulier. Toutefois, ce mode de calcul était relativement peu flexible étant donné le lien étroit avec la structure organisationnelle en place et les postes préétablis. Un tel mode de subvention ne favorisait donc pas les initiatives au niveau municipal en matière de rationalisation, de réévaluation de l'organisation et de l'attribution des ressources, et d'adaptation éducative et organisationnelle aux changements du contexte socio-économique. En instaurant un mode de gestion basé sur la performance à la place d'un système de contrôle régulateur, les responsabilités et compétences passent du gouvernement central aux établissements, ce qui entraîne une certaine déréglementation du champ éducatif.

1992 (1): réforme qui modifie le mode de financement de l'enseignement privé. Pour chaque élève fréquentant une école privée, la municipalité du domicile de l'élève doit fournir une allocation standard pour les dépenses en personnel et en fonctionnement.

- Réguler le financement des écoles privées.

Avant cette réforme, les établissements scolaires privés pouvaient être subventionnés à condition de proposer des méthodes pédagogiques et des types d'activités jugées d'un intérêt public et pouvant être testés dans le système éducatif. Il n'y avait pas d'obligation pour les municipalités d'aider financièrement ces écoles privées, ce qui a conduit à une forte hétérogénéité des situations entre les municipalités. Néanmoins, la plupart des municipalités fournissaient des bourses pour le matériel d'enseignement, les repas et la médecine scolaire.

1992 (2): intégration des dispositions dans la loi sur l'éducation afin que les parents puissent choisir un établissement public ou privé autre que celui attribué par la municipalité.

- Assurer la liberté complète de choisir une école privée.
- Accorder une certaine liberté de choisir une école municipale autre que celle de la municipalité d'appartenance.

La municipalité ne doit cependant pas couvrir les frais de transports si les parents choisissent d'inscrire leur enfant dans une école éloignée de leur domicile.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1993: suppression de l'attribution des subventions à affectations préétablies pour les activités éducatives. À la place, une subvention générale de l'État est versée aux municipalités et aux conseils de comté. Cette «subvention d'égalisation» aplanit les disparités municipales en termes de recettes fiscales et les disparités des coûts structurellement conditionnés.

- Assurer des conditions financières équivalentes dans les différentes municipalités et comtés.
- Compenser les diminutions de populations.

La situation économique du pays connaît une très importante détérioration durant la première moitié de la décennie. Le pays vit la récession la plus importante depuis les années 30. Au cours des trois premières années, la dette publique double, le chômage triple et le déficit budgétaire quadruple.

Une des idées sous-jacentes au processus de décentralisation et d'autonomisation est celle de la variation des coûts de l'enseignement en fonction des besoins de la municipalité ou de l'école. Les fonds attribués par le gouvernement central aux municipalités sont donc calculés en tenant compte de certaines variables permettant de compenser les effets des disparités géographiques, socio-économiques et démographiques.

1994: décret gouvernemental du 17 février qui stipule que l'équivalence de l'enseignement ne signifie pas que l'enseignement soit identique partout ni que les ressources doivent être distribuées de manière uniforme et cela dans les deux secteurs (public et privé subventionné).

- Répondre, dans l'allocation des ressources, au principe de la gestion des besoins.

Ce décret définit le nouveau programme commun pour l'ensemble de l'enseignement obligatoire. Durant les années 90, il est devenu courant que les municipalités attribuent les fonds aux écoles non seulement en tenant compte du nombre de leurs élèves mais aussi de leurs besoins spécifiques.

1995 (1): décret gouvernemental N° 200 qui introduit un nouveau système de subventions pour l'enseignement privé, similaire à celui de l'enseignement public. Ce système entre en vigueur l'année scolaire 1997-1998.

- Financer l'enseignement privé selon le même système que l'enseignement public.
- Renforcer la compétition entre les écoles et développer la liberté du choix scolaire.

Plutôt que de fournir une aide sur une base standard, les municipalités doivent prendre en compte l'investissement des écoles et les besoins des élèves, ainsi que le fait que les écoles privées ont certains coûts plus élevés qui leur incombent, notamment le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

En 1995, seulement 2 % de la population scolaire fréquentent une école privée. Avant la réforme, des droits d'inscription étaient permis. Actuellement, les écoles privées du niveau de l'enseignement obligatoire ne peuvent plus en exiger.

1995 (2): décret gouvernemental N° 157 qui stipule le lancement de projets pilotes impliquant des conseils locaux dans lesquels sont inclus une majorité de parents. Ce conseil peut avoir la responsabilité de tous les postes du budget scolaire, tels que l'attribution des ressources pour les coûts de fonctionnement ou le personnel.

- Rencontrer les demandes des parents et des élèves afin d'améliorer la qualité de l'enseignement.

Sur la base d'une décision du Parlement, les municipalités sont autorisées – pour une période d'essai de cinq ans (jusqu'en juillet 2001) – à transférer certaines responsabilités et pouvoirs de décision aux conseils locaux.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1992-1996: réduction du personnel, enseignant et non enseignant, et donc augmentation du ratio élèves/enseignant.

- Comprimer les coûts.

Entre 1992 et 1996, les municipalités font face à de nouvelles difficultés financières. Il est difficile d'estimer si la plus grande conscience des coûts (c'est-à-dire la conscience que les solutions ne résident pas toujours dans l'augmentation des ressources) observable actuellement est le fruit du processus de décentralisation ou des contraintes budgétaires plus lourdes depuis le second semestre de 1992.

À court terme, cette réduction du personnel n'a cependant pas entraîné des effets dramatiques d'une part parce que la part relative de l'enseignement dans les dépenses publiques était, comparativement à d'autres pays, plus élevée et d'autre part parce que les enseignants, très bien formés, ont développé un investissement et une créativité qui ont permis d'alléger les effets de ces réductions. En outre, la part relative de l'enseignement dans les dépenses municipales est demeurée relativement stable.

1997-1999: lettres officielles du gouvernement avec proposition d'un plan de développement qui s'inscrit dans le processus de décentralisation initié dans les années 80. Ce plan souligne l'importance d'une gestion performante (par objectifs et résultats) et, dans ce cadre, de l'amélioration et du renforcement des mécanismes d'encadrement et d'évaluation dans de nombreuses municipalités et écoles, notamment dans l'optique de compiler et disposer d'une information robuste pour la prise de décisions et le développement éducatif.

- Poursuivre la politique de décentralisation.
- Mettre sur pied une politique vigoureuse d'amélioration de la qualité des écoles.

En dépit de résultats favorables dans les comparaisons internationales, les premiers signes d'une qualité insuffisante se font sentir. Le plan de développement établit que les élèves en difficulté reçoivent de moins en moins d'aide.

ROYAUME-UNI (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord)

Autorités responsables des écoles. Depuis 1870, le système éducatif national est administré localement. La fonction du gouvernement central se limite au soutien financier des autorités locales et à la garantie de l'application de la politique éducative nationale. À partir de 1944, chaque école publique a ses propres *governing bodies* dont le rôle effectif fut limité jusqu'à la loi de 1988: ils servaient surtout d'intermédiaires entre les *Local Education Authorities* – LEA – et le chef d'établissement. En Irlande du Nord, il n'y a pas de LEA mais cinq *Education and Library Boards* qui remplissent les mêmes fonctions.

Mode de financement des écoles. De 1944 à 1959, les LEA recevaient une subvention de l'État basée sur le pourcentage de ce que l'autorité locale décidait de consacrer à l'enseignement. Conjointement à cette subvention, les LEA avaient aussi une subvention spécifique pour certains postes budgétaires particuliers (notamment les repas et le service d'emploi des jeunes). Le reste des dépenses (soit près de la moitié) était couvert par l'impôt local. À partir de 1959, la subvention spécifique est incorporée dans une subvention générale pour les dépenses contractées par les autorités locales dans le cadre de tous leurs services. Cette subvention générale n'est donc pas forcément affectée à l'enseignement ni à d'autres services locaux particuliers. Au niveau des LEA, les autorités élues déterminent le montant total des dépenses pour l'enseignement et le comité de l'éducation (*education committee*), composé de conseillers municipaux et de membres cooptés de la communauté locale, alloue les montants à dépenser pour chaque école, ce qui laisse peu de marge de manœuvre à celle-ci. Le nombre d'enseignants attribués à chaque établissement est déterminé par le nombre et l'âge des élèves. Le salaire des enseignants, ainsi que les coûts liés aux bâtiments, sont pris en charge par la LEA. Chaque école gère les dépenses en matière de livres, équipement de bureau et matériel pédagogique. Néanmoins, les moyens nécessaires pour ces dépenses sont maintenus au niveau de la LEA, qui les gère en fonction des souhaits que formulent les écoles.

Depuis 1944, les écoles subventionnées (*voluntary aided schools*) sont financées quasiment de la même manière que les autres écoles financées par les LEA. Elles sont à cet égard dans la même situation que les autres écoles subventionnées (*maintained schools*). La différence majeure entre ces écoles réside dans leur administration. L'employeur reste légalement le *governing body* pour les *voluntary schools* alors que c'est la LEA qui l'est pour les autres *maintained schools*.

Demande et offre d'éducation. En 1944, l'enseignement est rendu obligatoire de 5 à 15 ans. La durée est prolongée jusqu'à 16 ans en 1972/1973. Depuis 1980, diverses mesures législatives permettent aux parents d'exprimer une préférence pour un établissement scolaire. Les possibilités d'extension des écoles furent limitées jusqu'en 1988, tant que les LEA pouvaient limiter et contrôler le volume des inscriptions dans les écoles de leur juridiction.

Contexte économique et politique général. Durant les années 70, des pressions sont exercées par le Fonds monétaire international (FMI) en vue du contrôle des dépenses publiques.

RÉFORMES

1988: *Education Reform Act* qui délègue la majorité des dotations aux établissements.

Selon cette loi, les moyens financiers seront délégués aux écoles secondaires, ainsi qu'aux écoles primaires les plus importantes; le montant alloué à chaque établissement est fonction du nombre d'élèves; l'établissement détermine l'affectation de ce montant et non plus la LEA.

Cette loi instaure une politique appelée *local management of schools* – LMS: l'ensemble des ressources attribuées à chaque école est considéré comme un tout que l'école est libre de gérer en respectant néanmoins certaines contraintes (les activités extra-éducatives sont exclues des dépenses, les conditions de travail et les salaires des enseignants sont fixés au niveau national et la gestion des fonds est soumise aux règlements sur les dépenses publiques).

Cette loi stipule qu'un maximum d'informations à propos des écoles doit être donné aux parents (notamment en ce qui concerne les résultats des nouvelles procédures évaluatives des écoles). Elle stipule que le marché de l'éducation doit être libéralisé avec interdiction pour les LEA de limiter et de contrôler le volume dans les écoles de leur juridiction (liberté de croissance pour les écoles attractives et obligation, à terme, de fermeture pour les écoles peu attractives).

Cette loi accroît le rôle joué par le ministère de l'éducation et de l'emploi (DfEE): la délégation se réalisera suivant une formule individuelle élaborée par chaque LEA mais dans un cadre défini par le DfEE, et après que ce dernier ait approuvé cette formule.

Les fonds retenus par la LEA sont soumis à l'approbation du DfEE et doivent être utilisés uniquement pour des objectifs généraux agréés par le DfEE.

OBJECTIFS

- Apporter une réponse à la question de la qualité de l'enseignement.
- Rationaliser la gestion des moyens par la régulation basée sur une logique de marché.
- Rendre les écoles capables d'agir comme des unités autonomes et en compétition entre elles sur le marché éducatif et donc pour l'obtention de ressources financières.
- Assurer la délégation (mise en place du LMS) et permettre ainsi aux écoles de devenir des opérateurs d'offre indépendants et concurrents.
- Accroître le choix des parents.
- Libéraliser le marché éducatif.
- Renforcer le contrôle exercé au niveau central par le gouvernement.
- Réduire le pouvoir de gestion collective des LEA.

CONTEXTE

En 1979, l'Angleterre connaît un changement de gouvernement: les conservateurs arrivent au pouvoir. D'autre part, une série de phénomènes prennent place dans le champ de l'éducation durant les années 70 et 80 et vont conduire à la réforme radicale de 1988. Ainsi, on observe un malaise grandissant quant à la qualité de l'enseignement telle qu'elle est perçue. Diverses voix dans la société civile s'élèvent pour dénoncer l'absence de réforme dans le système éducatif, ainsi que ce qui était perçu comme de mauvais résultats. Le consumérisme se développe avec libéralisation progressive du choix de l'établissement par les parents. Ceux-ci veulent pouvoir décider librement de l'établissement scolaire de leurs enfants.

Le caractère limité de son pouvoir est une préoccupation grandissante du gouvernement. Des modifications sont apportées dans la structure des dépenses et recettes nationales et locales (réduction de l'autonomie locale et contrôle central accru). Suite aux pressions exercées par le FMI, les gouvernements successifs ont réduit la possibilité que les gouvernements locaux avaient, par le recours à l'impôt local, d'accroître leurs dépenses au niveau local. Du point de vue du financement des dépenses des gouvernements locaux, l'équilibre entre les sources nationales et locales s'est donc vu modifié.

En outre, cette loi autorise la création de deux nouvelles catégories d'établissements: les *grant-maintained schools* (écoles dépendant d'une LEA qui décident de devenir autonomes par rapport à celle-ci; ces écoles voient leur dotation augmentée au moins de la part correspondante des moyens antérieurement retenus par leur LEA) et les *city technology colleges* (enseignement orienté vers les technologies et plus en prise avec l'industrie et le commerce).

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

Après 1988: ajustements et compléments de la loi de 1988 avec élargissement du LMS à toutes les écoles, indépendamment de leur taille; fixation du contenu et des coûts des services fournis par la LEA aux écoles de sa juridiction (les écoles pouvant s'adresser à d'autres fournisseurs que la LEA) et appels d'offre obligatoires pour certaines sous-traitances (entretien des sols et nettoyage); création d'un système d'évaluation standardisé des élèves à certains âges et publication des résultats; programme d'écoles technologiques (*technology school programme*).

- Améliorer et développer la logique de marché avec extension à toutes les écoles.
- Limiter le rôle des LEA, réduire leur liberté et uniformiser les situations.
- Augmenter la concurrence.
- Assurer la transparence du marché.
- Accroître la diversité de l'offre de formation.

1989: instauration du LMS au pays de Galles et en Irlande du Nord.

- Développer la logique de marché dans les autres parties du Royaume-Uni.

La mise en œuvre du LMS au pays de Galles et en Irlande du Nord fut plus lente qu'en Angleterre.

Au pays de Galles, cela s'explique par certaines particularités du système gallois, telles que l'importante proportion de petites écoles qui, initialement, ne devaient pas s'impliquer dans la LMS; des aménagements des formules de calcul des ressources nécessités par la présence d'écoles d'expression galloise ou bilingues; la plus grande résistance des LEA, plus souvent contrôlées par les travaillistes et la réticence plus grande des enseignants.

En Irlande du Nord, la lenteur de la mise en place s'explique notamment par des différences dans la composition du système secondaire et par des adaptations nécessaires au niveau de la formule de calcul des ressources.

1997: nouvelles propositions sur le financement, avec réduction de la taille des classes; assouplissement du système de soumission obligatoire et poursuite de la diversification de l'offre.

- Poursuite des mêmes objectifs généraux que ceux visés par la loi de 1988.

Changement de gouvernement: les travaillistes reviennent au pouvoir. Cependant, il n'est pas question de revenir à la situation antérieure à 1988.

1998: délégation plus forte du contrôle des dotations centrales aux établissements.

Législation abolissant les écoles subventionnées de type *grant-maintained schools*.

ROYAUME-UNI (Écosse)

Autorités responsables des écoles. Les 32 autorités éducatives (locales) (remplaçant les 12 *regional authorities* depuis 1996) sont responsables auprès du gouvernement central et à travers le SOEID (actuellement le *Scottish Executive Education Department* – SEED) de fournir les bâtiments et enseignants, le recrutement des enseignants, l'emploi du personnel non enseignant et des prestations en matière d'enseignement.

Mode de financement des écoles. L'offre éducative est le résultat d'une étroite collaboration entre les gouvernements locaux et le gouvernement central, chacun apportant la moitié des ressources requises. Le nombre d'enseignants (et par conséquent les coûts salariaux) est principalement déterminé par le nombre d'enfants et la taille des classes dans le primaire et par une combinaison de ces deux éléments avec la structure du programme dans le secondaire. Jusqu'en 1996, les écoles publiques étaient responsables de la gestion d'environ 5 % seulement des frais de fonctionnement (couvrant en particulier l'achat de livres et de fournitures et les petites réparations aux équipements). Dans le cas de *grant-aided private schools*, le mode de calcul de l'aide fournie par l'ancien ministère écossais de l'éducation (*Scottish Education Department*) a été redéfini en 1959, mais dès 1976, l'allocation a été progressivement supprimée. À la fin des années 60, la *comprehensive secondary education* présentant un tronc commun pendant les deux premières années est établie. De nouvelles fonctions liées à l'ancienneté avec des responsabilités relatives au programme, aux conseils aux élèves, à l'administration et à la gestion sont progressivement introduites dans les écoles d'enseignement secondaire et, dans une moindre mesure, dans les écoles primaires, augmentant ainsi les coûts de fonctionnement. Les importantes réformes du programme et de l'évaluation de 1977 ont augmenté, dans le secondaire, les fonctions de gestion du chef d'établissement et du personnel plus ancien. Elles ont aussi davantage impliqué les écoles dans l'innovation pédagogique. Malgré la plus grande autonomie de gestion financière depuis 1966, le principal objectif de la gestion de l'établissement (primaire et secondaire) reste la qualité de l'enseignement.

Demande et offre d'éducation. L'enseignement obligatoire est fixé de 5 à 16 ans depuis 1972. Les autorités éducatives déterminent des zones de recrutement pour chaque école publique et, jusqu'en 1981, les parents étaient obligés d'inscrire leur enfant dans l'école de leur zone. Cette année-là, un amendement à l'*Education (Scotland) Act* de 1980 a rendu possible, sous certaines conditions, des dérogations à cette règle. Sur le plan démographique, la diminution massive de la population scolaire dans les années 70 et 80 a entraîné de nombreuses fermetures d'écoles, en particulier dans le centre-ouest de l'Écosse.

Contexte économique et politique général. Le développement des industries des secteurs pétrolier et de pointe dans l'est et le nord-est de l'Écosse a accentué des changements démographiques et un phénomène migratoire du centre-ouest vers l'est et le nord-est. Il en a résulté des déplacements de la demande d'enseignement.

RÉFORMES

1976: nouvelle réglementation relative à l'aide financière fournie aux écoles primaires par le ministère écossais de l'éducation (définition de l'aide standard qui diminue le montant de l'allocation); avec amendements annuels jusqu'en 1982.

OBJECTIFS

- Réduire progressivement et cesser l'aide financière fournie aux écoles privées.

CONTEXTE

En 1970, 29 écoles sont privées subventionnées et reçoivent des allocations publiques qui couvrent 50 à 60 % des dépenses. Les conséquences de la réglementation de 1976 sont la fermeture progressive et la fusion de plusieurs écoles privées subventionnées, ainsi que le changement de statut d'autres qui sont devenues des établissements publics dépendant de leur autorité éducative.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1980: loi sur l'éducation – *Education (Scotland) Act* – confirmant le cadre légal fondamental relatif aux compétences des autorités éducatives, principalement sur le plan de l'administration et de l'organisation. Cette loi définit également la période d'obligation scolaire ainsi que les responsabilités des parents. Les lois suivantes constituent des amendements à la loi de 1980.

- Définir les devoirs des autorités éducatives (locales).
- Préciser les droits et obligations des élèves et des parents.

1979: arrivée des conservateurs au pouvoir.

Entre 1980 et 1990, une série de développements au niveau du programme scolaire sont menés. Dans l'enseignement secondaire, il s'agit notamment de mieux répondre aux demandes émanant du monde du travail, par exemple en ce qui concerne les nouvelles technologies.

1981: amendement de la loi de 1980 précisant le système de calcul pour la rémunération et les conditions de travail des enseignants. L'amendement offre également la possibilité aux parents d'inscrire leurs enfants dans un établissement public situé en dehors de leur zone à condition que sa capacité d'accueil le permette (l'autorité éducative définit la zone de recrutement de chaque établissement).

En outre, cet amendement instaure un système de places subventionnées (*Assisted Places*) dans certaines écoles privées pour des élèves «méritants» dont les parents sont dans l'impossibilité de couvrir les frais d'inscription. Ce système d'attribution d'une telle aide, mis en place par le gouvernement conservateur, ne compense toutefois pas la perte de ressources liée au processus de réduction des aides financières fournies par le département écossais de l'éducation entamé en 1976. Le gouvernement travailliste en place depuis 1997 envisage de supprimer progressivement les places subventionnées (*Assisted Places*).

1985/1986: suppression des subventions aux écoles privées.

À partir de 1982, les écoles privées doivent se passer de l'aide financière de l'ancien ministère de l'éducation. Avant la fin de l'année scolaire 1985-1986, elles sont dans l'obligation soit de devenir publiques, soit de fermer/fusionner, soit encore de survivre sans subvention publique.

1987: révision par le ministre des normes d'encadrement (sur la base du nombre de classes et d'élèves, du temps requis pour l'administration et, dans le secondaire, du type de programme), et libération de ressources spécifiques pour le recrutement de 500 enseignants supplémentaires dans les zones urbaines défavorisées ou avec fortes proportions d'élèves issus de minorités ethniques.

- Adapter les normes à l'évolution de l'enseignement.

Un ensemble de normes relatives à l'encadrement minimal dans le primaire et dans le secondaire existe depuis le milieu des années 70. Ces normes ont été approuvées par le ministre et toutes les autorités éducatives doivent les respecter. La révision de ces normes s'explique par les pressions disciplinaires dans les écoles, le développement de l'aspect pratique des contenus et les changements du curriculum, les besoins spécifiques des régions socialement défavorisées, le détachement de personnel en tant que procédure permettant d'assurer la mise en œuvre des programmes (*curricula*).

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1988: loi sur les conseils de gestion – *School Boards (Scotland) Act* – accordant à chaque école publique la possibilité de constituer un conseil composé en majorité de parents et de membres du personnel ainsi que de membres cooptés issus de la communauté locale. Ce conseil contribue, avec le chef d'établissement (*headteacher*) et l'autorité de tutelle, à la gestion de l'école. Ce conseil a le droit d'accès à l'information (notamment sur la gestion financière) relative à toutes les écoles relevant de la même autorité éducative.

- Permettre aux parents et à la communauté locale d'exprimer leur point de vue et d'exercer une certaine influence sur l'école.

Selon cette loi, le *school board* peut aussi se voir déléguer certaines autres fonctions par l'autorité de tutelle, mais aucun n'a demandé à recevoir plus de pouvoir. Contrairement à la situation en Angleterre et au pays de Galles, les autorités éducatives restent responsables de la nomination du personnel et de l'attribution et la gestion des ressources. Elles peuvent déléguer certaines responsabilités au chef d'établissement, mais pas au *school board*.

Le *school board* contribue à trouver de nouvelles sources de financement qui constituent un revenu additionnel non négligeable pour l'école.

Entre 1985 et 1988, on observe l'émergence d'une politique visant à établir une plus grande «culture de la qualité» dans l'enseignement en Écosse, en particulier en introduisant des mécanismes garantissant la qualité aux trois niveaux de décision (central, local et celui de l'établissement).

1989: approbation par le *Scottish Joint Negotiating Committee (Circular SE/48)* d'une taille maximale (25 élèves) pour les classes du niveau primaire composées d'élèves dont l'âge varie sensiblement. Proposition ratifiée par le SOEID et ayant acquis force de loi.

- Améliorer l'encadrement des élèves dans le primaire.

L'accord du *Scottish Joint Negotiating Committee* avait déjà fixé la taille maximale des classes à 33 élèves dans le primaire.

1991: signature de la Charte des parents (*Parents' Charter*) définissant des objectifs du travail d'audit à réaliser sur l'enseignement primaire et secondaire en Écosse et précisant les informations à diffuser suite à cet audit.

La Charte des parents entérine la loi de 1981 à propos du choix de l'établissement (non limité géographiquement).

- Évaluer les écoles, notamment du point de vue de la gestion financière (valeur de l'argent).

En 1992, suite à la *Parents' Charter*, une unité d'audit est mise en place dans le cadre des activités des inspecteurs au SOEID. Ces travaux conduisent à la définition des indicateurs de performance et fournissent un important ensemble de données et d'analyses sur le système éducatif, notamment à propos de la performance de chaque école et de ses coûts de fonctionnement. Ils révèlent que ces coûts augmentent considérablement entre 1994/1995 et 1996/1997 et que les petites écoles coûtent nettement plus cher.

La majorité des parents continuent à mettre leurs enfants dans l'école de la localité. Leur choix d'école est d'ailleurs limité par la dispersion géographique.

1993: réforme (*Circular 6/93*) visant à développer et organiser la gestion décentralisée des écoles (*Devolved School Management – DSM*). Délégation aux écoles de la responsabilité de la gestion d'au moins 80 % de leurs ressources disponibles. Les changements comprennent (1) la diffusion d'une information plus pertinente aux parents et aux communautés locales, (2) des mesures

- Transférer les pouvoirs des «producteurs» de services vers les «consommateurs».
- Modifier la nature des responsabilités financières.

Le processus de délégation des responsabilités du niveau central vers les établissements scolaires s'est accéléré au cours des 10 années précédentes. Il s'inscrit dans la politique générale initiée par le gouvernement conservateur (1979-1997) en vue de redéfinir les rapports entre le citoyen et l'État-providence. Du point de vue du gouvernement central, les performances du système éducatif n'étaient pas à la hauteur de ses coûts de fonctionnement.

Le gouvernement du Royaume-Uni portait une attention particulière sur les autorités locales, lieu décisionnel médian entre l'État et le citoyen, et sur leur rôle privilégié, en tant qu'autorités de tutelle, en matière de politique et de gestion, en matière d'éducation et

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>rendant possible la prise de décision locale en matière de dépenses, (3) la promesse aux écoles d'être les bénéficiaires des économies substantielles qu'elles réussiraient à réaliser.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mieux développer une prise de conscience chez les parents des coûts de l'enseignement. • Permettre une meilleure adéquation aux besoins et priorités de chaque établissement. 	<p>d'allocation des ressources financières aux écoles. Aux yeux du gouvernement, ces autorités éducatives, tant en Angleterre qu'au pays de Galles, en Irlande du Nord et en Écosse, se préoccupaient trop du maintien de l'équilibre financier, et ce au détriment de l'utilisation optimale des ressources et de la mise en place de mesures éducatives plus appropriées au contexte socio-économique. Leur fonctionnement perçu comme bureaucratique a été considéré comme faisant obstacle au développement de l'enseignement, lequel apparaissait aussi trop coûteux par rapport à sa rentabilité potentielle. C'est pourquoi le gouvernement s'est engagé dans un effort de décentralisation du contrôle courant des finances.</p>
<p>1993: introduction de la Circulaire 6/93 en complément de la loi de 1993 – <i>Local Government (Scotland) Act</i> – qui redéfinit les autorités éducatives (32 au lieu de 12 à partir de 1996). La circulaire spécifie les modes de calcul des moyens financiers à mettre à la disposition des chefs d'établissement (en fonction du nombre d'élèves dans l'école et des dépenses antérieures). Cela permet aux autorités éducatives de conserver un pouvoir décisionnel important ainsi que le droit de définir les politiques éducatives locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Redéfinir les compétences des autorités éducatives et, impliquer les écoles de manière significative dans la gestion financière des ressources. 	<p>Le gouvernement conservateur avait comme priorité la poursuite d'une plus grande efficacité dans la gestion de l'éducation. C'est dans ce contexte que la responsabilité financière des acteurs locaux (écoles, enseignants, autorités locales) envers les parents, les communautés et le gouvernement s'est accrue, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement. Cette évolution aboutit aux mécanismes de décentralisation de la gestion des ressources au niveau des écoles et à une nouvelle définition du rôle des chefs d'établissement (<i>headteachers</i>).</p> <p>Au début des années 80, les premiers modules du programme de formation des chefs d'établissement par le SOEID sont définis pour mieux répondre à la volonté de les voir assurer la gestion des établissements. D'autres membres du personnel plus anciens ont également bénéficié d'une formation à la gestion. Dans les années 90, la formation s'est centrée sur les thèmes suivants: gestion des établissements, développement du cadre de référence et évaluation de celui-ci, utilisation des nouvelles technologies dans la gestion, techniques de contrôle de qualité, planification du développement des établissements et délégation aux établissements de leur gestion financière.</p> <p>Cependant, certaines compétences financières n'ont pas été déléguées ou l'ont seulement été dans les textes. Par exemple, les salaires des enseignants sont toujours versés à l'établissement sur la base des coûts réels, même s'ils apparaissent dans les budgets des écoles comme des coûts moyens. Les autorités locales continuent de compenser les manques et de réclamer les surplus, si bien que le rôle de ces dernières demeure inchangé.</p>

ISLANDE

Autorités responsables des écoles. Jusqu'en 1996, le système éducatif est fortement centralisé.

Mode de financement des écoles. Jusqu'en 1996, les enseignants sont employés et rétribués par le gouvernement central. Le pays est divisé en huit districts éducatifs, chacun ayant son propre bureau de l'éducation (*fraedsluskristofa*), avec un directeur de l'éducation (*fraedslustjori*). Le rôle du bureau est de coordonner le fonctionnement financier de l'enseignement obligatoire dans le district et de pourvoir un support pédagogique. En 1996, les bureaux sont dissous.

Demande et offre d'enseignement. En 1946, l'enseignement devient obligatoire de 7 à 15 ans. En 1974, sa durée est fixée à neuf ans et est prolongée d'un an (de 6 à 16 ans) en 1991.

Contexte politique et économique général. Le processus de concentration de la population dans la capitale préoccupe les instances politiques. La proportion de la population vivant dans la région de la capitale était de 8 % au début du siècle; elle était de 49 % en 1990 et ne cesse d'augmenter. Cette migration vers la capitale se traduit par un exode rural, qui peut s'expliquer par certains facteurs économiques dont le déclin des industries traditionnelles telles que l'agriculture et la pêche. La densité de la population est relativement faible.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1989: loi du 31 mai qui modifie les champs de compétences de l'État et des municipalités locales. Toutes les décisions relatives à la construction et à l'entretien des écoles sont dorénavant prises par les municipalités. Celles-ci doivent supporter les coûts de ces opérations.

- Lancer un processus de décentralisation.

La volonté «décentralisatrice» trouve son origine dans le processus d'urbanisation. Pour faire face à ce problème, les autorités décident, dès le début des années 90, de modifier leur politique peu efficace d'aides accordées aux secteurs d'activités traditionnelles et de favoriser les coopérations et les regroupements entre municipalités. Pour ce faire, l'État décide de transférer certaines compétences du niveau central vers les autorités locales. Cette politique concerne notamment l'éducation.

1996: loi du 8 mars sur l'enseignement obligatoire qui assure le transfert complet des responsabilités en matière d'enseignement obligatoire vers les gouvernements locaux. Les enseignants sont désormais employés et rétribués par les gouvernements locaux. Le coût de cet enseignement est totalement supporté par les municipalités. L'État n'a donc plus la responsabilité d'assurer cet enseignement. Néanmoins, il continue à payer tout le matériel éducatif.

- Poursuivre le mouvement de décentralisation.
- Promouvoir les initiatives dans les communautés locales.

Le transfert de responsabilités n'entraîne cependant pas de modifications majeures dans la gestion quotidienne des écoles étant donné que la réforme ne concerne qu'un transfert d'un niveau de gouvernement à un autre. Néanmoins, beaucoup s'accordent pour reconnaître que cette réforme introduit de nouvelles perspectives pour une décentralisation plus forte et une responsabilité financière plus marquée pour les établissements.

La réussite de cette réforme conditionne l'extension de la décentralisation à d'autres secteurs comme, par exemple, la santé.

De plus, chaque école est tenue de publier un plan éducatif qui précise comment l'école compte mener son travail et atteindre les objectifs fixés par le curriculum national. Chaque école est supposée introduire des méthodes d'évaluation en ce qui concerne ses activités et les résultats éducatifs et de gestion. Elle est aussi censée développer des collaborations avec d'autres écoles.

- Améliorer la qualité de l'enseignement.

L'idée de base de la réforme est qu'une plus grande efficacité serait atteinte par une meilleure utilisation des équipements existants, elle-même assurée par une meilleure intégration, par les communautés locales, des diverses activités sociales dans l'enseignement.

Le transfert des responsabilités vers les autorités locales a augmenté les dépenses en éducation.

RÉFORMES	OBJECTIFS	CONTEXTE
<p>1997 (1): les organisations enseignantes et les municipalités négocient un nouveau contrat salarial qui augmente substantiellement les salaires des enseignants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adapter les salaires aux conditions d'enseignement. 	<p>Les salaires des enseignants sont relativement bas en Islande, par rapport à ceux des pays voisins. Traditionnellement, ces bas salaires étaient compensés par la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires étant donné l'organisation des classes en double flux (un le matin, l'autre l'après-midi). Or, de plus en plus d'écoles organisent des cours à temps plein, ce qui limite les possibilités pour les enseignants d'effectuer des heures supplémentaires.</p>
<p>1997 (2): projet pilote de Seljaskolo à Reykjavik qui porte sur le contrôle direct par l'établissement des rémunérations de tous les membres de son personnel, dans une des plus grandes écoles d'enseignement obligatoire de la capitale. Dans la gestion des rémunérations, le chef d'établissement est aidé par un expert financier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre la décentralisation. • Assurer plus d'autonomie aux établissements scolaires. 	<p>Si le projet évolue de façon positive, des développements ultérieurs sont envisagés.</p> <p>Cette expérience induit de nouvelles tâches et requiert de nouvelles compétences pour le chef d'établissement.</p>

LIECHTENSTEIN

Autorités responsables des écoles. Les établissements des niveaux primaire et secondaire sont organisés par le gouvernement qui nomme les enseignants.

Mode de financement des écoles. L'infrastructure des écoles primaires est complètement financée par les municipalités. Les salaires des enseignants sont financés à 50 % par les municipalités et 50 % par le gouvernement. Les écoles secondaires sont complètement financées par le gouvernement. L'instruction obligatoire est gratuite. Les écoles n'ont pas la possibilité de décider du nombre d'enfants qu'elles peuvent accepter pour accroître les subventions qui leur sont accordées. L'absence de concurrence entre les écoles est actuellement considérée comme un désavantage par les partisans d'une société fondée sur la réussite. La réglementation des procédures d'admission rend par ailleurs la planification des dépenses en bâtiments scolaires plus aisée.

Les contributions financières de l'État aux écoles privées sont réglementées. Les communes ont également la faculté de subventionner les écoles privées.

Demande et offre d'enseignement. La durée de l'enseignement obligatoire est fixée à 9 ans. Dans le secteur public, les parents n'ont pas le libre choix de l'école dans l'enseignement primaire. L'affectation se fait en fonction du district scolaire correspondant au lieu de résidence.

Contexte politique et économique général. Il se caractérise par une grande stabilité.

RÉFORMES

OBJECTIFS

CONTEXTE

1992: *Schulgesetz* LGBl 1972 N° 7. Loi sur l'enseignement désignant les responsabilités des différents types d'écoles et répartissant autrement les responsabilités entre l'État et les communes.

En règle générale, même en période de récession économique, les autorités locales font preuve de beaucoup de bonne volonté pour répondre aux souhaits financiers des écoles primaires.

1991, 1997: *Subventionsgesetz* LGBl 1991, N° 71. Lois relatives aux subventions de l'État central vers les communes pour les dépenses en investissements (biens durables): subventions forfaitaires et subventions sur demande.

NORVÈGE

Autorités responsables des écoles. Les écoles sont organisées par les municipalités. En 1971, au moment de la mise en œuvre de la loi sur l'enseignement primaire et secondaire inférieur, les réglementations fixées par le niveau central concernant la structure des classes et des groupes sont abolies, ce qui représente une simplification du système et la mise en place des bases du processus d'autonomisation qui va suivre. L'autorité municipale et chaque établissement se sont vus attribuer un nombre fixe d'heures, en fonction de la taille de l'école, à utiliser en relation avec les besoins et nécessités spécifiques tout en respectant certaines limitations.

Mode de financement des écoles. Jusqu'en 1986, le financement de l'enseignement public se réalise suivant un système fortement centralisé de dotations spécifiques de l'État à affectations prédéfinies. Le système fonctionne en deux étapes. Le gouvernement central calcule en premier lieu, pour chaque école et donc pour chaque municipalité, les besoins standard (modèle définissant un nombre fixe d'heures d'encadrement) établis à partir du nombre d'élèves et du nombre de classes par groupe d'âge). Ensuite, il attribue une large palette de fonds spécifiques pour des besoins particuliers, tel que l'enseignement spécial.

Demande et offre d'éducation. La durée de l'enseignement obligatoire a été fixée à neuf ans en 1971. En 1997, elle est étendue à dix ans en avançant le début de la période à l'âge de 6 ans. Durant les trente dernières années, les heures d'enseignement ont progressivement augmenté dans l'enseignement primaire. Sur le plan de la démographie scolaire, une réduction des effectifs est observée dans l'enseignement primaire et secondaire inférieur de 1977 à 1993; la population scolaire passe de 586 000 unités à 460 000, soit une diminution de 21,5 %. Près de 98 % des élèves sont inscrits dans l'enseignement public. Les parents n'ont pas le libre choix de l'établissement. Ils doivent inscrire leur(s) enfant(s) dans un établissement de leur municipalité de résidence. Jusqu'en 1975, le ministre, les officiers en chef pour l'éducation et les municipalités avaient la responsabilité de définir ces zones de recrutement. À partir de 1975, les municipalités peuvent apporter des modifications à ces définitions après conseil auprès de l'officier en chef.

Contexte économique et politique général. L'exode rural se traduit par une diminution du nombre d'écoles (de 4,5 % pour la période de référence) et de leur taille. Depuis 1970, la Norvège connaît une croissance économique qui s'explique partiellement par le fait que le pays est devenu un important exportateur de pétrole dans la moitié des années 70. Cette croissance économique a conduit à une expansion importante du service public qui fut amené à assumer des responsabilités pour un certain nombre de nouvelles tâches et à améliorer l'offre de services. La croissance économique explique également une demande sociale en services nouveaux, davantage adaptés aux besoins des individus. La forte croissance du secteur public a rendu la gestion de ces services de plus en plus difficile. Toutes ces évolutions expliquent les tendances actuelles à la décentralisation des compétences de l'État vers les autorités locales.

RÉFORMES

1985: *Private Education Act.* Cette loi stipule notamment que les autorités publiques sont autorisées, sur une base permanente, à fournir des moyens pour les écoles offrant des alternatives éducatives au secteur public. De nouvelles réglementations sont introduites.

OBJECTIFS

- Contribuer à l'assurance que des écoles privées peuvent être créées et fonctionner.
- Assurer l'égalité de traitement des enfants et des enseignants dans le privé par rapport au public.

CONTEXTE

De 1985 à 1996, les effectifs du primaire et du secondaire inférieur dans l'enseignement privé ont augmenté de 74 % (passant de 4 296 à 7 490) et le nombre d'écoles privées de 60 % (passant de 40 à 64). Les bases de la réforme sont idéologiques. Il était important pour les autorités politiques que, dans une démocratie, les écoles privées puissent être établies et gérées séparément du service public et offrir en conséquence une forme alternative d'éducation.

Les écoles privées reçoivent une subvention de l'État et des municipalités mais les parents doivent normalement payer une contribution. Le gouvernement ne fixe pas les droits de scolarité.

RÉFORMES

1986 (1): réforme du système de dotation de l'État aux communes avec instauration du système de revenus municipaux. Le gouvernement central transfère une allocation globale aux autorités locales sur la base de critères objectifs, qui sont des caractéristiques quantifiables que les autorités locales ne peuvent influencer par leur propre action. La dotation globale complète les revenus fiscaux des entités locales. Dans ce nouveau système, le niveau administratif responsable pour l'offre d'un service donné en est aussi responsable financièrement. De plus, les municipalités du Nord reçoivent une dotation supplémentaire pour le développement régional (calculée en fonction du nombre d'habitants).

Les municipalités disposent de plus de liberté dans l'allocation des ressources en matière de personnel enseignant mais elles doivent respecter les règlements en vigueur.

OBJECTIFS

- Développer l'autonomie des municipalités, notamment en matière d'enseignement,
- Rendre les municipalités plus aptes à s'adapter aux caractéristiques de la demande locale.
- Rendre les autorités locales conscientes de leurs revenus...
- Par conséquent, assurer l'efficacité des dépenses et des allocations.
- Assurer l'égalité entre les municipalités et entre les comtés.
- Développer la politique régionale.
- Décentraliser la prise de décision vers les instances locales.
- Améliorer l'efficacité des services éducatifs.
- Contrôler, au niveau du gouvernement central, la croissance des dépenses dans le secteur des gouvernements locaux.

CONTEXTE

En 1975, un amendement à la loi de 1969 sur l'enseignement primaire et secondaire impose aux municipalités de fournir un enseignement adapté à tous les enfants en âge scolaire. Il décentralise le lieu de définition de la zone de recrutement scolaire: ces deux changements justifient la délégation de compétences financières de l'État vers les communes.

Le système de dotation globalisée remplace un système de contrôle fortement centralisé. Ce système posait des problèmes dans la mesure où les dotations publiques spécifiques à affectations prédéfinies et la distribution des affectations impliquent trop de difficultés de calcul et ne sont pas assez transparentes.

Le mode de financement antérieur qui imputait l'essentiel du poids des dépenses à l'État central incitait les gouvernements locaux à accroître celles-ci.

L'idée à la base de cette réforme est qu'une plus grande autonomie locale permet d'identifier les solutions et les priorités les plus adéquates au contexte local. Cela assure ainsi une plus grande efficacité dans la production des services publics, mieux adaptés aux souhaits des communautés locales et aux coûts locaux des facteurs de production, les municipalités et les comtés occupant, de ce point de vue, une position privilégiée. Dans le nouveau système, les autorités locales ont plus de responsabilités quant à la mise en place de solutions et à la prestation des services. Le principe de responsabilité financière, qui en constitue la base idéologique (l'agent responsable des décisions pratiques est aussi responsable du contrôle des dépenses et des finances), ne pouvait donc pas s'accorder avec les modes de financement antérieur.

RÉFORMES

1986 (2): amendement de la loi du primaire et du secondaire. Les allocations horaires pour l'enseignement spécial relèvent désormais de la responsabilité des municipalités.

Certaines ressources, antérieurement non incluses dans le nombre d'heures d'encadrement établi par l'État, sont davantage intégrées dans le volume horaire de base alloué à chaque école par les municipalités. Celles-ci sont autorisées à modifier les zones d'admissions, à fermer ou fusionner des écoles sans l'approbation préalable du responsable administratif au niveau du comté.

1992 (1): nouvelle loi concernant les autorités locales qui instaure plus de liberté de délégation des prises de décision en ce qui concerne le fonctionnement et la gestion des écoles.

Les municipalités ne sont plus obligées d'avoir leur propre conseil d'écoles ni d'officier municipal en chef pour l'éducation. Cependant, elles doivent toujours assurer une expertise à un niveau supérieur à celui de l'établissement. Les conseils municipaux sont autorisés à mettre en place des conseils de gestion séparés pour les compagnies, écoles, etc.

Un tel conseil est autorisé à prendre les décisions relatives aux opérations et à l'organisation dans l'institution, la compagnie, par exemple l'école.

OBJECTIFS

- Développer l'autonomie des municipalités en matière d'utilisation des ressources.
- Décentraliser la prise de décision au niveau des écoles en remplaçant certaines affectations spécifiques par une allocation globalisée.
- Donner plus de liberté générale aux municipalités et aux comtés pour qu'ils puissent assumer leurs responsabilités de la manière la plus adaptée aux conditions locales.
- Intégrer des directives du gouvernement central à propos de l'organisation des activités minimales des autorités locales.
- Inscrire l'administration centrale des autorités locales dans le cadre de résolutions plutôt que dans celui d'une gestion et d'un contrôle détaillés.
- Renforcer les possibilités de solutions globales, qui transcendent les frontières et les niveaux administratifs, et la coopération entre les différents prestataires de service.
- Permettre la décentralisation de la prise de décision vers les écoles.
- Accorder une plus grande autonomie aux écoles en matière de prise de décision quant aux finances.

CONTEXTE

Cette révision résulte de la réforme du système de dotation de la même année.

L'État demeure compétent pour les négociations avec les syndicats d'enseignants.

Cette réforme peut être interprétée comme poursuivant le mouvement initié en 1986.

Suite à cette réforme, plusieurs municipalités se sont impliquées dans des projets pilotes où des écoles ont mis en place leur propre comité de gestion, assumant la pleine responsabilité des dépenses de fonctionnement et du paiement de leurs corps enseignant. Les écoles n'ont cependant pas la possibilité de prendre des décisions relatives aux dépenses en capital.

RÉFORMES

1992 (2): amendement de la loi de 1985 sur l'enseignement privé. Les moyens relatifs au paiement des droits d'inscription sont définis de manière plus rigoureuse.

1994: ajustement mineur du système mis en place en 1986. Le système de revenu municipal consiste désormais en quatre dotations:

- *income-equalising grant* (1): chaque municipalité se voit garantir un revenu minimum par habitant et les municipalités qui disposent déjà de revenus fiscaux importants (140 % par rapport à la moyenne nationale) reçoivent une dotation moindre;
- *expenditure-equalising grant* (2): dotation basée sur le principe d'une compensation complète de dépenses motivées, excédentaires par rapport aux dépenses estimées qui donnent lieu à un financement de base per capita;
- *assessed grant* (3);
- dotations spéciales pour les régions du nord (4).

OBJECTIFS

- Garantir que les fonds publics bénéficient aux élèves.

- Réduire les inégalités en matière de revenu (1).

- Compenser les différences au niveau des besoins de dépenses (2).

- Compenser des dépenses extraordinaires et la perte de revenus, ainsi que faire face aux situations permanentes non couvertes par les *income-equalising grant* et les *expenditure-equalising grant* (3).

- Développer la politique régionale (4).

CONTEXTE

Les écoles privées ne peuvent demander des droits de scolarité qui, ajoutés aux subventions publiques, rendraient leurs ressources plus importantes que celles des écoles publiques du même type.

Peu à peu, le système mis en place en 1986 et modifié en 1994 a conduit à des inégalités entre municipalités, notamment à cause du système de taxation sur le revenu, parallèle au système de dotation globale et de dotations régionales complémentaires.

REMERCIEMENTS

I. RÉSEAU EURYDICE

A. UNITÉ EUROPÉENNE D'EURYDICE

Avenue Louise 240
B-1050 Bruxelles
(<http://www.eurydice.org>)

Direction scientifique: **Arlette Delhaxhe, Anne Godenir**

Auteurs de l'analyse comparative: **Anne Godenir, Laurent Deutsch, Isabelle De Coster, Elizabeth Cassidy**

Avec la collaboration de: **Françoise Ashbourne, Jean-Luc Guyot**

Élaboration des graphiques et mise en page: **Patrice Brel**

Secrétariat: **Evelyn-Renée Damian**

Version originale en français

B. UNITÉS NATIONALES EURYDICE

**Auteurs des contributions nationales ayant servi à la rédaction de l'étude
(descriptif des situations actuelles)**

UNION EUROPÉENNE

BELGIQUE / BELGIË

Unité francophone d'Eurydice
Ministère de la Communauté française
Direction générale des Relations internationales
Boulevard Leopold II, 44 – Bureau 6A/002
B-1080 Bruxelles
Contribution de l'unité: responsabilité collective

Vlaamse Eurydice-Eenheid
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Departement Onderwijs
Afdeling Beleidscoördinatie
Hendrik Consciencegebouw 5 C 13
Koning Albert II – laan 15
B-1210 Brussel
Contribution de l'unité: responsabilité collective
Contribution externe à l'unité: collègues du
département de l'éducation (Afdeling Begroting en
Gegevensbeheer, Afdeling Secundair Scholen,
Afdeling Basis Scholen, Inspectie, AHOWO)

Agentur Eurydice
Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft
Agentur für Europäische Programme
Quartum Centre
Hütte 79 / Bk 28
B-4700 Eupen
Contribution de l'unité: responsabilité collective
Contribution externe à l'unité: Edi Kremer, Ministerium
der Deutschsprachigen Gemeinschaft

DANMARK

Eurydice's Informationskontor i Danmark
Institutionsstyrelsen
Undervisningsministeriet
Frederiksholms Kanal 25 D
DK-1220 København K
Contribution de l'unité: responsabilité collective
Contribution externe à l'unité: Jens Andersen, Ministry
of Education

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Eurydice - Informationsstelle im Sekretariat der
Ständigen Konferenz der Kultusminister der
Länder
Lennéstrasse 6
D-53113 Bonn
Contribution de l'unité: Gerdi Jonen

ELLADA

Eurydice Unit
Ministry of National Education and Religious Affairs
Direction CEE / Section C
Mitropoleos 15
EL-10185 Athens
Contribution de l'unité: Antigoni Faragoulitaki,
Paraskevi Zigra

ESPAÑA

Unidad de Eurydice
Ministerio de Educación y Cultura
CIDE – Centro de Investigación y Documentación
Educativa
c/General Orúa 55
E-28006 Madrid
Contribution de l'unité: Javier Murillo

FRANCE

Unité d'Eurydice
Ministère de l'Éducation nationale
Délégation aux Relations internationales et à la
coopération
Centre de Ressources pour l'Information
internationale
4, rue Danton – 75006 Paris
adresse postale :
110, rue de Grenelle
F-75357 Paris 07 SP
Contribution de l'unité: responsabilité collective

IRELAND

Eurydice Unit
International Section
Department of Education and Science
Marlborough Street
Dublin 1
Ireland
Contribution de l'unité: responsabilité collective

ITALIA

Unità di Eurydice
Ministero della Pubblica Istruzione
Biblioteca di Documentazione Pedagogica
Via Buonarroti 10
I-50122 Firenze
Contribution de l'unité: Daniela Nenci, Antonella
Turchi
Contribution externe à l'unité: Baldassare Gulotta,
Amministrazione periferica del Ministero della
Pubblica Istruzione

LUXEMBOURG

Unité nationale d'Eurydice
Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche (CEDIES)
280, Route de Longwy
L-1940 Luxembourg
Contribution de l'unité: responsabilité collective
Contribution externe à l'unité: le Ministère de
l'éducation nationale, de la formation professionnelle
et des sports

NEDERLAND

Eurydice Eenheid Nederland
Afdeling Informatiediensten D073
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Postbus 25000 - Europaweg 4
2700 LZ Zoetermeer
Nederland
Contribution de l'unité: responsabilité collective,
Anneke van Dorp, Raymond van der Ree
(coordination)

ÖSTERREICH

Eurydice Unit
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und
Kultur
Abt. I/6b
Minoritenplatz 5
A-1014 Wien
Contribution de l'unité: responsabilité collective

PORTUGAL

Unidade de Eurydice
Ministério da Educação
Departamento de Avaliação, Prospectiva e
Planeamento (DAPP)
Av. 24 de Julho 134
P-1350 Lisboa
Contribution de l'unité: Ana Machado de Araújo,
Margarida Madureira
Contribution externe à l'unité : Gabriela Faria dos
Santos, GEF, Ministério da Educação

SUOMI / FINLAND

Eurydice Finland
National Board of Education
Hakaniemenkatu 2
P.O. Box 380
FIN-00530 Helsinki
Contribution de l'unité: Kimmo Hämäläinen

SVERIGE

Eurydice Unit
Ministry of Education and Science
Drottninggatan 16
S-10333 Stockholm
Contribution de l'unité: Bodil Bergman

UNITED KINGDOM

Eurydice Unit for England, Wales and Northern Ireland
National Foundation for Educational Research
The Mere, Upton Park
Slough, Berkshire SL1 2DQ
United Kingdom

Contribution de l'unité: responsabilité collective
Contribution externe à l'unité: collègues du
Department for Education and Employment (DfEE),
du Department of Education (Northern Ireland) et du
National Assembly for Wales (Education Department)

Eurydice Unit, Scotland
The Scottish Executive Education Department
International Relations Branch
Floor 2, Area A, Victoria Quay
Edinburgh EH6 6QQ
United Kingdom
Contribution de l'unité: responsabilité collective

P A Y S D E L ' A E L E / E E E**ÍSLAND**

Eurydice Unit
Ministry of Education, Science and Culture
Sölvholsgata 4
IS-150 Reykjavik
Contribution de l'unité : Margrét Harðardóttir
Contribution externe à l'unité: Guðni Olgeirsson,
Ministry of Education, Science and Culture

LIECHTENSTEIN

National Unit of Eurydice
Schulamt
Herrengasse 2
FL-9490 Vaduz
Contribution de l'unité: responsabilité collective

NORGE

Eurydice Unit
Norway Ministry of Education,
Research and Church Affairs
P.O. Box 8119 Dep. - Akersgaten 44
N-0032 Oslo
Contribution de l'unité: responsabilité collective
Contribution externe à l'unité: Rolf Hekneby, Norway
Ministry of Education

II. EXPERTS NATIONAUX EURYDICE

(désignés par le Comité Socrates)

Auteurs des contributions nationales ayant servi à la rédaction de l'étude
(éclairage historique et contextuel)

U N I O N E U R O P É E N N E**BELGIQUE / BELGIË****Robert Deschamps**

Faculté des sciences économiques, sociales et de
gestion
Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix
Rempart de la Vierge 8
B-5000 Namur

Françoise Thys-Clément / Benoît Bayenet

Centre de l'économie de l'éducation
Université libre de Bruxelles
CP 140
Avenue Franklin Roosevelt 50
B-1050 Bruxelles

Ides Nicaise / Joost Bollens

HIVA – Hoger Instituut voor de Arbeid
Katholieke Universiteit Leuven
E. Van Evenstraat 2E
B-3000 Leuven

DANMARK**Jesper Rasmussen**

Ministry of Education
National Authority for Institutional Affairs
Frederiksholms Kanal 25 D
DK-1220 Kobenhavn K

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**Walter Bröcker**

Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Völklinger Strasse 49
D-40221 Düsseldorf

Gabriele Bellenberg

Fachbereich II
Universität Essen
Universitätsstraße 11
D-45117 Essen

ELLADA

Panayota Vorloou (rapport initial)
Drève de Rembucher 48
B-1170 Bruxelles

ESPAÑA

Francisco Bosch Font
Guadanalmtica S.A
Angel Muqoz 12 – Esc. 3, 3 :D
E-28043 Madrid

FRANCE

Jean-Claude Eicher / Thierry Chevaillier
IREDU-CNRS
Université de Bourgogne
Avenue Alain Savary 9
B.P. 47870
F-21078 Dijon Cedex

IRELAND

Seamus McGuinness
Department of Education
Trinity College Dublin
Room 3094, Arts Building
Dublin 2
Ireland

ITALIA

Maria Gemma De Sanctis
Ministero della Pubblica Istruzione
Viale Trastevere 76A
I-00153 Roma

LUXEMBOURG

Jeff Kintzelé
Bd Général Patton 158
L-2316 Luxembourg

NEDERLAND

Hans Vossensteyn
Center for Higher Education Policy Studies – CHEPS
Universiteit Twente
Drienerlolaan 5
P.O. Box 217
7500 AE Enschede
Nederland

ÖSTERREICH

Hans Pechar
Institut für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung
Siebensterngasse 42/10
A-1070 Wien

PORTUGAL

Antonieta Bastos Rodrigues
Ministério de Educação
Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior
Praça das Industrias Edifício Rosa 2º
P-1300 Lisboa

SUOMI / FINLAND

Matti Väisänen
Ministry of Education
P.O. Box 29
Meritullinkatu 10
FIN-00023 Government

SVERIGE

**Jessica Bylund / Eva Hjortendal-Hellman /
Lena Linnerborg**
Ministry of Education and Science
Divisions for Schools
Drottninggatan 16
S-10333 Stockholm

**UNITED KINGDOM / England, Wales and Northern
Ireland**

Mike Nichol
Hazelwood, 73 Plymyard Avenue
Bromborough
Wirral CH62 6BL
United Kingdom

Joanna Le Métais

NFER
The Mere, Upton Park
Slough, Berkshire, SL1 2DQ
United Kingdom

UNITED KINGDOM / Scotland

John Mitchell
141 Vancouver Drive
Westwood, East Kilbride
Glasgow G75 8NL
United Kingdom

P A Y S D E L ' A E L E / E E E**ÍSLAND**

Björn R. Guðmundsson
Ministry of Finance
Arnarhvoli
IS-150 Reykjavik

LIECHTENSTEIN

National Unit of Eurydice
Schulamts
Herrengasse 2
FL-9490 Vaduz

NORGE

Jøran Toresen
Norwegian Institute for Urban and
Regional Research (NIBR)
P.O. Box 44-Blindern
Gaustad Alleen 21
N-0313 Oslo

III. POINTS DE CONTACT EUROSTAT

fournisseurs des données UOE (UNESCO/OCDE/EUROSTAT) sur les dépenses d'éducation

Office Statistique des Communautés Européennes
Bâtiment Joseph Bech
L-2721 Luxembourg

Collaboration pour les indicateurs statistiques contenus dans l'étude
(section 2 de l'introduction générale): **Joaquim Silva Pereira**

UNION EUROPÉENNE

BELGIQUE / BELGIË

Johan Lasuy
Ministry of the Flemish Community
Education Department
Koning Albert II -laan
B-1210 Brussels

DANMARK

Ken Thomassen
Undervisnings Ministeriet
Frederiksholms Kanal 25
DK-1220 Copenhagen OE

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Pascal Schmidt
Statistisches Bundesamt
Gustav-Stresemann-Ring 11
D-65180 Wiesbaden

ELLADA

Christos Kitsos
c/o Greek EURYDICE Unit
Ministry of National Education and Religious Affairs
Mitropoleos 15
EL-101 85 Athens

ESPAÑA

Jesus Ibañez
Ministerio de Educación y Cultura
Oficina de Planificación y Estadística
Calle Alfonso XII, 3-5
E-28014 Madrid

FRANCE

Pierre Fallourd
Ministère de l'éducation nationale
Direction de la programmation et
du développement
58 boulevard du Lycée
F-9270 Vanves

IRELAND

Mary Dunne
Department of Education
Irish Life Centre, Block 1
Lower Abbey St
Dublin 1
Ireland

ITALIA

Maria Gemma De Sanctis
Ministero della Pubblica Istruzione
Servizio Statistico
Viale Trastevere 76/A
I-00153 Roma

LUXEMBOURG

Jérôme Levy
Ministère de l'éducation nationale
et de la formation professionnelle
29, rue Aldringen
L-2926 Luxembourg

NEDERLAND

Max Van Herpen
Central Bureau voor de Statistiek
Prinses Beatrixlaan 428
2270 AZ Voorburg
Nederland

ÖSTERREICH

Wolfgang Pauli
Statistik Österreich
Hintere Zollamtstr. 2 B
A-1030 Wien

PORTUGAL

João Pereira De Matos
Ministério da Educação – GEF
Av. 24 de Julho, 134 -3º
P-1399-029 Lisboa

SUOMI / FINLAND

Mika Tuononen
Työpajakatu 13
FIN-00022 Helsinki

SVERIGE

Eva Bolin
Statistics Sweden
S-701 89 Örebro

UNITED KINGDOM

Stephen Mowbray / John Canlin
Department of Education and Employment
Staindrop Road
Darlington DL3 9QY
United Kingdom

P A Y S D E L ' A E L E / E E E

ÍSLAND

Asta Urbancic
Statistics Iceland
Skuggasundi 3
IS-150 Reykjavik

NORGE

Elisabetta Vassenden
Statistics Norway
Oterveien 23
N-2201 Kongsvinger

Commission européenne

Questions clés de l'éducation en Europe

**Volume 2 Le financement et la gestion des ressources dans l'enseignement obligatoire –
Évolution des politiques nationales**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2000 — 410 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-828-8541-0

Prix au Luxembourg, TVA exclue: EUR 28

