

Diriger les organisations éducatives: un métier spécifique, une id

Pierre Laderrière est ancien fonctionnaire international à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) chargé de programmes à la Direction responsable de l'Éducation. Il est maintenant, après sa retraite en 1998, consultant en politiques d'enseignement et bénévole auprès d'associations œuvrant en ce domaine. Ses sujets d'études sont: la comparaison des politiques d'enseignement dans les pays développés et principalement européens; la mise en œuvre comparée des divers aspects de la gestion des ressources humaines dans l'enseignement, en particulier des personnels enseignants et non-enseignants, dont naturellement les chefs d'établissement; et tout ceci dans un contexte national et international d'innovations nécessaires et variées à mettre en œuvre dans les systèmes éducatifs.

Pierre Laderrière a accepté de répondre aux questions de Direction sur les évolutions de notre métier.

La langue utilisée qui pourra peut-être surprendre est celle des organismes internationaux qui correspond à des nécessités de traduction adaptables à toutes les langues. Nous avons choisi de ne pas réinterpréter les termes car ils vont de plus en plus souvent figurer dans les publications internationales et nationales.

Quelles sont les problématiques actuelles et à venir pour la direction des établissements scolaires ?

Ce qui détermine ou va déterminer les problématiques en ce domaine est la mise en œuvre cohérente de politiques de **décentralisation de la gestion de l'ensemble du système éducatif**. En Europe, voire au-delà, cette décentralisation prend des formes variées compte tenu des contextes nationaux et de leur histoire. Ceci peut aller d'une simple déconcentration (que l'on inclut dans une conception large de la décentralisation) à une réelle décentralisation, impliquant, par définition, une redistribution de pouvoir entre les collectivités publiques (y compris l'État central) existantes dans toute société. Pour faire bref, on ajoutera que l'on inclut dans ces collectivités, (dans une conception élargie de la décentralisation) les établissements scolaires, dans la mesure où l'un des grands débats sur les modalités de décentralisation en Europe depuis la mi-

1980, a porté sur le ou les bénéficiaire(s) de ce transfert de pouvoir: les collectivités publiques locales ou les établissements scolaires eux-mêmes. Ce point est d'autant plus important que, dans certains pays, le poids de l'enseignement privé peut être très important.

Dans ce contexte de décentralisation, la seconde grande question à prendre en considération est le **degré de cohérence des responsabilités transférées au niveau local**, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale ou d'un établissement. Tout fonctionnement d'un système éducatif dépend d'un certain nombre de « grands domaines de gestion », par exemple: finalités générales et objectifs particuliers, élaboration des programmes d'études, gestion des ressources humaines, gestion du patrimoine immobilier, cadrage juridico-administratif de la gestion, etc. En gros, la question est de savoir, dans un cadre de décentralisation, ce qui doit plus ou moins impérativement rester au centre et ce qui

peut être transféré à la périphérie quelle que soit cette dernière, ce qui est un premier point. Mais il existe un second point: la possibilité, utilisée dans certains pays de « saupoudrer » **les responsabilités entre les diverses collectivités responsables**; par exemple en conservant un certain nombre d'actions dites « essentielles ou indispensables » au centre, au sein même de chacun des « grands domaines » mentionnés ci-dessus ou en aménageant de nouvelles responsabilités entre des collectivités territoriales à la périphérie et les établissements scolaires. La chose peut encore se compliquer au titre d'un troisième point: **la variabilité des « grands domaines de gestion »** selon les niveaux et types d'enseignement; par exemple les écoles primaires ou correspondant à la période de la scolarité obligatoire, peuvent être gérées différemment de celles de la période non obligatoire. A l'intérieur de ce dernier groupe, diverses spécificités pourront justifier que les responsabilités de gestion varient selon que l'on a

entité professionnelle

Interview de Pierre LADERRIÈRE par Donatelle POINTREAU



affaire à un enseignement général ou à un enseignement professionnel (au niveau du second cycle secondaire), la même dichotomie pouvant intervenir au niveau de l'enseignement supérieur, sans parler de la variabilité, quasi-indispensable, des responsabilités de gestion des diverses institutions s'adressant aux adultes.

Un quatrième point, sur ce dernier sujet pouvant à long terme bouleverser les architectures actuelles, mêmes celles apparaissant les plus cohérentes : l'émergence du nouveau paradigme de « l'apprentissage à vie pour tous » (il faut insister, compte tenu de ses conséquences, sur le « pour tous »). En effet, sans entrer dans le détail, une application logique de ce concept peut bouleverser la manière de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies d'enseignement et d'apprentissage adaptées aux publics concernés et en conséquence, la répartition actuelle des responsabilités de gestion.

Un cinquième et dernier point en rapport avec les problématiques ci-dessus, est naturellement la manière dont la société concernée et son administration scolaire conçoivent l'évaluation des résultats du fonctionnement de ce système. Redistribuer des pouvoirs à la périphérie pour des raisons de démocratisation mais aussi d'efficacité, par proximité, de l'action publique, suppose à tout le moins un « pilotage à distance » permettant de juger, à espaces réguliers, si les résultats obtenus correspondent aux objectifs fixés. Ceci suppose un appareil méthodologique sophistiqué de fixation d'objectifs clairs et de critères d'évaluation correspondants, acceptables et acceptés de haut en bas et de bas en haut de la chaîne des responsabilités. Compte tenu de la longue histoire des systèmes éducatifs et de son enracinement dans des structures de gestion de caractère bureaucratique ou hiérarchique, un certain nombre de ces systèmes ont jusqu'alors été peu à même d'accepter et de mettre en œuvre une culture de gestion par objectif et d'évaluation multidimensionnelle qui légitime une vérification a posteriori aux différents

échelons concernés dans une démocratie. En outre, la complexité induite par la multiplication potentielle des responsabilités implique que l'on fasse de plus en plus souvent appel à l'analyse systémique des mesures à prendre (ou prises) et de leurs résultats. Ceci demande un réel effort face aux obstacles créés très souvent au centre par l'absence d'interministérialité et à la périphérie par le risque de foisonnement d'institutions ou de groupes désignés ou aspirant à être désignés comme « partie prenante » indispensable dans la mise en œuvre et le suivi des activités éducatives.

Quels enjeux pour la profession et ses acteurs ?

Les enjeux seront naturellement différents selon le modèle de décentralisation mis en jeu et, dans ce contexte, selon les finalités du système à gérer. Par exemple, actuellement en Europe, très peu de pays ont répondu à la suggestion des organismes internationaux, dont l'Union Européenne, de réorganiser leur système de façon à ce qu'il devienne le fer de lance de l'apprentissage à vie pour tous. En effet, une telle finalité, impliquerait que l'on transformât les contenus et les méthodes de la période d'éducation/formation initiale. En réalité, peu de partenaires y sont prêts et c'est pourquoi les mesures prises depuis quelques années, recueillies par Eurydice au niveau européen, parfois avec difficulté pour convaincre les ministères de l'éducation, intéressent surtout les adultes (listes de standards au niveau national reposant sur les compétences, bilan de ces dernières, validation des acquis de l'enseignement non-formel et informel, développement de l'enseignement à distance, etc.). Même si elles sont un grand progrès, elles maintiennent la barrière entre la formation initiale et la formation continue tout au long de la vie. On peut deviner qu'une évolution, dans certains établissements, vers une mixité des publics, selon l'âge et les besoins de formation, aura des conséquences spécifiques sur la gestion de l'établissement concerné et naturellement sur le profil de

son directeur ou, plutôt de son équipe de direction.

Puisque nous évoquons la collégialité de la direction, il convient en premier lieu de répéter que la complexité des tâches de direction implique l'émergence d'une véritable équipe de direction, reposant sur une différenciation des tâches de gestion confiées à des adjoints compétents. L'équipe de direction devrait être définie de la manière la plus large possible par exemple en y intégrant les enseignants, chefs de départements disciplinaires ou interdisciplinaires, et en y faisant participer d'une manière ad hoc les responsables de certaines actions pédagogiques particulières, ceux chargés des contacts avec les entreprises ou associations locales, de diverses évaluations. Rappelons le modèle japonais, où, à côté des adjoints « officiels », existent des adjoints ad hoc désignés par l'équipe de direction parmi les enseignants les plus dynamiques. Les progrès sont encore faibles en Europe à l'heure actuelle, excepté dans les pays d'influence anglo-saxonne et scandinave.

En second lieu, il convient que l'équipe de direction et son chef, aient acquis une véritable identité professionnelle de chef d'établissement au travers d'une formation initiale adéquate précédant la prise de fonction et suivie d'un soutien au premier emploi et d'actions régulières, voire ad hoc de formation continue, le contenu des formations variant selon les acquis antérieurs, par exemple un adjoint devenant directeur en titre n'aura pas besoin d'une formation similaire à celle d'un débutant. Or on constate que certains pays européens ne rendent pas encore obligatoire une formation initiale avant la prise de fonction. Une formation ultérieure n'est pas toujours obligatoire. Quant au soutien au premier emploi, il n'est pas plus répandu, en Europe continentale, en ce qui concerne le personnel de direction qu'en ce qui concerne le personnel enseignant. On laisse les nouveaux directeurs « se débrouiller » faute de cours de gestion adaptés à la spécificité d'un établissement scolaire.

En troisième lieu, cette identité professionnelle doit également se mesurer d'une part à un différentiel de salaire suffisant avec le corps enseignant dont le directeur sera responsable, d'autre part à la disponibilité d'employés qualifiés dans les diverses tâches à mettre en œuvre, l'équipe de direction et ses membres étant là pour cadrer l'action, donner des impulsions, vérifier que les objectifs pourront être atteints, évaluer les résultats obtenus et non pour exercer des tâches routinières d'exécution. Selon les circonstances, là où il n'y a pas d'autre alternative pour le directeur ou les directeurs-adjoints de les exercer, ceci se fait au détriment soit d'un des deux principaux pôles d'action des chefs d'établissement soit des deux à la fois, à savoir leur leadership pédagogique et leur leadership gestionnaire. En outre, on commence à constater dans quelques pays, compte tenu de la complexification des tâches de gestion, mal compensées par un salaire attractif, un déficit de chef d'établissement. De plus, le renouvellement de la profession n'est pas toujours aisément assuré dans certaines législations nationales qui soit ne développent pas les postes d'adjoint, soit ne permettent pas à des adjoints expérimentés de devenir titulaires des postes vacants de directeur.

En quatrième lieu, l'un des enjeux insuffisamment débattu à l'heure actuelle, est lié à la notion de « primus inter pares ». C'est en effet cette notion qui reste plus ou moins dominante dans le processus de sélection à l'emploi de directeur. C'est-à-dire que la base de l'identité professionnelle de la personne retenue ne réfère généralement pas à des compétences ou qualités indispensables pour précisément exercer des fonctions de leadership. Néanmoins, on pourrait considérer que cette orientation de départ ne serait pas totalement négative si d'une part une formation obligatoire adéquate était disponible et d'autre part si l'intéressé conservait quelques heures d'enseignement permettant de mettre en œuvre plus aisément, vis-à-vis de ses collègues enseignants, une politique systématique d'évaluation à la fois des résultats de l'enseignement et des enseignants eux-mêmes. Malheureusement dans certains pays où le directeur conserve ces quelques heures d'enseignement, le poids croissant des charges de gestion le force à en diminuer le nombre. En outre, dans certains pays, l'absence de culture professionnelle d'évaluation chez le corps enseignant lui fait refuser une évaluation des enseignements et des enseignants de l'établissement pilotée par l'équipe de direction. Éventuellement, mais à des intervalles de temps très grands, un corps extérieur d'inspecteurs ou conseillers conduira des évaluations risquant d'être coupées des circon-

stances quotidiennes de gestion des stratégies d'enseignement et d'apprentissage mises en œuvre par les diverses équipes pédagogiques de l'établissement.

Pensez-vous qu'il puisse y avoir une identité professionnelle commune aux personnels de direction des établissements scolaires en Europe et sur le plan international ?

Il n'y aura d'identité professionnelle commune que s'il y a rapprochement des modalités de gestion des établissements scolaires en Europe ou plus largement, dans les pays dits « développés ». Pour répondre sérieusement à cette question, il faudrait que nous ayons à notre disposition les conclusions d'une première analyse comparative des résultats obtenus par les différentes mesures de décentralisation mises en œuvre dans les pays concernés. Or, on peut s'étonner qu'aucun organisme international, public ou privé, ne s'est enquis des résultats de politiques, stratégies et logistiques de redistribution des pouvoirs mises en œuvre depuis une quinzaine d'années.

À partir de résultats partiels enregistrés et communiqués dans un nombre limité de pays, on peut dire que deux « modèles » semblent récemment émerger. Le premier, minoritaire, de type anglo-saxon et scandinave, confie, résolument la gestion quotidienne des établissements à la périphérie, avec un cadre national plus ou moins contraignant de finalités, d'objectifs, d'évaluation de résultats et de soutien multidimensionnel. Deux sous-catégories apparaissent : la première tend à confier la responsabilité majeure de la gestion à l'établissement lui-même à son équipe de direction, la seconde remet formellement cette responsabilité à des collectivités territoriales, mais dans ce cas, la responsabilité des « professionnels » (équipe de direction) reste fondamentale. Le second, majoritaire, relevant de l'Europe continentale et du Sud, n'a pas tranché les responsabilités aussi nettement que dans le premier groupe de pays. Des aspects importants de gestion sont répartis entre diverses collectivités responsables de l'État central et l'établissement lui-même. Ce manque de netteté dans l'attribution des tâches de gestion entraîne une dilution des responsabilités qui complique initialement et considérablement la fonction de l'équipe de direction de l'établissement. Cela en général bloque l'éventuelle évolution de ce second modèle vers le premier modèle clé de la gestion des ressources humaines dans l'enseignement (GRHE) dans un cadre d'évaluation systématique et multidimensionnel des résultats obtenus. Ces

derniers ont pour origine des objectifs précis à atteindre consignés dans un véritable projet d'établissement orientant, en permanence, le développement de l'établissement vers une « organisation apprenante » renforçant sa capacité d'autorégulation. A notre avis, seule une application stricte de ce dernier modèle quant à ses éléments clés, naturellement adaptés au contexte socioculturel de l'évolution du système éducatif, pourrait donc favoriser une identité professionnelle commune. Mais c'est un travail à très long terme qui ne pourra être mis en œuvre qu'à condition que les autorités nationales responsables investissent beaucoup plus dans la recherche et le développement en ce domaine. Si nous avançons, il y aurait moins de réticences dans certains pays à faire parfois appel à des personnes ayant une expérience de GRH dans un autre domaine pour exercer des fonctions de direction d'établissement, en particulier dans les domaines spécialisés, comme l'enseignement technique et professionnel, y compris pour adultes.

Sur quels plans ? La déontologie ? Le management ? Lequel ? Les objectifs ? La démarche qualité ? Laquelle ? etc.

L'identité professionnelle sera celle d'un « chef d'entreprise d'enseignement et d'apprentissage » exerçant des fonctions différenciées au sein, selon les contextes nationaux, d'un secteur public ou parapublic ou privé, dans le cadre de finalités déterminées par l'État et dont il sera, avec ses collègues de l'équipe de direction, responsable des résultats obtenus avec les moyens qui lui seront fournis. Il devra donc bénéficier, pour remplir sa mission, de l'autonomie maximale de gestion sur les diverses ressources allouées, en particulier en matière de GRHE (gestion des ressources humaines de l'établissement).

En matière de déontologie, c'est le rayonnement même de son identité professionnelle qui doit lui permettre d'imposer ses décisions, en respectant les diverses modalités de participation offertes par la loi aux diverses parties prenantes. On peut imaginer, sur le modèle anglo-saxon des autorités de régulation des enseignants, un ordre des directeurs d'établissement reflétant précisément leur rôle professionnel fondamental.

En matière de management, on ne peut dissocier les deux rôles de leadership pédagogique et de leadership gestionnaire. Si leur conciliation actuelle est difficile, c'est qu'on n'a pas toujours mis en place une véritable équipe de direction au sein de

laquelle se répartiraient précisément les diverses tâches de leadership. C'est de nouveau vers le monde anglo-saxon et scandinave qu'il faut se tourner pour retenir l'expérience des chefs et adjoints de département ou celle des « senior teachers » à qui l'on confie des tâches particulières de gestion ou de coordination agréées dans le cadre des stratégies d'enseignement et d'apprentissage retenues dans le projet d'établissement. C'est d'ailleurs l'ensemble de ces responsables qui doit orchestrer la mise au point de ce projet, systématiquement révisé à époque régulière (*rolling plan*) sur la base de l'évaluation permanente de ses résultats.

En matière d'objectifs, le rôle de l'équipe de direction sera plus ou moins important selon l'ampleur de la désagrégation des finalités en objectifs plus ou moins opérationnels effectuée au centre. En tout état de cause, l'équipe de direction devra toujours vérifier la cohérence des objectifs opérationnalisés au niveau local et des finalités et objectifs nationaux précis. La tâche la plus importante qui revient à l'équipe est le pilotage de l'élaboration détaillée du programme d'études de l'établissement ou des établissements regroupés ou coordonnés dans un bassin d'enseignement et de formation.

En matière de démarche qualité, l'équipe de direction doit également être responsable du pilotage de l'évaluation des résultats obtenus, éventuellement en relation avec ses collègues des bassins de formation proches. Elle doit être à l'écoute des remarques et suggestions des représentants des diverses parties prenantes au fonctionnement de l'établissement. Elle devra aider à la mise sur pied progressive d'une véritable auto-évaluation dans l'établissement, en veillant, en particulier, à ce que certains de ses cadres clé soient communs avec la méthodologie régulièrement employée pour toute évaluation externe des résultats. A cette fin, l'équipe de direction, en accord avec le Conseil d'administration, peut faire appel à toute structure de soutien externe à même d'aider le personnel à maîtriser cette auto-évaluation qui pourrait ultérieurement faire l'objet par les organes extérieurs compétents d'une « méta évaluation » pouvant se substituer à une évaluation externe détaillée des résultats obtenus.

Est-ce souhaitable ? Pour qui ? Pourquoi ?

Bien sûr, tant pour les intéressés que pour toutes les autres parties prenantes à la gestion du système éducatif. Ceci fait partie du mouvement actuel de retour à des responsabilités individuelles ou collectives des actes effectués dans la société. En tant qu'organisme public

ou parapublic, c'est-à-dire fonctionnant en totalité ou en partie avec l'argent du contribuable, l'établissement scolaire doit pouvoir justifier l'utilisation des sommes par rapport aux objectifs généraux qu'on lui a fixés. Par définition, l'équipe de direction est au centre de ce processus. Elle existe pour guider le travail de l'institution, s'assurer de sa cohésion et vérifier que des objectifs précis ont été atteints.

Qui ou quoi peut faire obstacle ou y contribuer ?

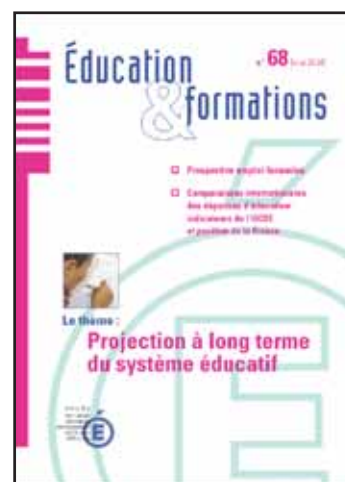
L'examen de la situation européenne ne conduit pas à l'optimisme. En effet, seule une minorité de pays semble avoir compris, qu'au-delà de choix idéologiques ou politico-administratifs visant la gestion d'un secteur public ou parapublic comme l'enseignement et la formation, se posait également un problème de « faisabilité » de tâches de gestion confiées aux chefs d'établissement. Dans les cas extrêmes de zones d'éducation prioritaires telles qu'elles existent sous des formes diverses, dans quelques pays européens, la tâche de certaines équipes de direction est quasi-impossible, à cause de la structure « auto systémique » déterminant la gestion des établissements.

Comme on a pu encore le vérifier récemment (deux ouvrages sortent cette année sur le sujet), l'une des questions clés non-résolues au niveau européen, est celle de la GRHE. Dans la majorité des pays, les quatre volets d'une GRHE (recrutement, formation, conditions de travail, statut) ne sont pas entre les mains des chefs d'établissement ou ne sont pas gérés ailleurs de façon à faciliter la mobilisation des ressources humaines par les équipes de direction pour exécuter avec le moins d'à-coups possibles, ces objectifs opérationnalisés dans le projet d'établissement à partir d'un cadre de finalités nationales. On manque toujours de ressources non seulement pour rendre le métier attrayant, mais aussi pour décharger les chefs d'établissement de tâches de routine, ce qui les empêche d'exercer à fond leur fonction. On rechigne à mettre sur pied de véritables équipes de direction où se répartiraient des fonctions différenciées selon les compétences et les intérêts de chacun. On ne met pas toujours sur pied une formation adéquate leur permettant d'acquérir une véritable identité professionnelle, nécessairement différente de celle du corps enseignant dont ils sont, en général, tous issus. **Donc, au total, les autorités responsables sont tentées de rendre comptables les chefs d'établissement des résultats obtenus par l'établissement dont ils ont la charge sans leur donner réellement les moyens d'exercer concrètement leur fonction.**

Ouvrage reçu

PROJECTION À LONG TERME DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Revue **Éducation et Formations**
N° 68 - 154 pages - 12,20 €



Le grand thème de ce numéro de la revue *Éducation & Formations* est consacré à la projection du système éducatif pour la période 2003-2012.

Les évolutions présentées dans l'ouvrage tiennent compte des constats connus jusqu'à la rentrée 2002 et des prévisions d'effectifs d'élèves et d'étudiants réalisées pour les deux rentrées suivantes, 2003 et 2004. Ces projections à un horizon de 10 ans sont tendancielles; elles s'appuient sur des hypothèses traduisant les grandes lignes de l'évolution du système éducatif au cours des dernières années.

L'exercice prospectif porte d'abord sur les effectifs d'élèves attendus dans l'enseignement scolaire des premier et second degrés; puis il présente ensuite des projections de départs pour les différentes catégories de personnels de l'éducation nationale (personnels enseignants 1er, second degré, enseignement supérieur, personnels administratifs, techniques et d'encadrement...) pour les dix ans à venir ainsi qu'une estimation des besoins de recrutement d'enseignants du second degré public.

Le document aborde également la prospective emploi formation et les comparaisons internationales des dépenses d'éducation, à partir des indicateurs de l'OCDE.