Jean-Pierre Obin
Inspecteur général de l'éducation nationale honoraire
Expert associé au Centre international d'études pédagogiques

Le gouvernement des établissements scolaires dans les pays développés

Les propos qui suivent s'appuient principalement sur une étude de l'OCDE portant sur la direction des établissements scolaires, à laquelle j'ai participé.[1] Le but de cette étude a été de tenter de dégager quelques lignes de force, dans un paysage scolaire d'autant plus marqué par la diversité que, contrairement à ce qui se passe pour l'enseignement supérieur, aucune instance internationale (y compris pour l'Union européenne) ne cherche à harmoniser les politiques scolaires nationales.
Quatre grandes questions ont retenu la réflexion des experts : l'autonomie des établissements[2] et leurs relations avec les autorités éducatives, les instances de leur gouvernement interne, le recrutement et la formation de leurs dirigeants, enfin les conditions d'emploi de ces dirigeants.

L'autonomie des établissements et leurs relations avec les autorités éducatives
Il s'agit ici de la question du pouvoir : où se prennent vraiment les décisions éducatives ? Qui décide vraiment en matière de définition et de programmation des contenus enseignés, de dévolution et d'utilisation des ressources, de recrutement des élèves, de choix des enseignants ou encore de définition de leur salaire et de leur carrière ? Contrairement à la dialectique un peu trop simple de l'autonomie, excessivement focalisée sur l'établissement, le pouvoir scolaire s'inscrit généralement dans un triangle, constitué par le niveau central, le niveau régional ou local, et l'établissement lui-même. C'est peut-être la France qui y occupe la position la plus centrale, avec – selon l'OCDE - 24 % des décisions prises au niveau national, 45 % au niveau infranational (décentralisé et déconcentré) et 31 % par les établissements. Par comparaison, d'autres pays présentent des choix bien plus typés, comme la Finlande, pays le plus décentralisé avec 71 % des décisions prises par les communes, la Grèce, pays le plus centralisé avec 80 % de choix nationaux, et les Pays-Bas, où l'autonomie est totale puisque toutes les décisions sont prises par les établissements.
Si la question de l'autonomie est ainsi replacée dans un ensemble plus vaste, elle reste néanmoins essentielle si l'on se place du point de vue des directeurs d'établissement : dans quels domaines en effet disposent-ils d'un vrai pouvoir ? Les réponses de l'OCDE sont alors assez précises : les domaines d'autonomie les plus fréquents (ceux qui concernent plus de 70 % des élèves des pays développés) sont la discipline et les sanctions, le budget de fonctionnement, le recrutement des élèves, le choix des manuels scolaires, l'aide pédagogique, l'offre de formation, les contenus enseignés, et le choix des enseignants. A

[1] *Améliorer la direction des établissements scolaires*, Editions de l'OCDE, 2008 (le refus de la France de répondre aux questions sur l'environnement scolaire des élèves vaut à notre pays de ne pas figurer dans toutes les comparaisons)
[2] Dans les études internationales, pour des raisons d'homogénéité et de comparaison des résultats, les catégories françaises ne sont pas toujours pertinentes. Les résultats commentés ici s'entendent donc pour des « établissements » accueillant les élèves de la scolarité obligatoire et post-obligatoire jusqu'à l'entrée dans l'enseignement supérieur : pour la France donc, les écoles, les collèges et les lycées, publics et privés.

l'opposé, un domaine d'autonomie ne concerne que 30 % des élèves : les choix salariaux concernant les enseignants.
Dans nombre de pays, les responsabilités des établissements sont poussées très loin. Ainsi, avec les Pays-Bas déjà cités, les Etats-Unis, la Tchéquie, la Suède, la Slovaquie et le Royaume Uni figurent en tête pour la responsabilité effective des établissements dans le choix des contenus enseignés ou encore l'embauche et la détermination du salaire des enseignants. Contrairement à une idée reçue, la plus grande entrave à l'autonomie n'est pas le centralisme, mais la décentralisation : mieux vaut en effet un pouvoir fort et éloigné qu'un pouvoir également fort mais proche. Pour Nathalie Mons, l'efficacité éducative réside dans une autonomie importante des établissements, mais tempérée par une bonne régulation nationale.[3]
Dans un domaine au moins, celui de l'autonomie de l'établissement dans le choix des contenus enseignés, la France se retrouve dernière de la classe. Plus largement, les choix des établissements français apparaissent limités par l'existence de deux « vaches sacrées » : les normes pédagogiques et les statuts nationaux d'une part, et la liberté pédagogique des enseignants de l'autre. Comme de plus l'Etat se trouve confronté aux revendications des collectivités en matière de carte scolaire et d'affectation des élèves, les établissements français semblent disposer de peu de marge de manœuvre pour accroître à l'avenir leur autonomie.[4]

Les instances du gouvernement interne

Cette question recouvre en fait trois dimensions importantes : la composition de l'équipe de direction, les responsabilités respectives des instances de gestion, conseils et directions, et le pilotage de l'enseignement et des apprentissages.
Partout, dès que la taille de l'école le nécessite, le chef d'établissement ou directeur est entouré d'adjoints ou vice-directeurs, et/ou de chefs de départements ou coordonateurs de disciplines ; et le travail d'équipe s'impose. Partout également ces responsables sont choisis par le directeur parmi les enseignants de l'établissement. Le plus souvent, et comme lui, ils continuent d'enseigner. Leurs responsabilités, par nature temporaires, sont rétribuées par une décharge horaire et/ou une indemnité fonctionnelle. Souvent, les responsabilités adjointes constituent une propédeutique pertinente pour accéder à la fonction de direction.
La France apparaît en ce domaine doublement isolée. D'une part elle ne dispose d'aucune fonction de coordination entre professeurs d'une même discipline ou groupe de discipline. D'autre part l'étrange statut conjoint de chef et d'adjoint - qui intrigue tant nos collègues étrangers - laisse l'adjoint dans un état d'apesanteur fonctionnelle, sans missions définies ; avec pour conséquence perverse une définition des activités déplacée du domaine de l'institution au registre de la relation.[5]
Aux côtés du directeur et de son équipe, il existe partout des conseils de gestion, avec des attributions, des dénominations et des compositions diverses selon les pays. Le plus souvent, les membres de la direction en font partie, aux côtés de représentants des autorités locales et des parents, et parfois des élèves. Quelquefois apparaissent aussi des personnages assez improbables : les « mécènes » de l'établissement en Islande, les « fondateurs » de l'école en Slovénie. L'Ecosse mérite aussi d'être citée avec le remplacement à la rentrée de 2007 des anciens conseils de gestion multipartites par de nouveaux organes composés uniquement de parents. Les Pays-Bas, ici encore, font figure de champions de l'autonomie, avec une composition des conseils déterminée par les établissements eux-mêmes. Quant à la répartition des responsabilités de gestion entre le conseil et la direction de l'établissement, cinq pays - Tchéquie, Suède, Slovaquie, Pays-Bas et Norvège - se distinguent par une option très « démocratique » qui confie la plupart des décisions au conseil au détriment de la direction.

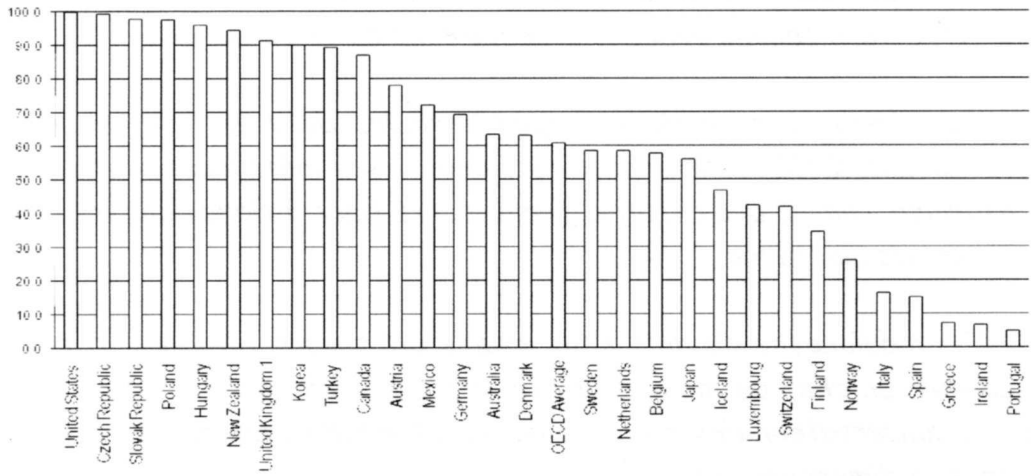
---

[3] N. Mons, *Les nouvelles politiques éducatives*, PUF, 2007
[4] A. van Zanten et J-P. Obin, *La carte scolaire*, PUF-Que sais-je ?, 2008
[5] J-P. Obin, *Regard critique sur la fonction d'adjoint*, www.jpobin.com

Enfin se pose la question cruciale du pilotage de l'enseignement et des apprentissages des élèves. Si la tradition universitaire de la « liberté pédagogique » des enseignants (en tout cas dans le secondaire) concerne plus d'un pays, elle prend dans le nôtre une coloration dogmatique bien particulière, qui se marie bien avec l'élitisme du système (pour n'en donner qu'un exemple : notre place de champions du monde des redoublements.) Les recherches internationales en ce domaine, compilées par l'OCDE, permettent de dégager trois facteurs de bonne gouvernance ayant une influence positive sur les résultats des élèves. D'abord le *« temps d'exposition aux apprentissages »* (qui est un paramètre essentiel des performances d'un pays) dépend en partie de la gestion locale (absentéisme et remplacement des enseignants ; études dirigées, devoirs à la maison, aide et accompagnement des élèves.) Ensuite *le contrôle de l'enseignement par le directeur ou ses adjoints*, dans la classe, est favorisé par la définition préalable de normes pédagogiques de qualité admises par tous. Enfin, *un dispositif d'évaluation des enseignants*, appréciant la valeur de leur enseignement à l'aune des résultats de leurs élèves, permet de mieux les responsabiliser. Ces trois paramètres, parce qu'ils dépendent en partie des compétences institutionnelles et fonctionnelles des directeurs, placent les modalités du gouvernement des établissements au cœur des processus de réussite des élèves. C'est l'idée, peu familière en France, de ce que l'OCDE nomme la « direction centrée sur les apprentissages. »

Comme l'indique le graphique ci-dessous, de nombreux pays ont mis en place des contrôles de proximité de la qualité pédagogique de l'enseignement. La France ne se situe pas parmi eux et la rhétorique officielle sur « le rôle pédagogique du chef d'établissement » ressemble bien à un écran de fumée destiné à masquer cette réalité. Au total, la position de notre pays apparaît assez singulière pour ce qui est du gouvernement des établissements : les acteurs internes sont privilégiés par rapport aux familles (sauf dans le privé) et les dirigeants sont des fonctionnaires d'autorité rassemblés par le hasard et sans pouvoir direct sur la qualité de l'enseignement.

Pourcentage d'élèves scolarisés dans des établissements dont le chef déclare que les méthodes des professeurs de mathématiques ont été contrôlées l'année précédente au moyen d'observations effectuées par lui-même ou par d'autres cadres de l'établissement



Le recrutement et la formation des dirigeants

En matière de recrutement des directeurs, les pays de l'OCDE se divisent en deux groupes d'égale importance, selon que le chef d'établissement est recruté par une autorité locale ou par l'établissement lui-même. En Europe par exemple, le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande, pays de décentralisation, ainsi que la Hongrie, confient le recrutement des directeurs aux communes. En Belgique ce sont les autorités régionales publiques (communautés) ou

religieuses qui exercent cette responsabilité. En revanche, en Irlande, aux Pays-Bas, en Angleterre, en Slovénie, en Espagne et au Portugal, les établissements recrutent eux-mêmes leur directeur. Dans l'un et l'autre cas les candidats, généralement informés par un appel public à candidature, concourent pour un poste particulier et unique, ce qui a pour effet de favoriser le recrutement local et la stabilité dans le poste. Les candidats sont le plus souvent des professeurs chevronnés, ayant une expérience d'adjoint ou de chef de département, et parfois possédant une qualification certifiée en gestion scolaire, comme en Finlande et en Angleterre.

La France ne se situe dans aucun de ces deux groupes avec ses recrutements publics effectués par l'Etat, dans le premier degré par des listes d'aptitude départementales, et dans le second degré par un concours national mettant en jeu près de mille postes chaque année. Autre particularité de ces dispositifs : leur relative indifférence à l'adéquation du candidat au poste, qui est partout ailleurs placée au cœur du recrutement. Le centralisme et le républicanisme français apparaissent donc comme des exceptions, dont les conséquences, comme la mobilité et l'interchangeabilité des cadres, ne sont cependant pas que négatives.

D'autres singularités françaises méritent également d'être notées. La première est quantitative : avec près de 60000 directeurs d'école et chefs d'établissement la France arrive très largement en tête des pays développés (l'Angleterre arrive en second avec 21000 directeurs seulement, la Finlande n'en a pas 2000) ; même en ne comptabilisant que le second degré, la France est encore première, avec près de 14000 personnels de direction contre 4500 en Espagne, seconde du classement. La deuxième particularité est plus qualitative : la France arrive aussi en tête (accompagnée de l'Australie) en matière de féminisation des dirigeants scolaires (mais elle ne doit cette performance qu'aux très nombreuses directrices d'école primaire.)

En matière de formation, la plupart des pays développés ont mis en place trois types de modalités : des formations préalables à la prise de fonction (pré-requis, préparations à un concours), d'adaptation à l'emploi (formations initiales), et en cours de service (formations continues). De ce point de vue la France ne se distingue pas des autres pays, sinon par un dispositif de formation initiale très imposant, comportant deux années de formation en alternance (cependant non validées par une certification qualifiante) et par l'existence d'une école nationale de formation des cadres qu'on peut sans doute lui envier.

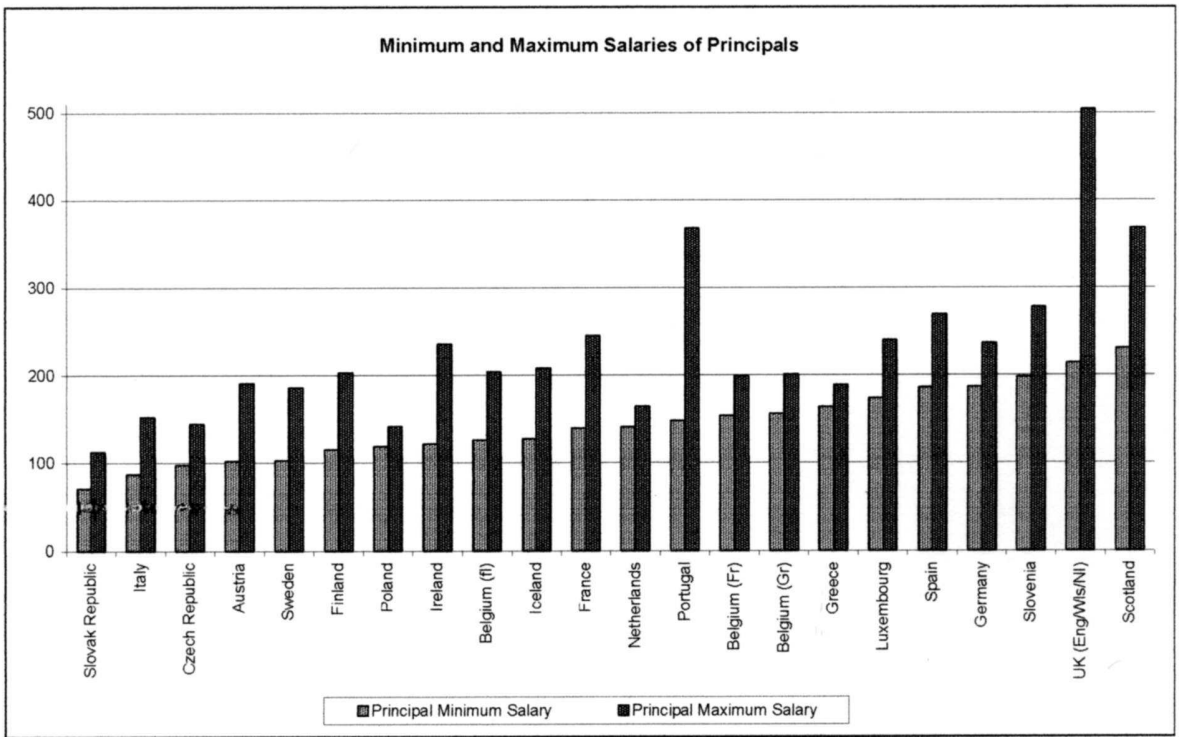
Les conditions d'emploi des dirigeants scolaires

Presque partout les directeurs, ne serait-ce que parce qu'ils gardent leur statut d'enseignant, sont des fonctionnaires. Deux pays cependant, le Royaume-Uni et la Norvège, recrutent des contractuels. Les emplois de direction sont partout à durée déterminée et renouvelable, sauf en Autriche et en France où leur durée est indéterminée.

La comparaison des salaires, ramenés au PIB par habitant de chaque pays, montre de fortes disparités, pouvant aller, entre la Slovaquie et le Royaume-Uni, pays situés aux extrémités de l'échelle, de 1 à 3 pour le salaire minimum et de 1 à 5 pour le salaire maximum (graphique ci-dessous). La France est plutôt bien placée pour ce second indicateur, puisqu'elle se situe en quatrième position des pays développés, derrière l'Espagne, la Slovénie et le Royaume-Uni. Partout (sauf aux Pays-Bas) un surplus moyen de rémunération apparaît par rapport à la fonction d'enseignant occupée précédemment ; ce surplus, de 35 % en moyenne en France, est particulièrement conséquent au Royaume-Uni (180 %), sans doute du fait du statut de contractuel des chefs d'établissement.

Les charges de travail apparaissent la plupart du temps excessivement lourdes et c'est là sans doute le principal sujet de mécontentement et parfois de revendication de la profession. Mais c'est en France que les contraintes sur la vie personnelle semblent les plus fortes, avec notamment l'obligation de résidence, et les responsabilités et servitudes qui lui sont liées.

Salaires de base bruts annuels minimum et maximum des chefs d'établissement dans le premier cycle de l'enseignement secondaire général (niveau 2 de la CITE), rapportés au PIB par tête, 2002-2003



Conclusion : les recommandations de l'OCDE

En dépit d'un paysage très éclaté, quelques lignes de force se dégagent des travaux des experts de l'OCDE. L'action des chefs d'établissement semble bien cruciale sur la réussite des élèves – ou du moins peut le devenir si l'on parvient à mettre en place quelques grandes orientations.

La première et la plus importante est de concevoir *une direction des établissements centrée sur les apprentissages des élèves* ; ce qui nécessite non seulement de disposer d'autonomie et d'indicateurs de pilotage pédagogique sérieux, mais aussi de définir de manière pragmatique (et sans doute empirique et collective) des critères de qualité pédagogique favorables, dans un contexte donné, à ces apprentissages, puis de contrôler localement leur mise en œuvre.

La seconde orientation est de promouvoir une conception de la fonction dirigeante que l'OCDE appelle « *le leadership démocratique* ». On entend par là un rôle d'intermédiaire actif entre les autorités éducatives externes et les acteurs internes (enseignants, parents, élèves, conseil de gestion…), de même qu'entre le système éducatif et son environnement social, économique et culturel local ; une fonction d'organisation interne et de stimulation dynamique des acteurs plutôt que d'autorité hiérarchique. Il semble également positif de confier aux directeurs des responsabilités débordant le cadre de leur établissement, comme coordonnateur de bassin, animateur d'un réseau territorial ou thématique, formateur, etc., ce que l'OCDE nomme « le pilotage systémique ».

La troisième orientation, induite par les précédentes, est de *développer une formation réellement professionnelle*, c'est-à-dire centrée sur les réalités de la profession, et d'aider les directeurs à acquérir des compétences propres, en fait assez éloignées de celles requises dans leur ancienne fonction.

Au total, on peut penser que ces trois grandes orientations, si elles étaient conjointement mises en œuvre, pourraient constituer, pour notre pays comme pour d'autres, le trio gagnant d'un gouvernement plus efficace des établissements scolaires.