

Améliorer la direction des établissements scolaires

VOLUME 2 : ÉTUDES DE CAS SUR LA DIRECTION DES SYSTÈMES

Sous la direction de Beatriz Pont, Deborah Nusche,
David Hopkins



Specialist Schools
and Academies Trust
EXCELLENCE AND DIVERSITY

Améliorer la direction des établissements scolaires

VOLUME 2 :
ÉTUDES DE CAS SUR LA DIRECTION DES SYSTÈMES

Sous la direction de Beatriz Pont, Deborah Nusche, David Hopkins



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Improving School Leadership

VOLUME 2: CASE STUDIES ON SYSTEM LEADERSHIP

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

Partout dans le monde, le 21^e siècle est placé sous le signe d'un changement social et économique rapide. La mobilité sociale et démographique, conjuguée aux progrès technologiques et aux exigences de performance grandissantes imposées à l'école, font que les élèves d'aujourd'hui ne sont pas du tout confrontés aux mêmes défis que ceux d'hier.

Ces facteurs, pris conjointement, modifient fondamentalement le rôle des établissements scolaires et de ceux qui les dirigent, ainsi que les défis qu'ils doivent relever. Dans de nombreux pays, les chefs d'établissement ont aujourd'hui davantage d'autonomie, mais doivent en parallèle rendre davantage de comptes. Non seulement ils doivent donner à tous leurs élèves les armes nécessaires pour réussir leur intégration à la nouvelle économie et la nouvelle société mondiales, mais ils doivent, de plus en plus, participer au développement des autres établissements scolaires, de la communauté locale et des autres services publics. De simples chefs d'établissement, ils doivent donc devenir des « dirigeants du système ».

Ce rapport décrit quelques exemples de pratiques novatrices qui visent à améliorer l'école sur un plan systémique en encourageant et en préparant les dirigeants à agir au-delà du périmètre de leur établissement pour le bénéfice du système dans son ensemble. Il comprend des études de cas sur l'Australie, l'Autriche, la Belgique, l'Angleterre et la Finlande, complétées par des contributions de deux éminents universitaires, Richard Elmore et David Hopkins. Dans le dernier chapitre, Beatriz Pont et David Hopkins présentent ce qui constitue la première évaluation comparative internationale des pratiques les plus en pointe en matière de direction systémique et examinent les avantages perçus et les défis potentiels associés.

Parmi ces défis, la viabilité est l'un des plus cruciaux. Le rapport conclut que la direction systémique doit relever de l'initiative des chefs d'établissement eux-mêmes et des organismes qui travaillent avec eux. Le Specialist Schools and Academies Trust (SSAT) en Angleterre adhère au principe « par les écoles, pour les écoles » et au partage international des pratiques exemplaires. Le SSAT a étroitement collaboré avec l'OCDE pour préparer et diffuser ce rapport.

Les chefs d'établissement ont la capacité et la volonté de prendre les rênes du développement des systèmes éducatifs, pour les amener au meilleur niveau possible et obtenir qu'ils répondent aux besoins de tous les élèves, comme on le verra dans ce rapport. La direction systémique peut contribuer à renforcer les capacités dans le système éducatif ; permettre la mise en commun du savoir-faire, des installations et des ressources ; encourager l'innovation et la créativité ; améliorer la direction d'établissement et étendre son champ d'action ; et contribuer au développement des compétences. Ce partage collectif des compétences, du savoir-faire et de l'expérience créera des possibilités de transformation méthodique beaucoup plus riches et plus pérennes que n'en seront jamais capables les institutions isolées.

Ce rapport s'inscrit dans une étude plus vaste de l'OCDE intitulée *Améliorer la direction des établissements scolaires*, qui se propose de fournir des données d'analyse aux décideurs pour les aider à formuler et mettre en œuvre des politiques en matière de direction d'établissement scolaire propices à l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage. Les pays participants ont transmis un rapport de base national établi suivant un plan commun. Les cinq études de cas viennent compléter ces connaissances en présentant des exemples de pratiques novatrices. Le rapport *Améliorer la direction des établissements scolaires, volume 1 : Politiques et pratiques* dresse le bilan de cette analyse de la direction d'établissement scolaire dans le monde. Adoptant une perspective multi-pays riche en enseignements, il identifie quatre leviers et différents moyens d'action pour améliorer la direction des établissements scolaires dès à présent et construire des capacités de direction pérennes.

Cet ouvrage a été réalisé conjointement par la Division des politiques d'éducation et de formation de la Direction de l'éducation de l'OCDE (dirigée par Deborah Roseveare depuis juin 2007 et, précédemment, par Abrar Hasan) et le Specialist Schools and Academies Trust en Angleterre (sous la supervision de Sue Williamson, Directrice, Leadership and Innovation). L'OCDE et le SSAT adressent leurs vifs remerciements au HSBC Global Education Trust pour son soutien généreux. HSBC a parrainé et inauguré la chaire HSBC iNet de leadership international, dont le premier titulaire est le Professeur David Hopkins, et accueilli à Londres les premiers atelier et conférence internationaux de l'activité de l'OCDE *Améliorer la direction des établissements scolaires* en 2006. L'OCDE remercie également Peter Chambers et Susan Copeland pour leur travail éditorial, et Jennifer Gouby, qui a assuré le travail administratif. Judith Corcoran et Ross Wilkins sont également remerciés pour leur soutien administratif.

Table des matières

Résumé	9
Chapitre 1. Introduction	13
1.1 L'activité <i>Améliorer la direction des établissements scolaires</i> de l'OCDE	14
1.2 L'approche novatrice des études de cas	15
Chapitre 2. Exploiter les possibilités de la direction systémique <i>par David Hopkins</i>	21
2.1 Définition et conceptualisation de la direction systémique	22
2.2 Segmentation et direction systémique	30
2.3 Vers un modèle de direction systémique	34
Références	36
Chapitre 3. L'encadrement comme pratique d'amélioration de l'école <i>par Richard F. Elmore</i>	37
3.1 Qui dit politique de responsabilisation, dit pratique d'amélioration	40
3.2 Une autre conception de la responsabilisation et de l'encadrement	43
3.3 Comprendre les pratiques d'amélioration	45
3.4 Les principes de l'élargissement de l'encadrement	60
3.5 Encadrement, politique et pratique	68
Références	71
Chapitre 4. L'approche de la Finlande en matière de direction systémique <i>par Andrew Hargreaves, Gabór Halász et Beatriz Pont</i>	73
4.1 La visite d'étude de l'OCDE en Finlande	74
4.2 Les fondements théoriques de la direction systémique	75
4.3 Analyse de la stratégie de la Finlande	81
4.4 La redistribution des fonctions de direction dans une communauté locale	103
4.5 Pistes de réflexion	109
<i>Annexe 4.A1</i> Programme de la visite menée dans le cadre de l'étude de cas	113
Références	116
Chapitre 5. L'approche anglaise de la direction systémique <i>par Stephan Huber, Hunter Moorman et Beatriz Pont</i>	121
5.1 La visite de l'OCDE en Angleterre	122
5.2 Le contexte anglais	122
5.3 Définition et conceptualisation de la direction systémique en Angleterre	132
5.4 La direction systémique en pratique : exemple de deux approches particulières	134
5.5 Pistes de réflexion	154
<i>Annexe 5.A1.</i> Programme des visites d'étude	164
<i>Annexe 5.A2.</i> Liste d'abréviations	166
Références	167

Chapitre 6. L'approche de la direction systémique en Belgique flamande

<i>par Christopher Day, Jorum Møller et Beatriz Pont</i>	171
6.1 La visite d'étude de l'OCDE en Belgique flamande.....	172
6.2 Le contexte flamand.....	172
6.3 Les communautés scolaires, une innovation systémique.....	177
6.4 Direction systémique multiniveaux	182
6.5 Conceptualisation.....	184
6.6 Efficacité des programmes.....	186
6.7 Pistes de réflexion.....	189
<i>Annexe 6.A1. Programme de la visite d'étude</i>	194
Références.....	196

Chapitre 7 Renforcer les capacités de direction pour améliorer le système scolaire dans l'État du Victoria, en Australie

<i>par Peter Matthews, Hunter Moorman et Daborah Nusche</i>	199
7.1 La visite d'étude de l'OCDE dans le Victoria, en Australie.....	200
7.2 Le contexte du Victoria.....	200
7.3 Politique d'amélioration de l'enseignement : <i>Blueprint for government schools</i>	203
7.4 Stratégie de renforcement des capacités de direction	209
7.5 Caractéristiques des programmes d'amélioration des capacités de direction	217
7.6 Efficacité et amélioration continue des programmes	221
7.7 Cadre, mise en œuvre et incidence des mesures politiques	223
7.8 Matière à réflexion.....	226
<i>Annexe 7.A1. Programme de la visite d'étude</i>	232
Références.....	235

Chapitre 8. Renforcer les capacités de direction pour améliorer le système scolaire en Autriche

<i>par Louise Stoll, Hunter Moorman et Sybille Rabon</i>	237
8.1 La visite d'étude de l'OCDE en Autriche.....	238
8.2 Le contexte autrichien.....	239
8.3 Le programme de l'École des dirigeants	244
8.4 Efficacité et amélioration continue du programme.....	258
8.5 Conditions politiques	262
8.6 Matière à réflexion.....	266
<i>Annexe 8.A1. Programme de la visite d'étude</i>	274
Références.....	277

Chapitre 9. Les approches de la direction systémique : enseignements tirés et propositions d'action

<i>par Beatriz Pont et David Hopkins</i>	279
9.1 Introduction.....	280
9.2 Direction systémique : un nouveau rôle pour les chefs d'établissement scolaire ?	280
9.3 Comment les chefs d'établissement collaborent-ils et deviennent-ils dans la pratique des dirigeants du système ?.....	286
9.4 Avantages de la direction systémique.....	291
9.5 Les difficultés pratiques.....	294
9.6 Pistes de réflexion.....	298
<i>Annexe 9.A1. Tableau comparatif des réformes politiques, de leurs résultats et des difficultés rencontrées</i>	301
Références.....	305

Encadrés

1.1. Critères retenus pour la sélection des études de cas.....	19
2.1. Principes à mettre en œuvre pour une amélioration à grande échelle, selon Elmore.....	28
5.1 Quelle est la fonction clé du chef d'établissement (<i>head teacher</i>) en Angleterre ?.....	129
5.2 Initiatives d'amélioration de l'école et de direction systémique mises en place dans un établissement particulier	137
5.3 Des systèmes de suivi et de soutien des performances efficaces	144
5.4 Les avantages de la collaboration	149
6.1 Définitions des communautés scolaires en Flandre : Communautés scolaires dans l'enseignement primaire	178
6.2 Évaluation des communautés d'écoles primaires	187
6.3 Conclusions succinctes et recommandations	193
7.1 Principaux engagements du schéma directeur	206
7.2 Commentaire des chefs d'établissement sur le chapitre 2 de <i>Leadership on the Line</i> de Ron Heifetz et Marty Linsky.....	211
7.3 Cadre de perfectionnement continu pour les chefs d'établissement – domaines et capacités	213
7.4 Profils de direction évolutifs dans le domaine de la <i>direction pédagogique</i>	215
7.5 Programmes de formation continue pour les chefs d'établissement actuels et potentiels	216
7.6 Chefs d'établissement très performants : expériences et répercussions.....	219
7.7 Le congé de formation des enseignants : expériences et répercussions.....	219
8.1 Conclusions.....	272

Tableaux

2.1	29
6.1	176
9.1	283

Graphiques

2.1 La direction systémique comme travail d'adaptation	26
2.2 La logique de l'amélioration des établissements scolaires	29
2.3 Nouveau modèle de direction systémique	34
5.1 La panoplie d'instruments mis en œuvre dans les établissements qui ont amélioré leurs résultats... ..	127
5.2 Structure de direction et de gestion de l'établissement B	141
6.1 La gouvernance du système éducatif flamand	173
7.1 Profil d'âge des enseignants et des chefs d'établissement dans l'État du Victoria (2006)	204
7.2 Le modèle des établissements efficaces (schématiquement)	208
7.3 Strates et regroupements au sein du système éducatif public	212
8.1 Modèle de la compétence en direction.....	248
9.1 Vers une réforme durable de l'ensemble du système	284

Résumé

Alors que la première décennie du 21^e siècle n'est pas encore achevée, les méthodes de gestion des établissements scolaires et des systèmes éducatifs ont connu, dans de nombreux pays, des changements spectaculaires depuis la fin du siècle dernier. Ces changements ont été motivés en grande partie par les mutations sociales, notamment l'augmentation des flux migratoires, la modification des structures sociales et familiales et l'utilisation (et les utilisations abusives) des technologies de l'information et des communications. L'attention croissante portée aux performances relatives des différents établissements scolaires et systèmes éducatifs, entre établissements, entre systèmes scolaires et entre pays, a également exercé une influence.

L'importance accordée à l'enseignement par les pouvoirs publics et la société est pleinement justifiée. De fait, seule l'éducation peut nous permettre d'acquérir les connaissances et les compétences dont dépendent la croissance économique, le développement social et la vitalité politique de nos pays, ainsi que la réussite de nos générations futures.

Le défi de la direction systémique

Dans ce nouvel environnement, les établissements scolaires et l'enseignement sont investis de missions encore plus vastes. Le processus de décentralisation à l'œuvre dans de nombreux pays s'accompagne d'un renforcement de l'autonomie des établissements, d'une responsabilisation accrue au regard des résultats des établissements et des élèves et d'une meilleure utilisation de la base de connaissances relative aux processus éducatifs et pédagogiques. Par ailleurs, l'école se doit de plus en plus de s'impliquer auprès de la communauté locale, des autres établissements et des autres services publics en leur apportant son soutien.

Dans ces conditions, il est nécessaire de redéfinir et d'élargir les rôles et responsabilités des chefs d'établissement. Cela implique de modifier la façon dont on conçoit et soutien la direction d'établissement ; d'améliorer les mécanismes incitatifs de façon à rendre la fonction de direction plus attrayante tant pour les chefs d'établissements actuels que pour ceux qui leur succéderont ; et de renforcer les possibilités de formation et de perfectionnement pour aider les chefs d'établissement à s'acquitter de leurs nouvelles missions.

Entre autres nouvelles fonctions, les chefs d'établissement sont amenés, de plus en plus souvent, à travailler avec d'autres établissements et homologues, à collaborer et à établir des relations d'interdépendance et de confiance. Les « dirigeants du système », tels qu'on les appelle, s'intéressent et œuvrent à la réussite de leur propre établissement, mais aussi à celle des autres. Point fondamental, ils sont convaincus que pour changer le

système dans son ensemble, il faut y participer de façon pertinente, raison pour laquelle ils sont prêts à endosser des fonctions de direction systémique.

L'approche adoptée par l'étude

L'étude se focalise sur un ensemble de pratiques novatrices qui offrent de bons exemples des approches systémiques existant en matière de direction d'établissement scolaire. Il s'agit d'approches particulièrement originales, adoptées ou conçues en Autriche, en Angleterre, en Finlande, en Flandre (Belgique) et dans l'état de Victoria (Australie), dont l'efficacité est attestée par un corpus croissant de données. Chacune fait l'objet d'une analyse détaillée dans un chapitre spécifique.

Ces études de cas sont le fruit de travaux de recherche et de visites effectuées par le personnel et les spécialistes en éducation de l'OCDE dans chaque pays. Lors de ses visites, l'équipe de l'OCDE a rencontré des représentants des autorités nationales et locales et s'est rendue dans des établissements choisis pour leur valeur exemplaire. Les études de cas sont complétées par des contributions de deux éminents spécialistes du leadership éducatif : Richard Elmore, de la Harvard Graduate School of Education, et David Hopkins, de l'Institute of Education de l'Université de Londres. Les cinq pays visités ont été sélectionnés parce qu'ils remplissaient deux critères essentiels : ils pouvaient se prévaloir de modèles d'organisation et de gestion d'établissement impliquant une répartition novatrice des fonctions d'encadrement ; et ils avaient mis en œuvre des pratiques prometteuses en matière de préparation et de formation des chefs d'établissement.

Le volume qui accompagne ce rapport, *Améliorer la direction des établissements scolaires, volume 1 : politiques et pratiques* (Pont, Nusche et Moorman, 2008), examine la situation de 22 pays et régions et formule un ensemble de recommandations pour améliorer les performances des établissements scolaires.

Les avantages de la direction systémique

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les activités de direction d'établissement scolaire donnent lieu à une coopération et une collaboration intenses. S'il existe des dispositifs de coopération entre établissements scolaires dans tous les pays qui ont participé à l'activité de l'OCDE, quelques pays ou régions ont placé la direction systémique au cœur même de leurs stratégies d'amélioration de l'école. Ainsi la Flandre (Belgique), l'Angleterre et la Finlande ont multiplié les possibilités de coopération pour inciter les chefs d'établissement à agir au-delà du périmètre de leur école et, ce faisant, contribuer à l'amélioration de la communauté locale. Pour leur part, l'état de Victoria (Australie) et l'Autriche ont mis en place des programmes de développement des capacités de direction axés sur l'amélioration systémique de l'école.

Ces innovations visent à améliorer l'école au niveau systémique, en encourageant et en préparant les chefs d'établissement à travailler de concert. Bien que leur mise en œuvre soit assez récente, les chercheurs ont constaté que plusieurs avantages significatifs pouvaient d'ores et déjà être portés à leur crédit : développement des capacités de direction, rationalisation des ressources, renforcement de la coopération, partage plus systématique des tâches de direction dans les établissements scolaires et dans les systèmes éducatifs, et amélioration des performances scolaires.

Défis pour la pratique

Néanmoins, l'étude observe également qu'il faudra résoudre plusieurs problèmes de taille avant de pouvoir mettre en pratique le concept de direction systémique à grande échelle. La viabilité est, à l'évidence, cruciale, de même que la qualité des chefs d'établissement – un dirigeant du *système* devant être, avant tout, un bon dirigeant d'*établissement*.

Les auteurs de l'étude ont identifié les facteurs de réussite clés suivants : des capacités suffisantes, dans les établissements, pour soutenir un niveau d'apprentissage élevé chez les élèves ; des capacités inter-établissements (le « ciment » nécessaire pour permettre aux établissements de travailler collectivement de manière efficace) ; la présence d'organismes médiateurs, capables de travailler en souplesse avec les établissements pour les aider à développer leurs capacités internes et à acquérir des compétences propices à une collaboration efficace ; la masse critique nécessaire pour faire de la direction systémique un véritable mouvement, et non une pratique réservée à une petite élite de chefs d'établissement ; un consensus culturel à l'échelle du système, qui confère aux chefs d'établissement l'espace, la légitimité et les encouragements dont ils ont besoin pour entreprendre des activités en partenariat.

Les auteurs notent que ces conditions indispensables à la réussite à long terme ne sont réunies en totalité dans aucun des cas examinés, mais que toutes ont pu être observées au fil de l'étude. Ils constatent également que les systèmes qui parviennent à réunir un plus grand nombre de ces conditions obtiennent davantage de réussite dans la mise en œuvre de la direction systémique. D'autres facteurs sont importants pour la direction systémique : savoir reconnaître et soutenir les dirigeants du système ; identifier et recruter les personnes aptes à la direction systémique ; mettre en place des mesures de perfectionnement professionnel ; donner aux chefs d'établissement la possibilité de coopérer, dans un environnement encore souvent marqué par la concurrence ; et accentuer le processus d'innovation pour que son influence s'étende à l'ensemble du système éducatif.

Recommandations : laissons les chefs d'établissement prendre l'initiative

Les auteurs du rapport concluent que la direction systémique devrait être développée davantage à l'initiative des chefs d'établissement eux-mêmes et des organismes avec lesquels ils travaillent. Ils doutent que les approches descendantes puissent donner de bons résultats. Il est important d'encourager les participants à s'approprier le processus, comme le font l'état de Victoria (Australie) ou l'École des dirigeants en Autriche.

Une approche plus « latérale » consiste à établir des organismes de médiation (tels que le National College for School Leadership et le Specialist Schools and Academies Trust en Angleterre et l'École des dirigeants en Autriche) pour promouvoir la direction systémique et les activités de collaboration. Une autre approche encore consiste à encourager les autorités éducatives locales et les municipalités à développer et diffuser les bonnes pratiques, comme c'est le cas en Finlande. L'objectif n'est pas de créer un échelon bureaucratique supplémentaire, mais de faciliter les relations entre établissements afin qu'ils puissent collaborer pour le bénéfice de tous les élèves.

Selon les auteurs du rapport, les activités de direction systémique sont déjà très développées dans les cinq pays couverts par les études de cas. La direction systémique peut contribuer à renforcer les capacités dans le système éducatif ; permettre la mise en

commun du savoir-faire, des installations et des ressources ; encourager l'innovation et la créativité ; améliorer l'encadrement et étendre son champ d'application ; et contribuer au développement des compétences.

Ce partage collectif des compétences, du savoir-faire et de l'expérience créera des possibilités de transformation méthodique beaucoup plus riches et plus pérennes que n'en seront jamais capables les institutions isolées, affirment les auteurs. Cependant, pour concrétiser ces possibilités, nous devons laisser aux chefs d'établissement une plus grande marge d'initiative.

Chapitre 1

Introduction

Ce chapitre décrit l'objet de cette publication, explique la méthodologie des études de cas et présente les critères qui ont été employés pour sélectionner ces études. Les études de cas illustrent des pratiques novatrices qui encouragent et préparent les chefs d'établissement à agir au-delà du périmètre de leur école pour le bénéfice du système éducatif dans son ensemble. La Division des politiques d'éducation et de formation de l'OCDE fait œuvre d'innovation en adoptant cette approche fondée sur des études de cas. Cette démarche lui a été dictée par les changements majeurs qu'ont connus, dans un bref laps de temps, le contexte et les pratiques de direction d'établissement scolaire. Pour pouvoir comprendre les nouveaux défis liés à la direction d'établissement et donner une réponse rapide aux pays, il fallait employer une approche différente de celle mise en œuvre pour les examens thématiques traditionnels de l'OCDE.

En ce début de 21^e siècle, la société et les pouvoirs publics accordent une grande attention aux établissements scolaires et à l'enseignement. De fait, seule l'éducation peut nous permettre d'acquérir les connaissances et les compétences dont dépendent la croissance économique, le développement social et la vitalité politique de nos pays, ainsi que la réussite de nos générations futures.

Dans ce nouvel environnement, l'école et l'enseignement se voient investis de missions plus larges. La décentralisation s'est accompagnée d'un renforcement de l'autonomie des établissements, d'une plus grande obligation de rendre compte des résultats des établissements et des élèves et d'une meilleure utilisation des bases de connaissances des processus éducatifs et pédagogiques. Parallèlement, les établissements scolaires sont confrontés à un certain nombre de défis tels que l'augmentation des flux migratoires, le changement des structures sociales et familiales et l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Tous ces facteurs affectent les rôles et fonctions des établissements scolaires et de leurs responsables.

Les tâches incombant aux chefs d'établissement sont devenues à la fois plus larges et plus denses et nécessitent un nouveau cadre de pratique. En définitive, il importe de redéfinir et d'élargir leurs rôles et leurs responsabilités. Cela implique de revoir la manière dont il convient de développer et soutenir les capacités de direction ; d'améliorer les mécanismes incitatifs de façon à rendre la fonction de direction plus attrayante tant pour les chefs d'établissement actuels que pour la relève ; et de renforcer les possibilités de formation et de développement professionnel pour aider les chefs d'établissement à s'acquitter de ces nouveaux rôles.

Entre autres nouveaux rôles, les chefs d'établissement sont amenés, de plus en plus souvent, à travailler avec d'autres établissements et des collègues, à collaborer et à établir des relations d'interdépendance et de confiance. Les dirigeants du système, tels qu'on les appelle, œuvrent pour la réussite de leur propre établissement, mais aussi pour celle des autres. Caractéristique majeure, ils sont disposés à endosser des tâches de direction systémique car ils ont la conviction que pour changer le système dans son ensemble, il faut s'y impliquer de façon utile.

1.1 L'activité *Améliorer la direction des établissements scolaires de l'OCDE*

L'OCDE a réalisé une étude sur la direction des établissements scolaires afin de fournir aux décideurs publics des données factuelles et analytiques pour les aider à formuler et mettre en œuvre des politiques en matière de direction d'établissement scolaire propices à une amélioration de l'enseignement. Cette activité poursuit les objectifs suivants : *i*) synthétiser les travaux de recherche sur les questions en rapport avec l'amélioration de la direction dans les établissements scolaires ; *ii*) repérer les initiatives et pratiques novatrices et couronnées de succès ; *iii*) faciliter la mise en commun des leçons de l'expérience des pays et des options pour l'action publique ; et *iv*) repérer des possibilités d'action à soumettre à l'examen des gouvernements.

Plus spécifiquement, ce projet a entrepris, moyennant des analyses fouillées, de répondre à certaines questions qui revêtent une importance cruciale pour la direction des établissements scolaires :

- Quelles sont les rôles et les responsabilités des chefs d'établissement dans différentes structures de gouvernance ?

- Quels politiques et facteurs semblent les plus prometteurs pour optimiser la contribution des chefs d'établissement à l'amélioration des résultats scolaires ?
- Comment faire en sorte de développer et soutenir au mieux les capacités de direction d'établissement ?
- Quelles politiques et pratiques sont les plus propices à la réalisation de ces objectifs ?

Pour pouvoir mieux répondre à ces questions, l'OCDE a adopté deux approches complémentaires : l'équipe du projet a recueilli les éléments d'information nécessaires pour comparer les évolutions dans les différents pays, tout en adoptant une optique plus novatrice et plus prospective de l'élaboration des politiques.

Les 22 pays et régions participants ont fourni un rapport de base national commentant les politiques et pratiques en vigueur en matière de direction des établissements scolaires et les principaux défis à relever (*volet analytique*). Il s'agit de documents extrêmement riches, qui associent présentations de travaux de recherche et descriptions des politiques en vigueur.

Pays participants

Australie, Autriche, Belgique (Communauté flamande), Belgique (Communauté française), Chili, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Israël, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni (Angleterre), Royaume-Uni (Écosse), Royaume-Uni (Irlande du Nord), Slovaquie, Suède.

Quelques *études de cas sur l'innovation dans les pratiques de direction d'établissement* viennent compléter ces travaux en présentant en détail des exemples de pratiques novatrices, les succès à leur actif et les défis auxquels elles sont confrontées.

Ces deux volets ont conduit à la publication de deux ouvrages :

- *Améliorer la direction des établissements scolaires, volume 1 : Politiques et pratiques* (Pont, Nusche et Moorman, 2008) commente les résultats généraux de l'étude de l'OCDE sur la direction des établissements scolaires.
- Le présent ouvrage, *Améliorer la direction des établissements scolaires, Volume 2 : Études de cas sur la direction des systèmes*, fournit des éléments de base pour analyser les aspects systémiques naissants de la fonction de chef d'établissement et livre quelques pistes à l'attention des décideurs publics et des praticiens. L'approche adoptée dans ce volume consiste, pour l'essentiel, à analyser un ensemble d'études de cas décrivant différents modèles d'organisation et de gestion des établissements scolaires et différentes approches de développement des capacités de direction axées sur l'amélioration du système.

1.2 L'approche novatrice des études de cas

Les études de cas ont pour objectif d'inventorier les pratiques novatrices en matière de direction d'établissement scolaire et leurs implications pour l'orientation des politiques. Fruit d'une sélection minutieuse, les cinq études retenues dans ce document examinent les deux aspects essentiels qui forment le cadre global de l'activité. Le premier correspond aux nouveaux modèles d'organisation et de gestion d'établissement qui

impliquent une distribution novatrice des fonctions de direction. Le second regroupe les programmes et pratiques prometteurs concernant la préparation et le développement professionnel des chefs d'établissement. Les cinq études de cas visent à fournir, pour chacun de ces aspects, des éléments descriptifs et analytiques sur les innovations et leur mise en œuvre à l'attention des décideurs. Elles cherchent également à identifier les caractéristiques du cadre d'action dans lequel s'inscrivent ces innovations, et leurs autres implications pour l'orientation des politiques.

Deux autres contributions, « L'encadrement comme pratique d'amélioration de l'école » de Richard Elmore et « Exploiter les possibilités de la direction systémique » de David Hopkins, examinent le contexte qui sous-tend les pratiques efficaces en matière de direction d'établissement scolaire.

Les cinq études de cas et les deux articles rendent compte des théories et pratiques les plus pointues et les plus récentes en matière de direction d'établissement scolaire, développées par un grand nombre d'experts internationaux. Le dernier chapitre passe en revue la littérature existante, procède à une analyse transversale des études de cas, évalue les avantages et les défis et tire les conclusions qui s'imposent du point de vue des politiques et des pratiques.

Par ailleurs, les études de cas ont été complétées par deux conférences internationales. La première, organisée à Londres en juillet 2006 par le HSBC Global Education Trust, a été l'occasion de présenter et commenter les contributions d'Elmore et Hopkins et le cadre conceptuel utilisé pour ce volet du projet. La seconde conférence a eu lieu à Dublin en novembre 2007, sous les auspices des ministères de l'Éducation de l'Irlande et de l'Irlande du Nord. Lors de cette conférence, les rapports des études de cas ont été présentés et analysés par les participants, et des conclusions ont été formulées à partir de la comparaison des différentes études. Le présent ouvrage et le volet d'activité dont il est issu ont également bénéficié des informations contenues dans le rapport comparatif *Améliorer la direction des établissements scolaires, volume 1 : Politiques et pratiques* qui accompagne ce volume, et des débats qui ont nourri cet aspect du projet.

De manière générale, ce volume récapitule les principaux résultats obtenus avec différentes pratiques nationales, identifie les implications pour l'orientation des politiques nationales et des états, et formule des recommandations quant aux recherches et évolutions futures. Son objectif est d'améliorer les connaissances sur les pratiques, le développement professionnel et les politiques ayant trait à la direction d'établissement scolaire, en examinant les approches novatrices adoptées en matière de direction systémique et de transformation des systèmes éducatifs en général.

L'objectif de ce volume est d'améliorer les connaissances sur les pratiques, le développement professionnel et les politiques ayant trait à la direction d'établissement scolaire, en examinant les approches novatrices adoptées en matière de direction systémique et de transformation des systèmes éducatifs en général.

Pourquoi cette approche ?

La Division des politiques d'éducation et de formation de l'OCDE fait œuvre d'innovation en adoptant cette approche fondée sur des études de cas. Cette démarche lui a été dictée par les changements majeurs qu'ont connus, dans un bref laps de temps, le contexte et les pratiques de direction d'établissement scolaire. Pour pouvoir comprendre les nouveaux défis liés à la direction d'établissement et donner une réponse rapide aux

pays, il fallait employer une approche différente de celle mise en œuvre pour les examens thématiques traditionnels de l'OCDE.

Les études de cas fournissent des informations détaillées sur les innovations, qui peuvent tout à la fois nourrir le débat, guider la pratique, servir de cadre de référence et aider à définir les contours des politiques de direction des établissements scolaires dans les pays de l'OCDE. Ces études ont été sélectionnées sur la base de critères émanant des recommandations des pays participants, de la littérature consacrée aux recherches et de consultants spécialisés (encadré 1.1), et se focalisent sur deux grands thèmes.

A : modèles d'organisation et de gestion d'établissement qui impliquent une distribution novatrice des fonctions de direction

Les chefs d'établissement, qui ont apporté des conseils utiles pendant toute la durée de cette activité, ont précisé dès le départ que la direction d'établissement, dans les faits, n'était pas du ressort exclusif d'un responsable officiellement désigné, mais devait plutôt être répartie entre plusieurs personnes dans l'établissement. Les chefs d'établissement, gestionnaires, directeurs pédagogiques, professeurs principaux et enseignants peuvent contribuer en tant que personnel d'encadrement à la réalisation de l'objectif de l'enseignement scolaire centré sur les apprentissages. La répartition précise des fonctions de direction peut varier. Des aspects tels que la structure de gouvernance et de gestion, le degré d'autonomie laissé aux établissements, les dispositifs existants en matière de responsabilisation, la taille et la complexité de l'établissement et le niveau de performance des élèves peuvent influencer sur la nature et l'organisation de la direction d'établissement. Aussi le chef d'établissement est-il non seulement un gestionnaire, mais un dirigeant de l'établissement scolaire en tant qu'organisation apprenante. Il interagit avec les enseignants de manière à forger une communauté apprenante productive et soudée.

Eu égard à ce qui précède, plusieurs aspects méritent une attention particulière :

- « L'amélioration systémique », processus en vertu duquel les chefs d'établissement acceptent la responsabilité d'œuvrer à la réussite d'autres établissements en plus du leur ; ou en vertu duquel, sous l'impulsion d'équipes régionales ou locales, les chefs d'établissement sont incités à adopter une autre culture et à travailler en collaboration, de manière à s'aider mutuellement à atteindre leurs objectifs communs en termes d'apprentissage scolaire.
- Les partenariats ou autres formes de collaboration entre des établissements scolaires et d'autres organisations, dans lesquels les modes d'organisation et de gestion répartissent les fonctions de direction entre plusieurs individus, organismes et groupes.
- Les communautés apprenantes à l'échelon des établissements, dans lesquelles les gestionnaires et enseignants assurent conjointement les fonctions de direction pour faire émerger des « communautés professionnelles » et renforcer « l'efficacité collective ». Ce résultat est le fruit de plusieurs facteurs : un engagement partagé à atteindre des objectifs ambitieux en termes d'apprentissage ; le partage des responsabilités au regard des performances des élèves ; un processus d'amélioration continue ; des décisions fondées sur des données récentes et de grande qualité ; et la motivation du personnel, des élèves et de la communauté.

B : pratiques prometteuses en matière de préparation et de développement professionnel des chefs d'établissement

L'analyse d'un certain nombre d'approches efficaces de la formation et du développement professionnel des chefs d'établissement peut aider les décideurs à améliorer la formulation et la mise en œuvre des politiques liées à la direction des établissements scolaires. À l'heure actuelle, les chefs d'établissement doivent posséder une panoplie impressionnante de connaissances et de compétences. Ils doivent avoir un minimum de connaissances sur les programmes, la pédagogie et l'apprentissage des élèves et des adultes, et des notions sur la gestion du changement, la dynamique des groupes, les relations interpersonnelles et les techniques de communication. Selon les systèmes de gouvernance, ils peuvent également être amenés à exécuter des tâches de planification, de budgétisation, de gestion des ressources humaines, de commercialisation et de collecte de fonds.

La qualité et l'offre de programmes de formation et de développement professionnel pour les chefs d'établissement sont variables dans la zone OCDE. Si les données attestent que, dans de nombreux pays, les chefs d'établissement et le personnel d'encadrement des établissements bénéficient de formations, d'un soutien et de conseils beaucoup plus étendus que par le passé (par exemple, le *Headteacher Induction Programme [Headship Early Provision]* depuis septembre 2006] en Angleterre, le programme *National Professional Qualification for Headship* en Australie, ou encore l'approche suédoise de formation des chefs d'établissement en quatre étapes), il existe encore une marge de progression dans ce domaine.

Les études de cas identifieront des pratiques novatrices de formation et de soutien, aptes à produire des chefs d'établissement de grande qualité. Ces pratiques incluent :

- les académies nationales ou régionales de préparation et de développement professionnel continu, qui promeuvent un leadership efficace, aligné sur les ambitions affichées par les établissements en termes d'enseignement et de résultats scolaires ;
- les mécanismes novateurs de recrutement et de préparation des chefs d'établissement, mis en œuvre non pas par des universités et des établissements d'enseignement mais par des organisations non conventionnelles ;
- les dispositifs de collaboration agréés par les autorités régionales (par exemple, partenariats université-circonscription scolaire, collaborations entre unités intermédiaires) dans lesquels les partenaires individuels définissent conjointement leurs besoins, élaborent un programme d'enseignement adapté à ces besoins et proposent des formations sanctionnées par un diplôme à des candidats sélectionnés ;
- les programmes de développement professionnel mis en place à l'échelon local ou de l'établissement, qui visent spécifiquement à renforcer les compétences requises pour la direction d'établissement scolaire.

Sélection des études de cas et méthodologie

Pour identifier les sites susceptibles de faire l'objet d'une étude de cas, le Secrétariat de l'OCDE a consulté les pays et utilisé un large éventail de sources : informations communiquées par les pays ; travaux de recherche ; contributions des experts et des

acteurs concernés ; et connaissances acquises dans le cadre des ateliers internationaux organisés sur ces questions.

Les études de cas ont été sélectionnées sur la base de critères spécifiques (encadré 1.1) qui reflètent les principales variables présentant un intérêt pour cette activité.

Encadré 1.1. Critères retenus pour la sélection des études de cas

Les critères fondamentaux retenus pour les deux aspects (A et B) sont les suivants :

- la sélection d'études de cas finale reflète la diversité des systèmes de gouvernance éducative, des mécanismes de financement et des cultures politiques des pays représentés dans le projet ;
- toutes les parties prenantes concernées sont représentées ;
- la pratique examinée est en place depuis suffisamment longtemps pour que l'on puisse se prononcer sur sa viabilité opérationnelle ;
- la pratique examinée met l'accent sur les résultats de l'enseignement et reflète des principes d'action clairement définis, ancrés dans la littérature actuelle et qui visent la réalisation de ces résultats ;
- la pratique examinée a donné des résultats préliminaires qui permettent de penser qu'elle est en mesure d'atteindre les objectifs escomptés ;
- le site et les données utiles sont parfaitement accessibles.

Plus spécifiquement, pour chacun des deux aspects principaux des études, les cas retenus devaient satisfaire les critères suivants.

A : modèles d'organisation et de gestion d'établissement impliquant une répartition novatrice des fonctions de direction. Les activités identifiées pour les études de cas devaient :

- inclure des modèles d'organisation et de gestion d'établissement dans lesquels les fonctions et responsabilités de direction sont réparties de façon novatrice ;
- adopter une orientation systémique : les chefs d'établissement doivent chercher à influencer sur les résultats scolaires dans l'ensemble de l'établissement ou dans le système entier, ou s'attacher à explorer les interactions entre l'établissement et des composantes plus larges du système scolaire ou de la collectivité.

B : pratiques prometteuses en matière de préparation et de développement professionnel des chefs d'établissement. Les activités identifiées pour les études de cas devaient :

- préparer et former les chefs d'établissement, selon des approches novatrices reflétant les nouveaux rôles et responsabilités qui leur sont dévolus, les objectifs de l'enseignement et la mise en œuvre de technologies fondamentales axées sur la réalisation des résultats attendus ;
- préparer les chefs d'établissement à diriger des institutions centrées sur l'élève, à même d'atteindre un niveau de performance élevé et disposant des capacités d'apprentissage et d'amélioration continue voulues pour réaliser cet objectif ;
- adopter une perspective systémique : les programmes novateurs doivent être alignés sur les objectifs et les processus du système dans son ensemble en ce qui concerne l'amélioration des établissements, les performances des élèves et le renforcement de l'efficacité et de l'efficience.

Une fois les études de cas sélectionnées, les équipes d'experts de l'OCDE se sont rendues dans chaque pays pendant quatre ou cinq jours. Ces visites ont été organisées par les pays en collaboration avec l'OCDE, de sorte que les experts puissent se faire une idée de la politique générale adoptée en matière de direction d'établissement et des pratiques particulières dans les domaines sélectionnés par l'OCDE. Dans tous les pays sélectionnés, les équipes d'experts ont rencontré les acteurs clés du secteur, notamment des décideurs nationaux, régionaux et locaux, des équipes de direction, des syndicats, des parents et des membres de conseils d'établissement. Elles ont également visité des établissements scolaires et des institutions de formation spécifiques, ce qui leur a permis de préparer les rapports détaillés présentés dans ce volume.

Chapitre 2

Exploiter les possibilités de la direction systémique *par* David Hopkins

Le présent chapitre décrit une approche de la « direction systémique » conduisant à une transformation durable du système éducatif. L’auteur définit les dirigeants du système comme des personnes prêtes à endosser des rôles de direction systémique et à travailler pour la réussite d’autres écoles en plus de la leur. Il va même plus loin dans cette idée et avance que la notion de direction systémique peut de plus en plus être définie en termes de concepts, de capacités, de rôles et de stratégie. Pour finir, le chapitre propose un modèle de direction systémique dans lequel les dirigeants se concentrent sur trois domaines d’action : ils gèrent le processus d’enseignement et d’apprentissage, contribuent au perfectionnement des personnes et de l’établissement, mais luttent aussi pour l’égalité et l’intégration en agissant sur le contexte et la culture de l’école. La direction à l’échelle du système est une condition indispensable pour permettre à chaque élève d’exploiter toutes ses capacités et à chaque école de devenir une bonne école.

Les approches classiques de la direction et de la gestion des établissements scolaires sont tout à fait adaptées pour résoudre les problèmes d'ordre technique. Or, à l'avenir, les chefs d'établissement seront confrontés à des situations pour lesquelles il n'existe pas de solution immédiate, et ils devront mettre en place des moyens pour y faire face. D'où la nécessité d'un autre type d'encadrement.

La littérature sur la direction des établissements scolaires a connu ces dernières années une formidable embellie, de même que le nombre de formations et de qualifications consacrées à l'encadrement. On y trouve différents points de vue sur l'encadrement et tout autant de soi-disant vérités, ce que je trouve quelque peu déroutant. Je vais quant à moi décrire dans le présent chapitre une approche de la « direction systémique » qui conduit à une transformation durable du système éducatif. L'objectif de ce chapitre est donc :

- de proposer une définition du concept de direction systémique et d'en faire la description ;
- d'examiner comment les dirigeants du système peuvent mettre à profit la diversité du système pour créer un nouveau paysage éducatif grâce à un processus de « segmentation » ;
- enfin, de proposer un modèle de direction systémique qui intègre une théorie de l'action.

2.1 Définition et conceptualisation de la direction systémique

Les « dirigeants du système » sont des chefs d'établissement qui sont prêts à jouer un rôle dans la direction systémique, qui s'investissent et qui travaillent pour la réussite d'autres écoles en plus de la leur.

Les « dirigeants du système » sont des chefs d'établissement qui s'investissent et travaillent pour la réussite d'autres écoles en plus de la leur.

Il existe, semble-t-il, aujourd'hui un certain nombre de chefs d'établissement de ce type en Angleterre, ce qui contraste avec les valeurs de compétition qui prévalaient un peu partout dans les fonctions de direction pendant les années 90. De par leurs efforts et leur volonté, ces dirigeants sont en train de transformer la fonction d'encadrement et la façon d'améliorer l'enseignement dans ce pays. Fait intéressant, il semblerait que ce nouveau concept du rôle du dirigeant soit également en train de se développer dans d'autres grands systèmes éducatifs d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Australie, comme on peut le voir dans les études de cas du présent document.

Ce constat me pousse à émettre une proposition toute simple, à savoir :

Si notre objectif est de parvenir à ce que « chaque école soit une bonne école », les politiques et les pratiques doivent être axées sur l'amélioration du système. Cela signifie que les chefs d'établissement doivent être presque autant attachés au succès des autres écoles qu'à celui de la leur. On ne peut obtenir une amélioration durable des établissements scolaires que si l'ensemble du système va de l'avant.

Nos récentes études consacrées à la direction systémique ont permis de dresser une première ébauche de la situation en la matière (Hopkins et Higham, 2007). On note ainsi

que la pratique de la direction systématique est beaucoup plus répandue en Angleterre qu'on ne le pensait au départ. Pour définir les contours de cette pratique, nous utilisons comme données d'étude les comportements des dirigeants de premier ordre avec lesquels nous travaillons. Les principaux aspects étudiés sont les suivants :

- la motivation morale de la direction systématique ;
- les rôles de direction ;
- la direction systématique comme travail d'adaptation ;
- les domaines de la direction systématique.

La motivation morale

Comme l'a indiqué Michael Fullan (2003, 2005), le premier constat est que la direction systématique est inspirée par une motivation morale. Sans cette motivation, la passion de l'effort ou l'émulation des tiers n'existerait pas. En Angleterre, par exemple, la motivation morale permet de résoudre certains problèmes, notamment en favorisant une meilleure compréhension des facteurs qui contribuent à l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage, ou en faisant évoluer une situation dans laquelle les handicaps sociaux sont encore l'élément déterminant de la réussite scolaire.

Je dirais donc que les dirigeants du système manifestent leur motivation morale de plusieurs manières :

- En mesurant leur succès par l'amélioration de l'apprentissage des élèves et de leurs résultats, mais aussi en s'efforçant à la fois d'élever le niveau et de réduire les écarts.
- En étant fondamentalement attachés à l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage. Ces dirigeants participent activement à l'organisation de l'enseignement, de l'apprentissage, du programme d'études et de l'évaluation, afin que chacun de leurs élèves bénéficie d'une offre personnalisée.
- En gérant leurs établissements scolaires comme des communautés d'apprentissage personnel et professionnel, et en établissant des liens avec d'autres écoles afin de proposer un large éventail d'expériences d'apprentissage et de possibilités de perfectionnement professionnel.
- En luttant pour l'égalité et l'intégration par une action sur le contexte et la culture. Il ne s'agit pas seulement d'éradiquer la pauvreté – bien que ce soit très important –, mais aussi de donner conscience aux populations de leur valeur et de leur pouvoir d'action.
- En reconnaissant que la salle de classe, l'école et le système sont indissociables les uns des autres. Les dirigeants ayant une véritable conscience de la direction systématique savent que pour changer l'ensemble du système, il faut s'y attaquer de façon efficace.

Bien que cette conscience ne soit pas nécessairement évidente dans le comportement et la pratique de chaque chef d'établissement, ces aspirations sont de plus en plus courantes chez les meilleurs dirigeants d'établissements scolaires du monde entier.

Les rôles de la direction systématique

Dans la droite ligne de cette motivation morale, différents rôles de direction systématique sont en train d'apparaître. Les comportements mis en évidence en Angleterre sont les suivants (Hopkins et Higham, 2007) :

- Mise en place et gestion d'un partenariat entre plusieurs établissements scolaires, pour une amélioration réussie de l'enseignement. Ce partenariat a souvent pour but de permettre à chacun des organismes concernés d'aller au-delà de ses propres capacités. Il peut s'agir de partenariats axés sur l'élaboration des programmes d'études et des spécialités (y compris la mise en commun des innovations relatives aux programmes pour résoudre des problèmes clés), de groupements d'établissements pour les 14-19 ans, ou de partenariats concernant les élèves au comportement difficile. Bien qu'un grand nombre de ces partenariats se limitent à une simple collaboration au niveau organisationnel, d'autres ont évolué vers des mécanismes plus formels et ont pris la forme de fédérations (en vue de mettre au point des mécanismes de gouvernance et de responsabilité communes plus solides) ou de partenariats pour l'amélioration de l'enseignement (afin de transférer de façon formelle certaines responsabilités et certaines ressources qui relevaient auparavant de l'autorité locale).
- Volonté de gérer et d'améliorer une école en grande difficulté, en instaurant une culture de la réussite pour garantir une forte valeur ajoutée.
- Création d'un partenariat avec une école en difficulté afin de la remettre à niveau, que ce soit en tant que directeur exécutif d'une fédération ou responsable d'un projet d'amélioration plus informel. Ici, les dirigeants passent d'un établissement très performant à une (ou plusieurs) école(s) peu performante(s) ou déficiente(s) qui ont besoin d'aide. « On constate de plus en plus, dans l'ensemble du pays, que lorsqu'une école connaît de graves problèmes, le recours à un autre directeur/partenaire et la conclusion d'un accord de collaboration avec l'établissement performant qu'il dirige peut être une solution particulièrement efficace, qui d'ailleurs se développe de plus en plus. » (NCSL, 2005, p. 3).
- Intervention en tant que guide collectif pour faciliter et établir des partenariats et/ou des réseaux plus vastes entre plusieurs collectivités locales, en vue de préserver le bien-être des enfants et leur potentiel, souvent grâce au travail collectif de plusieurs organismes. Cette direction systématique – qui est conforme au projet « Every Child Matters » mis en œuvre au Royaume-Uni à l'échelle nationale – résulte, comme le formule Osbourne (2000, p. 1), de « la reconnaissance du fait que certaines questions sont si complexes et si étroitement liées entre elles qu'elles ne peuvent être résolues que par plusieurs organismes travaillant ensemble » (p. 1). « [...] Le concept d'école multifonctions offrant toute une gamme de services publics et privés dans son enceinte ou à proximité en est une illustration. » (p. 188).
- Intervention en tant qu'agent du changement ou cadre spécialisé au sein du système, définition des meilleures pratiques pédagogiques et transfert de ces méthodes à d'autres établissements pour contribuer à leur amélioration. Il s'agit de la catégorie de dirigeants la plus étendue. Elle comprend notamment :
 - les chefs d'établissement travaillant en qualité de « dirigeants mentors » au sein de réseaux constitués de plusieurs écoles. Soucieux de voir les autres

écoles progresser, ils sont aussi là pour leur prodiguer les connaissances et les conseils pratiques dont elles ont besoin pour y parvenir ;

- les chefs d'établissement qui sont aussi des dirigeants actifs et efficaces au sein de programmes de direction systémique organisés de manière plus centralisée, comme par exemple le programme Consultant Leaders, les School Improvement Partners (SIP) et les National Leaders of Education (NLE) ;
- les chefs d'établissement qui élaborent avec leur personnel des programmes d'études et des programmes pédagogiques exemplaires qui sont transposables dans d'autres écoles et d'autres contextes.

Ces rôles peuvent être divisés en deux catégories : d'une part, les rôles formels, qui sont mis en place dans le cadre de programmes nationaux selon des protocoles bien définis, comme par exemple les « consultant leaders », « school improvement partners » (SIP) et « national leaders of education » (NLE) ; d'autre part, les rôles informels, qui apparaissent localement et sont beaucoup plus souples et organiques. Cette souplesse est souvent un aspect important des rôles de direction systémique.

Qu'ils soient formels ou informels, les rôles de direction systémique peuvent avoir un impact considérable sur l'amélioration du système éducatif. Si l'on parvenait à obtenir et à déployer un nombre suffisant de ces dirigeants, on disposerait :

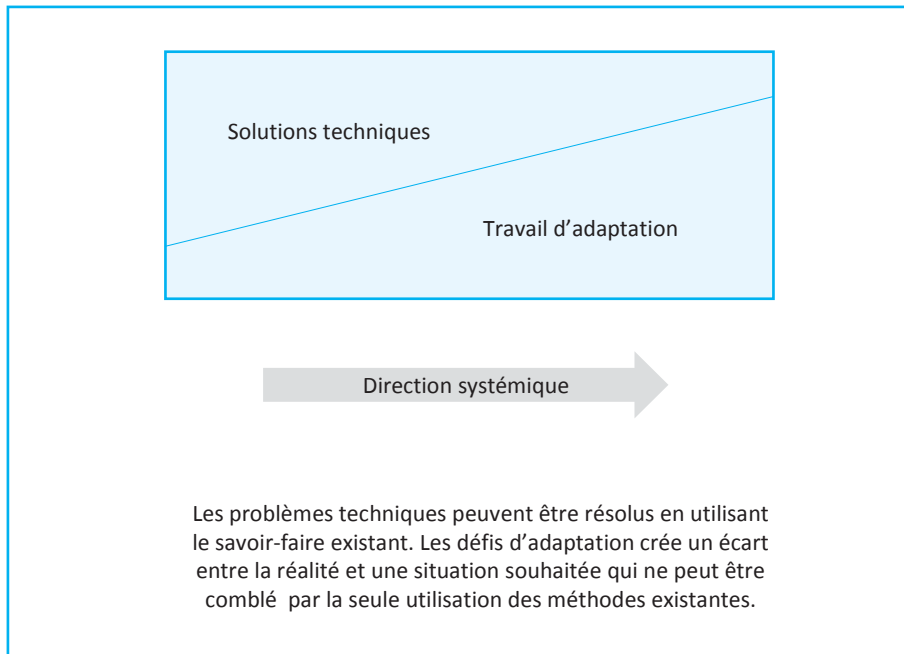
- d'un potentiel d'amélioration des écoles beaucoup plus vaste, en utilisant au mieux ces dirigeants pour qu'ils transfèrent les bonnes pratiques et réduisent les risques associés à l'innovation et au changement ;
- d'une solution véritable pour les écoles en difficulté (qui sont souvent celles qui ont le plus de mal à attirer des directeurs compétents) ;
- d'un moyen pour résoudre les nouveaux problèmes que sont, d'une part, la diminution du nombre d'inscriptions et donc l'aggravation des difficultés de certaines écoles ; d'autre part, la pression exercée pour que l'on maintienne des établissements d'enseignement dans toutes les localités ;
- d'une stratégie durable pour fidéliser et former des chefs d'établissement, et ainsi faire face à la pénurie actuelle (une étude de Hutchings *et al.*, 2006, indiquait que 40 % des postes de directeurs d'établissement auraient du mal à être pourvus dans les années à venir).

La direction systémique comme travail d'adaptation

Ces rôles vont sans aucun doute se développer au fil du temps et parvenir à un degré de maturité. Le point important est qu'ils sont apparus progressivement pour faire face au défi d'adaptation résultant de l'évolution du système. C'est là le troisième aspect que nous allons étudier. C'est Ron Heifetz (1994) qui s'est intéressé au concept de « défi d'adaptation », c'est-à-dire une situation problématique qui ne peut être résolue qu'en adoptant un autre mode de fonctionnement que celui en vigueur. Rien à voir donc avec le problème technique dont la solution repose sur un savoir-faire qui existe déjà. Cette distinction vaut également dans le domaine de la réforme de l'éducation. En d'autres termes, résoudre un problème technique est une question de gestion ; relever un défi d'adaptation est une question d'encadrement. Il arrive souvent que nous essayions de résoudre un problème technique en appliquant un processus d'adaptation ou, plus

généralement, que nous imposions des solutions techniques à des problèmes d'adaptation. Le graphique 2.1 montre que cette question est à la base de la transition entre la prescription et le professionnalisme, et souligne l'importance d'un renforcement des capacités.

Graphique 2.1 La direction systémique comme travail d'adaptation



Il va de soi, ou presque, que les défis d'adaptation requièrent un apprentissage, car ils exigent une nouvelle manière de penser et de fonctionner. Dans ce type de situation, ce sont les personnes qui sont le problème, car une réponse efficace à un défi d'adaptation dépasse presque toujours le domaine de compétence des personnes concernées. La situation est inévitablement perçue comme menaçante, et la perspective d'un travail d'adaptation génère souvent un sentiment d'énervement et une attitude de résistance.

C'est au dirigeant qu'il incombe de mobiliser les énergies pour pouvoir relever ce défi d'adaptation. À brève échéance, le dirigeant aide son personnel à trouver une solution immédiate. Sur le moyen ou le long terme, il donne à ses collaborateurs les moyens de pouvoir relever une série ininterrompue de défis d'adaptation. En fin de compte, le travail d'adaptation nous oblige à réfléchir sur la motivation morale qui nous pousse à faire des efforts, et à établir un diagnostic des raisons qui font obstacle à cette motivation.

Les domaines de la direction systémique

Le quatrième point de notre étude concerne les domaines de la direction systémique, autrement dit les tâches qu'elle suppose. L'une des analyses les plus claires qui aient été faites est celle de Ken Leithwood *et al.* (2006), qui préconisent quatre fonctions de base :

- fixer un cap : permettre à l'ensemble des apprenants d'exploiter toutes leurs capacités, et traduire un projet théorique en un programme d'études cohérent et ambitieux pour l'ensemble de l'établissement ;
- gérer le processus d'enseignement et d'apprentissage : s'assurer qu'il existe une grande homogénéité et beaucoup d'innovation dans les pratiques d'enseignement, afin de permettre un apprentissage personnalisé pour tous les élèves ;
- favoriser le développement humain : permettre aux élèves de devenir des apprenants actifs, et faire des écoles des organisations d'apprentissage professionnel pour les enseignants ;
- favoriser le développement organisationnel : créer des écoles fonctionnant selon des critères de résultats et des organisations efficaces, et mettre en place une collaboration en réseau pour garantir la diversité des programmes d'étude, un soutien professionnel et une large gamme de services.

Cette vision des choses est conforme aux approches existantes de la direction des établissements scolaires qui ont eu une incidence manifeste sur l'apprentissage des élèves. Elmore (2004, pp. 80-81), par exemple, suggère quelques principes qui peuvent être mis en pratique pour concevoir des structures scolaires et élaborer des programmes de formation pouvant permettre des améliorations à grande échelle. Ces principes sont présentés de façon synthétique dans l'encadré 2.1. Il est également intéressant de noter qu'Elmore lance une mise en garde qui est en phase avec les idées qui sous-tendent le présent ouvrage. Nous sommes totalement d'accord avec ce qu'il avance, à savoir :

« [...] la forme ou la formulation des principes importe moins que le fait que ces principes correspondent à la tentative d'utiliser la pratique et les travaux de recherche pour en déduire des conseils d'ordre général, sous une forme qui puisse être mise en pratique dans différents contextes et qui puisse être modifiée et retravaillée en tenant compte de l'expérience ».

Les travaux que j'ai réalisés en Angleterre mettent en évidence la même logique de l'amélioration des établissements scolaires (Hopkins, 2001). Comme l'a laissé entendre Elmore, cette amélioration est le principal objectif de la direction systémique. Le graphique 2.2 représente les différentes activités qui rendent l'apprentissage possible au sein d'une école et qui sont facilitées, mises en œuvre et encouragées par les dirigeants du système. Le but est d'essayer de voir comment les établissements scolaires mettent l'accent sur l'apprentissage et comment les facteurs d'amélioration des écoles se retrouvent dans la pratique. On part tout d'abord de deux hypothèses. La première est que **tous les élèves** disposent d'un **potentiel d'apprentissage** qui n'est pas totalement exploité (première ligne). La seconde est que le potentiel d'apprentissage des élèves renvoie à leur capacité à **accroître la gamme de leurs compétences en matière d'apprentissage** (deuxième ligne). Ce potentiel ne peut être exploité, et ces capacités d'apprentissage ne peuvent être renforcées, que grâce aux **modèles d'enseignement et d'apprentissage** utilisés par l'enseignant (troisième ligne). L'utilisation délibérée de toute une gamme de stratégies d'enseignement et d'apprentissage comportant un riche contenu métacognitif est l'une des caractéristiques les plus importantes de l'apprentissage personnalisé.

Encadré 2.1 Principes à mettre en œuvre pour une amélioration à grande échelle, selon Elmore

Mettre l'accent sur la pédagogie, et ce sur le long terme

- Appliquer ce principe à tous les membres de l'établissement.
- L'appliquer à la fois dans la pratique et par rapport aux performances.
- L'appliquer dans un nombre réduit de domaines et de pratiques pédagogiques, pour ensuite l'étendre progressivement au fil du temps.

Instaurer une culture de la responsabilisation de la pratique et des performances dans des relations en face à face

- Créer un environnement très normatif dans lequel les adultes assument la responsabilité des résultats scolaires des élèves.
- Privilégier les relations en face à face au détriment des procédures bureaucratiques.
- Évaluer les performances de l'ensemble des élèves et non d'un seul groupe d'élèves et surtout, éviter d'établir des moyennes par niveau ou pour l'ensemble de l'école.
- Concevoir le travail de chaque personne en ayant pour principal objectif d'améliorer les capacités et les performances de quelqu'un d'autre (les dirigeants du système par rapport aux chefs d'établissement et aux enseignants, les chefs d'établissement par rapport aux enseignants, et les enseignants par rapport aux élèves). Si le système est bien conçu, l'ordre doit également pouvoir être inversé.

Réduire l'isolement et ouvrir la pratique à l'observation directe, à l'analyse et à la critique

- Procéder à une observation directe de la pratique, à une analyse et à un retour d'informations sur la manière habituelle de travailler.
- Changer les personnes d'environnement, y compris en accueillant des intervenants extérieurs.
- Centrer les discussions de groupe sur le travail pédagogique de l'établissement.
- Définir les pratiques d'enseignement souhaitées à l'aide de mesures administratives.
- Définir les pratiques d'enseignement souhaitées à l'aide d'un travail de groupe.

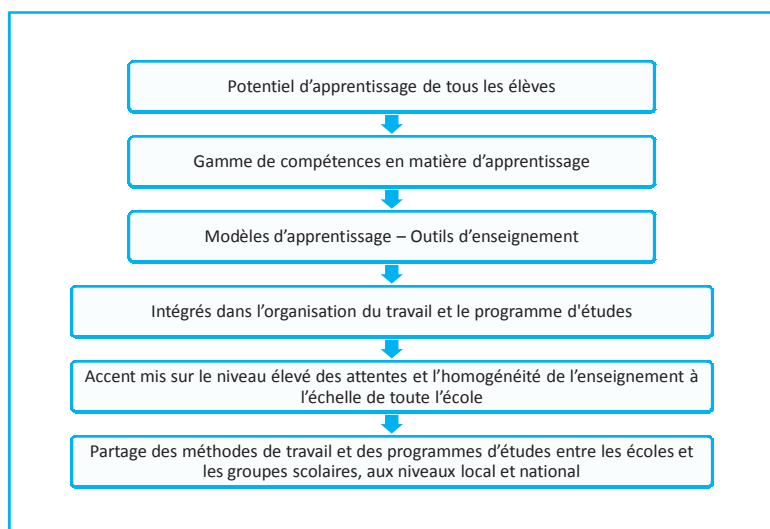
Appliquer un traitement différencié sur la base des capacités et des performances, et non du volontariat

- Avoir conscience des différences existant entre les populations, les écoles et les classes, tout en établissant un cadre d'amélioration commun.
- Prévoir, en fonction de l'évaluation explicite du niveau de développement de l'établissement sur le plan des pratiques et des performances, du temps pour la supervision et des possibilités de perfectionnement professionnel.

Accorder une plus grande liberté en fonction de la qualité des pratiques et des performances

- Ne pas se fier aux règles générales sur la centralisation et la décentralisation.
- Exercer un contrôle administratif plus ou moins strict selon les éléments concrets dont on dispose sur la qualité des pratiques et les performances des différents groupes d'élèves. La qualité accrue des pratiques et l'amélioration des performances doivent donner lieu à une plus grande liberté.

Graphique 2.2 La logique de l'amélioration des établissements scolaires



Toutefois, comme cela a déjà été souligné, les stratégies d'enseignement et d'apprentissage ne sont pas autonomes mais *intégrées dans l'organisation du travail et dans le contenu du programme d'études* qui sont utilisés par les enseignants pour structurer l'apprentissage de leurs cours (quatrième ligne). Cela nous conduit alors à l'approche globale qui est appliquée à l'ensemble de l'établissement : l'infrastructure de perfectionnement professionnel mise en place par l'école, *le niveau élevé des attentes*, le soin accordé à l'homogénéité de l'enseignement et l'examen de la pédagogie qui imprègne la culture de l'école (cinquième ligne). Ce sont ces formes de collaboration interne sur l'apprentissage personnalisé et l'enseignement « professionnel » qui permettent aux établissements scolaires de *créer un réseau* afin d'accroître le niveau de qualité dans les différentes localités, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale (sixième ligne).

Pour finir, s'il est vrai que la direction systémique est un concept relativement nouveau, il ne s'agit pas d'une idée abstraite ou théorique, mais de la conséquence à la fois des difficultés posées par la réforme du système, ainsi que des réponses sensées, pragmatiques et empreintes de motivation morale qui sont données par les meilleurs de nos chefs d'établissement. Finalement, l'évaluation de la direction systémique doit porter sur deux aspects : « A-t-elle une incidence sur les domaines importants ? » et « Nos chefs d'établissement sont-ils capables de trouver une réponse aux questions difficiles ? ». Nous allons répondre brièvement à chacune de ces deux interrogations.

Il existe aujourd'hui dans le système d'enseignement secondaire anglais de plus en plus de preuves attestant que cette approche de la direction systémique a des effets positifs. En voici trois exemples :

- La *Waverley School*, dirigée par M. Dexter Hutt de Ninestiles, enregistré en 2004 62 % de meilleures notes au GCSE (certificat de l'enseignement secondaire), contre 16 % en 2001.
- À la *Mossbourne Academy*, c'est grâce à M. Michael Wilshaw que l'on est parvenu à une excellence des comportements, que l'accent a été mis sur

l'enseignement et l'apprentissage, et que les attentes ont été placées à un niveau plus élevé. Tout cela a également une incidence sur l'ensemble de la collectivité.

- La *Valley Park School* qui, sous la direction de Mme Sue Glanville, a travaillé en partenariat avec l'établissement d'élite *Invicta Grammar*, a vu ses résultats passer de 31 % de meilleures notes au GCSE en 2004, à 43 % en 2005. L'*Invicta Grammar* a elle aussi tiré profit de ce partenariat en étoffant son équipe de direction et en élargissant son programme d'études.

Bien que ces résultats soient très encourageants, ils ne sauraient être généralisés. Nous commençons, dans le cadre de notre étude, à constituer une base de connaissances plus systématique sur les données factuelles (voir par exemple Higham et Hopkins, 2007).

S'agissant des questions difficiles que nous évoquions plus haut, Michael Barber (2005) les énonce comme suit :

- Quelles sont les principales parties prenantes au sein de la collectivité locale ? Comprennent-elles votre point de vue ? Y adhèrent-elles ? Comment le savez-vous ?
- Croyez-vous fondamentalement que chaque élève (oui, chaque élève) puisse atteindre un bon niveau ? Avez-vous alors, pour atteindre ce but, réorganisé tous les facteurs qui interviennent (temps, programme d'étude, personnel enseignant et ressources diverses) ? Dans la négative, pourquoi ?
- Des objectifs explicites ont-ils été fixés à court et à moyen terme pour chaque élève dans chaque matière ?
- Les enseignants connaissent-ils chacun leur part de responsabilité dans les résultats, et celle de leurs collègues ? Vous êtes-vous demandé si les membres du conseil d'administration ou les parents devraient avoir accès à ces informations ? Quelle disposition avez-vous prise pour vous assurer que les enseignants situés au-dessous du quartile supérieur s'améliorent ?
- Comment faites-vous pour que chaque élève entretienne de bonnes relations, dans un climat de confiance, avec au moins un adulte occupant une place importante dans votre école ?
- Que faites-vous, vous et votre école, pour contribuer à l'amélioration de l'ensemble du système ?

Tels sont les types de questions que se posent, et auxquelles sont désormais habitués, les meilleurs dirigeants du système. Lorsque tous nos chefs d'établissements scolaires pourront en faire autant, nous serons sur la bonne voie pour atteindre l'objectif, à savoir que chaque école soit une bonne école.

2.2 Segmentation et direction systémique

Les tentatives de réforme ont souvent du mal à produire des effets sur l'ensemble du système en raison du haut degré de segmentation du système éducatif. La direction systémique est alors la solution la plus efficace. Il existe dans tous les pays un nombre très élevé d'écoles qui se situent à tous les niveaux de l'échelle des performances, de la plus à la moins performante. Pour que chaque école devienne une bonne école, nous devons mettre à profit cette diversité pour améliorer les performances dans l'ensemble du

système. La transformation du système repose sur la conception, la mise en commun, l'expérimentation et l'adoption de pratiques d'excellente qualité dans toutes les écoles.

Il est cependant important de savoir que si la transformation du système est facilitée par le degré de segmentation dudit système, cela n'est possible que dans certaines conditions, notamment les suivantes :

- Il existe une grande transparence sur la nature de l'intervention et le soutien apporté aux établissements à chaque niveau de l'échelle des performances.
- Quel que soit le niveau où elles se trouvent, les écoles savent clairement quels sont les modes de collaboration les plus fructueux, pour ainsi tirer au mieux parti de la diversité du système.

La description qui suit résulte de l'observation du système d'enseignement secondaire qui est en place en Angleterre, mais l'analyse est censée avoir une portée plus générale.

Il semblerait que les établissements d'enseignement secondaire anglais se répartissent actuellement en six niveaux distincts de performances, ce que confirment à la fois les statisticiens et les responsables de l'amélioration des écoles. Voici donc ces différents niveaux, avec pour chacun la principale stratégie à mettre en œuvre pour progresser :

- **Écoles d'élite** (environ 10 % des établissements d'enseignement secondaire). Ce sont les écoles les mieux classées, qui ont la capacité d'ouvrir la voie aux autres. Deux voies au moins sont possibles pour progresser et contribuer à l'amélioration du système : premièrement, devenir des professionnels de premier plan en créant un réseau et en diffusant les bonnes pratiques ; deuxièmement, travailler de façon formelle et systématique avec des écoles moins performantes – en concluant des accords de fédération – afin d'aider celles-ci à s'améliorer.
- **Écoles performantes, progressant par elles-mêmes** (environ 20 % des établissements d'enseignement secondaire). Il s'agit d'écoles qui enregistrent régulièrement des niveaux de valeur ajoutée supérieurs à la moyenne et qui utilisent des pratiques de qualité pouvant être utiles au système. Les voies qu'elles peuvent emprunter pour progresser et contribuer à l'amélioration du système consistent à faire partager leurs pratiques exemplaires, à envoyer leurs meilleurs enseignants dans d'autres établissements pour qu'ils y prodiguent des conseils, et à intégrer dans leurs domaines de spécialité des élèves provenant d'écoles locales.
- **Écoles performantes mais ayant des insuffisances dans plusieurs domaines** (environ 20 % des établissements d'enseignement secondaire). Bien que performantes sur le papier, ces écoles comptent un nombre inacceptable d'enseignants ou de sections peu efficaces, qui passe inaperçu dans la moyenne des résultats officiels. Les voies qu'elles peuvent emprunter pour progresser et contribuer à l'amélioration du système consistent d'une part – comme les écoles précédentes – à faire bénéficier les autres établissements de leurs points forts, et d'autre part à recevoir un soutien pour remédier à leurs points faibles.
- **Écoles peu performantes** (environ 25 % des établissements d'enseignement secondaire). Il s'agit des écoles qui sont situées dans le quartile inférieur en matière de valeur ajoutée, qui affichent peut-être des résultats corrects, voire bons, mais qui ne parviennent toujours pas à donner à leurs élèves les moyens d'aller plus loin. La voie qu'elles peuvent emprunter pour progresser consiste à utiliser les informations résultant des débats qu'elles ont eus avec le « school

improvement partner » (SIP) pour accroître le niveau dans l'ensemble de l'établissement. Elles auront besoin, au début du processus d'amélioration, de conseils soutenus de la part d'un établissement du même acabit, mais aussi d'une hausse très nette de la valeur ajoutée qui sera possible en utilisant une version modifiée des fédérations décrites ci-dessous.

- **Écoles déficientes** (environ 20 % des établissements d'enseignement secondaire). Il s'agit des écoles ayant obtenu moins de 30 % de meilleures notes au GCSE – chiffre considéré comme un seuil –, mais qui ont les moyens de s'améliorer. La voie à emprunter pour progresser est une aide solide provenant d'un accord de fédération ou d'une participation, des prestations de conseil rentrant dans le cadre de la stratégie nationale, et éventuellement une subvention de remise à niveau.
- **Écoles en situation d'échec** (environ 5 % des établissements d'enseignement secondaire). Ces écoles se situent bien en dessous du seuil précité, et n'ont pas vraiment les moyens de s'améliorer. Elles auront besoin, au minimum, d'être intégrées à un accord de fédération établi en bonne et due forme, ou de bénéficier d'un programme de soutien intensif. Si ces méthodes ne donnent pas de résultats à court terme, alors la fermeture de ces écoles ou leur classement dans la catégorie « Academy » sera peut-être la seule solution.

Ces types d'écoles sont présentés de façon synthétique dans le Tableau 2.1. On trouve dans la colonne de gauche les différentes catégories d'écoles ayant été définies à partir d'une analyse des établissements d'enseignement secondaire en Angleterre. Le nombre de catégories et la terminologie employée sont susceptibles de varier selon l'endroit où l'on se trouve, le point important étant que chaque école est différente et a besoin d'un soutien adapté. La colonne de droite indique les diverses stratégies à mettre en œuvre pour aider ces établissements à différents stades de leur développement. Là encore, ces données résultent d'une étude réalisée en Angleterre, mais elles sont également applicables dans tous les pays. Les deux points à retenir sont les suivants :

- Chaque cas est unique et nécessite un traitement particulier.
- Les différentes formes d'intervention et de soutien proviennent de plus en plus des écoles elles-mêmes, et sont beaucoup moins imposées et assurées par des organismes extérieurs. Dans cette approche, la transformation systémique repose sur un soutien prodigué d'école à école, et cette forme de soutien devient le fondement de la stratégie d'amélioration des établissements scolaires.

Cette approche par segmentation oblige à définir de façon très précise les attentes et les conditions au niveau du système. Quatre points doivent notamment être approfondis :

- Toutes les écoles déficientes et en situation d'échec (et éventuellement les écoles peu performantes) doivent travailler en collaboration avec une école d'élite, que ce soit dans le cadre formel d'une fédération (dont la direction et les responsabilités sont assurées par le directeur de l'école d'élite) ou d'un partenariat plus informel. L'expérience des fédérations en Angleterre montre que l'instauration de ce système à l'échelle nationale pourrait permettre d'obtenir des améliorations durables dans un bref délai. On a ainsi constaté qu'un certain nombre d'établissements fédérés avaient enregistré une amélioration des résultats au GCSE, le pourcentage de meilleures notes étant passé de moins de 20 % à plus de 50 % en l'espace de deux ans.

Tableau 2.1 Les six types d'établissements d'enseignement secondaire en Angleterre et leurs principales stratégies pour progresser

Type d'école	Principales stratégies (en fonction du contexte et des besoins)
Écoles d'élite	Devenir des professionnels de premier plan Accord formel de fédération avec des écoles moins performantes
Écoles performantes, progressant par elles-mêmes	Création d'un réseau local avec contribution régulière des meilleurs enseignants Développement des programmes d'études en collaboration avec d'autres écoles
Écoles performantes mais ayant des insuffisances dans plusieurs domaines	Opérations d'homogénéisation, comme par exemple l'évaluation de l'apprentissage Soutien par des spécialistes dans certains départements
Écoles peu performantes	Soutien prodigué par un établissement du même acabit aux départements obtenant de mauvais résultats Programmes de soutien et de rattrapage pour les élèves en difficulté
Écoles déficientes	Soutien dans le cadre formel d'une fédération Conseils dans le domaine des matières de base et des pratiques exemplaires
Écoles en situation d'échec	Programme de soutien intensif Classement dans la catégorie « Academy »

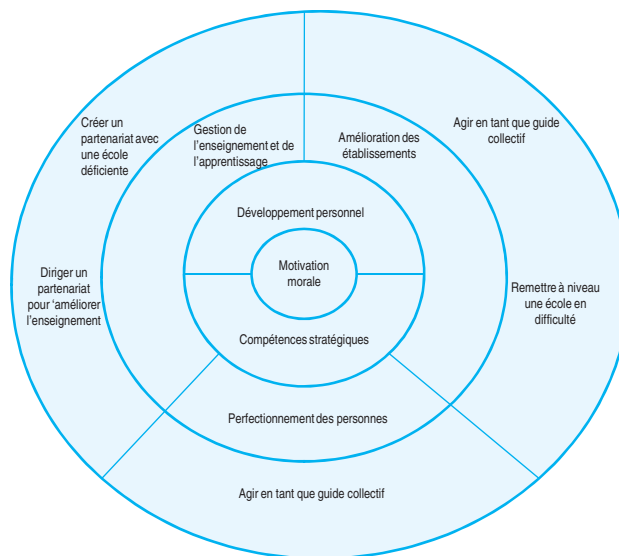
- Les établissements scolaires doivent s'investir davantage par rapport aux établissements voisins en encourageant la constitution de réseaux et la conclusion d'accords de collaboration en marge du contrôle exercé par l'administration locale. Il faut pour cela que ces écoles fournissent toute une gamme de services pour l'ensemble des élèves se trouvant dans une zone géographique donnée, mais aussi qu'elles soient incitées à le faire. Le fait d'encourager les écoles d'une même zone à travailler ensemble est un moyen de contribuer à une amélioration continue de la situation au niveau local.
- L'un des moyens pour inciter les écoles à s'investir davantage par rapport au système serait d'accroître sensiblement l'aide financière qui est fournie pour les élèves en difficulté. Une réforme approfondie sur le long terme pourrait avoir les effets suivants :
 - une meilleure répartition des élèves en difficulté, avec pour corollaire une amélioration du niveau, du fait qu'un plus grand nombre d'écoles seraient prêtes à accepter une forte proportion d'élèves en difficulté pour accroître leurs revenus ;
 - une forte réduction du nombre d'écoles en situation de faillite – même celles où il existe un pourcentage élevé d'élèves en difficulté –, car les solutions aux problèmes socio-économiques seraient beaucoup plus vastes (par exemple, proposer une meilleure rémunération pour attirer de meilleurs enseignants, ou développer des services d'excellente qualité en matière d'information et de participation des parents).
- Les fonctions et le rôle des organismes locaux et nationaux doivent être rationalisés afin de permettre une meilleure coordination aux niveaux régional et national, dans un système de plus en plus décentralisé.

Ces propositions ont une incidence à la fois sur les écoles et sur les politiques. C'est ce qui se passe actuellement dans la phase d'adaptation au changement global du système. Si nous devons nous diriger vers un système fondé sur un jugement professionnel avisé, il faut que des moyens soient mis en œuvre à la fois au niveau des écoles et du système, car les établissements scolaires comme les pouvoirs publics doivent apprendre de nouvelles façons de travailler, définir de nouvelles normes d'engagement et établir des cultures professionnelles plus flexibles et ciblant davantage les problèmes.

2.3 Vers un modèle de direction systématique

Le nouveau paysage éducatif prend des contours plus précis grâce à une approche plus systématique de la segmentation et grâce aux possibilités offertes par la direction systématique. Cette dernière dépendra des actions engagées par nos meilleurs chefs d'établissement. Dans *Every School a Great School* (Hopkins, 2007), j'essaie de mettre en évidence les principaux éléments qui interviennent dans cette nouvelle pratique (graphique 2.3). Les différents éléments qui composent le modèle constituent une théorie de l'action applicable dans le nouveau contexte de la direction des établissements scolaires.

Graphique 2.3 Nouveau modèle de direction systématique



Ce modèle doit se lire du centre vers l'extérieur. L'idée qui le sous-tend est que les chefs d'établissement cherchent à donner aux enseignants et aux autres membres du personnel les moyens de faire de l'école un outil indispensable pour le développement des communautés. Cette idée reprend la thèse débattue dans le présent chapitre, à savoir qu'un développement éducatif pérenne nécessite des chefs d'établissement qui soient prêts à endosser des rôles de direction au sens large, c'est-à-dire qui s'investissent et travaillent pour la réussite d'autres écoles en plus de la leur.

Examinons de plus près les différents éléments du modèle. Comme nous l'avons vu plus haut, ce mode de direction des établissements scolaires nécessite une motivation

morale, représentée au centre. Si elle est indispensable, cette condition n'est cependant pas suffisante. Bien que je ne croie pas vraiment aux théories sur le chef d'établissement-héros, il est évident que les dirigeants les plus efficaces présentent les mêmes caractéristiques au niveau des comportements et des compétences. Comme on peut le voir sur l'anneau situé autour de la motivation morale, ces caractéristiques sont au nombre de deux. Premièrement, les dirigeants du système se livrent à un « perfectionnement personnel », généralement de façon informelle en se mesurant à leurs pairs et en développant leurs compétences en fonction du contexte dans lequel ils travaillent. Deuxièmement, tous les chefs d'établissement que nous avons suivis possèdent des compétences stratégiques : ils sont capables de traduire leur vision ou leur motivation morale en principes susceptibles d'être exploités et de donner des résultats concrets.

L'anneau suivant montre que la motivation morale, les qualités personnelles et les compétences stratégiques du dirigeant sont utilisées au sein de l'école dans trois domaines : la gestion du processus d'enseignement et d'apprentissage, le perfectionnement des personnes, et enfin l'amélioration de l'établissement. Le dirigeant du système participe activement à l'organisation de l'enseignement, de l'apprentissage, du programme d'études et de l'évaluation ; son but est de proposer à chaque élève une offre personnalisée, de réduire les écarts au sein de l'établissement et de permettre la réalisation du programme choisi. Pour y parvenir, il gère son établissement comme une communauté d'apprentissage personnel et professionnel, et établit des liens avec d'autres écoles afin d'offrir un large éventail d'expériences d'apprentissage et de possibilités de perfectionnement professionnel. Il a également conscience qu'il faut pour cela une organisation solide et fiable, ce qu'il s'emploie à mettre en place.

Les dirigeants du système luttent pour l'égalité et l'intégration en donnant conscience à leur communauté de leur valeur et de leur pouvoir d'action.

Bien qu'un nombre croissant de chefs d'établissement de premier plan présentent ces qualités et cette détermination, cela n'implique pas nécessairement qu'ils soient des « dirigeants du système ». Le dirigeant du système doit non seulement avoir ces aspirations et les moyens de les réaliser, mais il doit aussi, comme on le voit dans le dernier anneau du graphique, lutter pour l'égalité et l'intégration en agissant sur le contexte et la culture, et en donnant conscience aux communautés de leur valeur et de leur pouvoir d'action. Il y parvient en assumant l'un des rôles de direction systémique décrits plus haut.

Pour conclure, la notion de direction systémique peut de plus en plus être définie en termes de concepts, de capacités, de rôles et de stratégie. Cette pratique est promise à un bel avenir, à mesure que la demande de dirigeants du système ira en s'accroissant. La direction systémique est une condition indispensable pour permettre à chaque élève d'exploiter toutes ses capacités et à chaque école de devenir une bonne école. C'est là tout l'enjeu de la transformation des établissements scolaires.

Références

- Barber, M. (2005), « A 21st Century Self Evaluation Framework », Annexe 3 de *Journeys of Discovery: The Search for Success by Design*, discours prononcé à l'ouverture de la Conférence annuelle du *National Center on Education and the Economy*, Floride.
- Elmore, R. F. (2004), *School Reform from the Inside Out*, Harvard Education Press, Cambridge, MA.
- Fullan, M. (2003), *The Moral Imperative of School Leadership*, Corwin Press, Londres.
- Fullan, M. (2005), *Leadership and Sustainability*, Corwin Press, Londres.
- Heifetz, R.A. (1994), *Leadership without Easy Answers*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Higham, R. et D. Hopkins (2007), « System Leadership for Educational Renewal in England: The Case of Federations and Executive Heads », *Australian Journal of Education*, vol. 51, n° 3, pp. 299-314.
- Hopkins, D. (2001), *School Improvement for Real*, Routledge/Falmer, Londres.
- Hopkins, D. (2007), *Every School a Great School*, McGraw Hill/Open University Press, Londres.
- Hopkins, D. et R. Higham (2007), « System Leadership: Mapping the Landscape », *School Leadership & Management*, 27(2), pp. 147-166.
- Hutchings, M. *et al.* (2006), *Survey on Teachers*, General Teaching Council (GTC), www.gtce.org.uk, consulté le 26 août 2006.
- Leithwood, K., C. Day, P. Sammons, A. Harris et D. Hopkins (2006), *Seven Strong Claims about Successful School Leadership*, National College for School Leadership / Department for Education and Skills, Nottingham.
- NCSL (National College for School Leadership) (2005), *Advice to the Secretary of State on Complex Schools*, NCSL, Nottingham.
- Osborne, S.P. (dir. pub.) (2000), *Public-Private Partnerships*, Routledge, Londres.

Chapitre 3

L'encadrement comme pratique d'amélioration de l'école

par

Richard F. Elmore

Le présent chapitre examine la relation entre responsabilisation et direction des établissements scolaires. La thèse est la suivante : les systèmes de responsabilisation sont efficaces dans la mesure où ils font appel aux connaissances, aux compétences et à la volonté du personnel travaillant dans les écoles. Le succès de la politique de responsabilisation dépend de la mise en place de ce que l'auteur appelle des pratiques d'amélioration, c'est-à-dire des stratégies bien précises pour développer et diffuser les connaissances et les compétences dans les écoles. La politique de responsabilisation a tendance à se traduire par un sous-investissement dans les connaissances et les compétences, et par un surinvestissement dans les tests et les mesures de contrôle. Il faut, pour corriger ce déséquilibre, modifier la relation entre la théorie et la pratique, notamment en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de l'encadrement. L'auteur présente un modèle de pratique de la direction des écoles qui est en accord avec la théorie de la responsabilisation qu'il propose. Il passe en revue la manière dont les politiques pourraient être utilisées pour renforcer les capacités d'encadrement au service de l'amélioration des écoles. La politique de responsabilisation ne permettra pas aux écoles d'accroître leurs performances si elle ne s'accompagne pas d'un investissement substantiel dans le capital humain ayant pour but de favoriser l'amélioration des écoles.

C'est un jour comme les autres à l'école primaire de Hamilton, située dans une zone urbaine au nord-est des États-Unis. Les élèves et les enseignants travaillent dans une ambiance agréable de discipline. Les couloirs, où les élèves rangent leurs affaires, sont propres et ordonnés. Les classes sont studieuses. Les élèves se déplacent dans les couloirs silencieusement (le plus souvent). La devise de l'école – « Learning for All » (L'éducation pour tous) – est affichée de façon bien visible dans le couloir principal. Le directeur visite les différentes classes et est salué par les élèves et par les enseignants. Selon la loi américaine « No Child Left Behind » (pas d'enfant laissé pour compte), l'école de Hamilton est considérée comme un établissement en difficulté. Ses résultats au test de calcul réalisé au niveau de l'état se situent bien en dessous des objectifs de « progrès annuels suffisants » ; en lecture et en écriture, les notes n'ont cessé de fluctuer au-dessus et en dessous du niveau requis au cours des quatre dernières années. Cette école, située dans un quartier à forte proportion d'immigrants, accueille des enfants provenant de milieux très défavorisés. On y répertorie quatre langues maternelles : le créole haïtien, l'espagnol, le chinois et l'anglais. Près d'un tiers des élèves suivent, ou ont suivi au cours des deux dernières années, un cours d'immersion en anglais.

À l'heure actuelle, la principale préoccupation de l'école de Hamilton est de mettre en place un nouveau programme d'apprentissage du calcul. Le système scolaire dont elle dépend a adopté il y a deux ans un programme de haut niveau, extrêmement difficile, qui allait de pair avec un programme d'apprentissage de la lecture et de l'écriture, lui aussi de haut niveau. Les instituteurs de Hamilton ont du mal à appliquer ce programme, qui requiert un mode d'enseignement très différent de celui auquel ils sont habitués. Le cours commence en général par un bref exposé du problème, après quoi les élèves sont invités à travailler individuellement et en groupes pour proposer des solutions. Pendant ce temps, l'enseignant est supposé guider les élèves, mais sans leur donner directement des instructions. À la suite de ce travail individuel et de groupe, certains élèves sont désignés pour présenter leurs résultats, tandis que les autres donnent leur avis.

Le chef d'établissement s'est rendu compte que dans la plupart des classes, les enseignants sont incapables d'utiliser une autre pratique pédagogique que celle qui consiste à donner des instructions. Ils se concentrent sur des procédures et des faits précis, au détriment des concepts mathématiques ; ils ont souvent du mal à comprendre les concepts qu'ils sont censés enseigner ; enfin, ils ne croient pas que leurs élèves soient à la hauteur du programme. « Il existe un décalage entre le niveau de capacité de nos élèves et le niveau du programme », fait remarquer un enseignant. Pourtant, dans une classe voisine, le programme est actuellement appliqué avec beaucoup de talent sur des élèves semblables à ceux des autres classes. L'enseignant est devenu un modèle local, à tel point que le personnel chargé du programme au niveau de la circonscription invite régulièrement des visiteurs à assister à son cours. Or, à l'école de Hamilton, un grand nombre de ses collègues ne sont pas venus lui rendre visite.

Le directeur de l'école de Hamilton est désespéré. « J'ai fait tout ce que je sais faire pour pousser les enseignants à travailler dans cette voie, et nous n'arrivons tout simplement pas à dépasser le stade de l'enthousiasme initial que ressentent les enseignants lorsque nous commençons à travailler avec un contenu plus exigeant. Je pense que nous sommes tous assez démoralisés. Le système des tests est sans appel, que vous sachiez ou non ce que vous faites. Si l'on manque encore une fois les objectifs de progrès annuels suffisants, nous ferons l'objet d'une mesure de redressement, et les sanctions seront encore plus dures. Je ne vois pas en quoi cela va nous aider. Notre école est toujours la même, avec les mêmes enseignants et les mêmes élèves. En quoi cela nous aide d'être sanctionnés encore plus sévèrement ? »

L'histoire de l'école de Hamilton se répète sous des versions différentes dans un grand nombre d'établissements et de systèmes scolaires aux États-Unis. Les chefs d'établissement acceptent le fait d'être tenus pour responsables des performances, mais ils contestent parfois le traitement qui leur est infligé par ce système de responsabilisation. Les enseignants travaillent plus ou moins à la limite de leurs connaissances et de leurs compétences pédagogiques. Les gestionnaires des systèmes scolaires adoptent des changements qui vont, selon eux, leur permettre d'accroître les performances. Or ils prennent souvent de gros risques – comme dans le cas de la circonscription de Hamilton – en adoptant des programmes d'études de très haut niveau qui obligent les enseignants et les élèves à travailler de façon complètement différente. Dans de nombreux cas – probablement la plupart –, ils finissent par ne plus pouvoir avancer et n'ont pas d'idée claire de ce qu'il faudrait faire.

Ce chapitre traite du rôle de l'encadrement dans l'amélioration des établissements scolaires du type de celui qui vient d'être décrit. La ville de Hamilton comprend une dizaine d'écoles dans lesquelles je me suis rendu au cours des quatre ou cinq dernières années. Ces écoles s'efforcent de faire ce que l'on attend d'elles, en respectant un système de responsabilisation dont elles ne comprennent pas toutes les subtilités. Les enseignants sont soucieux de faire du bon travail et ils sont attachés à leurs élèves. Ils sont, pour une grande part, parfaitement conscients de ne pas fournir un travail à la hauteur de ce qu'exige le système de responsabilisation, mais ils ne voient pas bien ce qu'ils pourraient changer. On leur impose souvent de passer à un programme d'étude plus difficile, comme cela fut le cas avec les nouveaux programmes d'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul dans la circonscription de Hamilton. Ils ont l'impression d'être mis à l'épreuve par ces changements, mais souvent – pour ne pas dire généralement –, ils ne se sentent pas soutenus dans leurs efforts pour apprendre une nouvelle façon d'enseigner. Ils ne sont, pour la plupart, pas convaincus par l'enseignant de la classe d'à côté qui semble obtenir de meilleurs résultats. Ils vivent dans leur propre monde avec leurs propres élèves. Les chefs d'établissement bien intentionnés essaient de changer les choses, mais ils n'ont souvent eux-mêmes qu'une petite idée de la façon d'y parvenir.

Ce chapitre examine la relation entre responsabilisation et encadrement. La thèse est la suivante : les systèmes de responsabilisation sont efficaces dans la mesure où ils font appel aux connaissances, aux compétences et à la volonté du personnel travaillant dans les écoles. En fait, le succès de la politique de responsabilisation dépend de la mise en place de ce que j'appellerai des pratiques d'amélioration, c'est-à-dire des stratégies bien précises pour développer et diffuser les connaissances et les compétences dans les classes et dans les écoles. La politique de responsabilisation a tendance à se traduire par un sous-investissement dans les connaissances et les compétences, et par un surinvestissement dans les tests et les mesures de contrôle. Il faut, pour corriger ce déséquilibre, modifier la relation entre la théorie et la pratique, notamment en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de l'encadrement. Le présent chapitre décrit une théorie de la responsabilisation différente de celle qui prévaut dans le domaine politique. Il présente un modèle de pratique de la direction des écoles qui est en accord avec cette nouvelle théorie. Il propose l'ébauche d'un modèle applicable dans la pratique, en vertu duquel l'amélioration des établissements scolaires fonctionne comme un processus de développement, et où les politiques peuvent être utilisées pour renforcer les capacités d'encadrement au service de l'amélioration des écoles. La politique de responsabilisation ne permettra pas aux écoles d'accroître leurs performances si elle ne s'accompagne pas d'un investissement substantiel dans le capital humain, dont le but est de favoriser le

développement de la pratique d'amélioration des écoles au sein d'une population variée de chefs d'établissement.

La politique de responsabilisation ne permettra pas aux écoles d'accroître leurs performances si elle ne s'accompagne pas d'un investissement substantiel dans le capital humain, dont le but est de favoriser le développement de la pratique d'amélioration des écoles au sein d'une population variée de chefs d'établissement.

3.1 Qui dit politique de responsabilisation, dit pratique d'amélioration

La notion de responsabilité à l'égard des résultats est ancrée depuis longtemps dans la politique de l'éducation de presque tous les pays démocratiques industrialisés. Les origines sociales, économiques et politiques de cette pratique méritent en soi une analyse approfondie (Manna, 2006 ; Debray, 2006). Nous nous contenterons ici de dire que ces origines sont lointaines et que l'orientation générale de la politique de responsabilisation est relativement immuable.

Selon les termes de cette politique, « les établissements scolaires sont tenus pour responsables de leurs résultats ». Les écoles, et le personnel qui y travaille, sont censés comprendre ce que les responsables politiques (voire la société en général) attendent d'eux et de la mise en œuvre par leurs soins d'un ensemble de normes de résultats, d'évaluations, de systèmes de classement, de contrôles et de sanctions. Ils sont supposés, pour répondre à ces attentes, changer progressivement leur façon de faire, à la fois au niveau individuel et collectif. Vue ainsi, la politique engendre la performance. Le point intéressant dans cette formulation de la responsabilisation est que, si elle domine le discours politique, elle est rarement corroborée dans l'histoire de l'aide sociale ou dans la pratique scolaire.

Le premier problème réside dans le lien qui est établi entre l'effet (les résultats) et la cause (la politique de responsabilisation). On peut, évidemment, mesurer les « effets » globaux qu'a la politique de responsabilisation sur les performances des écoles – ce que font d'ailleurs les chercheurs lorsqu'ils peuvent se procurer des informations (preuve de la véracité de la « loi de l'instrument » d'Abraham Kaplan : « Il suffit de donner un marteau à un enfant pour que soudain tout autour de lui ait besoin d'être martelé »). Ces études sont utiles pour provoquer le débat et pour attirer les éloges ou les critiques politiques – des éléments de base du fonctionnement institutionnel des démocraties. En revanche, elles ne disent quasiment rien sur les relations réelles de cause à effet qui déterminent l'efficacité ou les performances des établissements scolaires.

Nous savons explicitement depuis une trentaine d'années au moins – et sûrement implicitement depuis beaucoup plus longtemps – que ce n'est pas la politique, ni le programme, qui produit directement des effets. Nous nous sommes aperçus que si les politiques produisent de quelconques effets, c'est en modifiant la répartition des effets autour de la moyenne arithmétique, généralement de façon minime. Par conséquent, l'effet principal de n'importe quelle politique est pratiquement insignifiant sur le plan scientifique. La répartition des effets est en revanche beaucoup plus significative, or c'est une idée qui est difficile à exprimer en termes politiques. On continue ainsi de parler des effets principaux des « vouchers » (chèques éducation) et des « charter schools » (établissements à financement public et à gestion privée), alors qu'ils sont généralement minimes et variables d'une étude à l'autre, et que la plupart des informations disponibles sur l'efficacité de ces mesures concerne la répartition des effets et non l'effet principal.

Nous savons également que l'effet principal d'une mesure est en général assez faible par rapport aux interférences du monde extérieur. Il est désormais quasiment établi que la variabilité des effets d'une intervention donnée entre différents sites est supérieure à la variabilité de l'intervention elle-même et à celle des conditions de contrôle. En d'autres termes, cela signifie que dans n'importe quelle intervention sociale de grande ampleur, le contexte a plus d'influence que le traitement. Selon la terminologie employée dans l'ancien procédé d'analyse de variance, les effets d'interaction sont plus puissants que les effets principaux. Par conséquent, les effets qu'il importe le plus de connaître pour analyser une politique, et ceux qui sont le moins étudiés, sont les effets d'interaction (Elmore, 2004 ; Coburn, 2003 ; Datnow *et al.*, 2000).

Malgré la fiabilité de ces études et le caractère répétitif de leurs résultats, le discours politique continue de se focaliser sur les effets principaux, comme si le monde était régi simplement par des politiques clairement définies, et comme si tous les événements importants qui se passent dans le monde étaient directement attribuables à une décision politique prise par un individu dont le destin électoral repose sur le succès de cette mesure. Cette erreur de jugement ne provient pas de l'analyse du monde dans lequel ces politiques sont appliquées, mais du système d'incitation qui pousse les responsables politiques à agir. Les effets d'interaction ne procurent aucun avantage politique.

S'agissant de la question de la responsabilisation et de la direction des écoles, le fait de centrer l'attention sur les « effets principaux » de la politique a entraîné un certain nombre d'erreurs de jugement qui ont coûté très cher. L'une d'elles – et non la moindre – est que si les écoles et les systèmes scolaires « mettent en œuvre » la politique de responsabilisation, les résultats scolaires augmenteront. Dans ce système, le gouvernement fédéral renvoie la responsabilité aux états, les gouverneurs et les parlementaires des états à leurs administrations, les administrations des états aux systèmes scolaires, les systèmes scolaires aux écoles, et les chefs d'établissement aux élèves et aux enseignants. Nous savons, bien sûr, depuis très longtemps que la mise en œuvre d'une politique en vertu des critères de « loyauté » et d'« obéissance » n'est pas efficace et ne l'a jamais été. Une politique est « efficace » non pas lorsqu'elle contraint tout le monde – en l'occurrence les établissements scolaires – de faire ce qu'elle exige, mais lorsqu'elle déplace dans la même direction, en utilisant des types d'instruments différents, les différents éléments constitutifs des écoles. Là encore, cette notion est trop complexe et trop nuancée pour un monde dans lequel les louanges politiques s'obtiennent en prenant des initiatives visibles et en s'en attribuant le mérite.

Une autre idée fautive concernant les effets principaux des politiques – dont les conséquences sont encore plus graves – est que les établissements scolaires obtiendront de meilleurs résultats s'ils disposent d'informations claires sur leurs performances. Selon ce point de vue, le fait de fournir aux écoles et à leurs communautés des informations précises sur leurs performances aura un effet galvaniseur sur les personnes qui y travaillent, et les conduira à prendre des initiatives pour améliorer les résultats des enseignants et des élèves – qu'elles n'auraient pas prises sinon. Lorsque je parle avec mes étudiants et avec des groupes de professionnels de cette conception de la responsabilisation, je leur demande d'imaginer des écoles – un grand nombre d'écoles – où les enseignants auraient systématiquement mis de côté dans un placard leurs idées et leurs pratiques d'enseignement les meilleures et les plus efficaces, en les réservant pour le jour où le système de responsabilisation leur tomberait sur la tête. Alors, comme par magie, les bonnes idées sortiraient du placard et, tout aussi merveilleusement, les résultats scolaires augmenteraient. En fait, selon des sources assez fiables, le personnel éducatif travaille à la limite de ses connaissances et de ses compétences. Toutes choses étant

égales par ailleurs, ce n'est pas en informant ces personnes sur l'efficacité de leur travail que l'on améliorera leur façon de faire. En revanche, le fait de leur donner ces informations en même temps que de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences *pourrait*, dans des conditions appropriées, conduire à une amélioration de leur travail qui, en retour, *pourrait* entraîner l'amélioration des résultats des élèves. Dans les années 70, Thomas Schelling, lauréat du Prix Nobel de l'économie, avait établi une distinction entre « le fait de faire ce qu'il faut et le fait de savoir ce qu'il faut faire ». La politique de responsabilisation, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, ne s'embarrasse pas d'une telle distinction.

Lorsque je travaille avec des écoles et des systèmes scolaires sur la question de la responsabilisation et de l'amélioration des établissements, je suis constamment surpris de voir le peu de choses qu'ils semblent savoir sur des aspects qui sont pour moi indispensables au processus de perfectionnement. Je tiens à préciser qu'il s'agit d'établissements qui sont soumis depuis au moins dix ans à un système de responsabilisation à l'égard des résultats. Ces écoles faisaient déjà l'objet, avant la loi « No Child Left Behind », de dispositifs de responsabilisation très stricts mis en œuvre au niveau des états. Elles ont, pour la plupart, assimilé le fait que la responsabilité qu'elles doivent assumer aujourd'hui par rapport aux résultats des élèves leur sera également imposée demain. Elles peuvent vous annoncer brutalement quel est leur classement par rapport à d'autres établissements et d'autres circonscriptions, et vous dire aussi si elles ont reçu des sanctions, et de quelle sorte, au titre de la politique de responsabilisation. Elles ont, dans ce sens, intégré le message clé de cette politique. En revanche, elles n'ont quasiment aucune idée de la manière dont elles doivent s'y prendre pour l'appliquer efficacement, que ce soit au niveau de l'établissement ou du système.

La distribution des écoles sur lesquelles je travaille est clairement bimodale. La majorité d'entre elles n'ont qu'une notion très vague et très restreinte de ce qu'elles doivent faire pour appliquer la politique de responsabilisation. Une grosse minorité d'écoles ont mis au point des stratégies relativement bien conçues, et parmi elles, certaines portent apparemment leurs fruits. Enfin, un autre petit groupe d'écoles se situe entre l'écrasante majorité qui ne sait pas ce qu'elle fait et la grosse minorité qui semble le savoir. Si la politique de responsabilisation « fonctionnait » en termes de mise en œuvre, cette distribution serait très différente. Si les responsables politiques s'intéressaient aux effets de cette politique, ils seraient au courant de cette distribution et ils essaieraient de la changer. En fait, la politique de responsabilisation ne fonctionne pas si elle ne prend pas en compte les connaissances et les compétences dont elle a besoin pour réussir. Et ces besoins varient considérablement d'un endroit à l'autre.

Ce qu'il manque aujourd'hui à la conception de la responsabilisation, c'est une *pratique* d'amélioration des établissements allant de pair avec la *politique* de la responsabilisation. Cette dernière repose pour une grande part sur une base fragile, incertaine et mouvante de connaissances, de compétences et de pratiques. L'état des connaissances apparaît de façon évidente dans la distribution des effets, mais celle-ci n'est pas prise en compte dans les examens réguliers de la politique. Comme l'a fait remarquer Schelling, il importe beaucoup moins, dans ces conditions, de savoir si les gens veulent faire ce qu'il faut – et pour la plupart, ils le veulent –, car ils sont très nombreux à ne pas savoir ce qu'il faut faire, ni comment s'y prendre. De plus, et ce n'est pas rassurant, la politique de responsabilisation repose sur le principe qu'ils n'ont pas besoin de savoir, car la seule chose qui compte est de faire ce qu'il y a à faire.

Dans une structure institutionnelle où la bonne gestion des écoles est de plus en plus définie par la responsabilité à l'égard des résultats, la pratique d'amélioration des écoles *est* de toute évidence l'encadrement, qu'on le veuille ou non (Fullan, 2005). On peut donner des définitions plus générales et plus philosophiques de la direction des établissements scolaires, mais la condition qui sera à l'avenir indispensable à la réussite des chefs d'établissement sera leur capacité à améliorer la qualité de la pratique éducative. À court terme, ce travail devra se faire dans un environnement qui ne tienne pas compte de l'utilité ou de la nécessité de la pratique.

La pratique d'amélioration des écoles est de toute évidence l'encadrement.

Par conséquent, et pour résumer, la politique de la responsabilisation ne saurait être efficace sans une pratique d'amélioration des établissements. Cette pratique doit en outre être appliquée à un niveau et d'une manière qui modifie profondément la distribution de la qualité et des performances entre les classes et les écoles. À ma connaissance, ce problème n'a jamais été abordé par quelque pays industrialisé que ce soit. Cela vaut-il la peine de le faire, ou au moins d'essayer ? À quoi ressemblerait cette pratique ? Quelles sont les connaissances et les compétences requises pour une telle pratique ? Enfin, quel type d'infrastructure institutionnelle serait nécessaire pour la développer et la mettre en œuvre ?

3.2 Une autre conception de la responsabilisation et de l'encadrement

Pour savoir quelles sont les connaissances et les compétences requises pour un encadrement destiné à l'amélioration des écoles, nous devons trouver une autre théorie de la responsabilisation applicable dans la pratique. Au cours de nos travaux sur la responsabilisation, nous nous sommes aperçus qu'il était utile d'aborder cette question comme un problème de *réponse institutionnelle*, plutôt que de mise en œuvre, d'obéissance ou de loyauté. Les écoles ne « deviennent » pas tout d'un coup responsables sous l'effet d'une politique qui a été élaborée par de lointaines institutions et mise en œuvre à d'autres endroits encore ; les écoles *sont* déjà responsables. Tous les établissements scolaires, quels que soient leur type, leur statut ou leurs bases institutionnelles, ont une solution à leur problème de responsabilisation ancré dans leur mode d'organisation et leur culture. Ils savent *envers qui* ils sont responsables, *de quoi* et *de quelle manière*. Leurs réponses ne correspondent peut-être pas à celles auxquelles s'attendent les responsables politiques, mais elles existent néanmoins. Certains établissements résolvent le problème en se focalisant sur un groupe de parents en particulier, d'autres en essayant de donner satisfaction au surintendant local, d'autres encore en centrant leur attention sur des catégories de personnel, par exemple quelques enseignants pour lesquels ils ont une préférence. En d'autres termes, la politique de responsabilisation n'a pas « introduit » la notion de responsabilisation dans les écoles. Elle a en revanche réorienté les modes actuels de responsabilisation autour d'une autre idée, celle d'une responsabilité en termes de résultats à l'égard d'une administration bien précise, souvent très éloignée (Abelmann *et al.*, 1999).

L'effet d'une politique de responsabilisation venant de l'extérieur ne dépend donc pas du fait que les établissements ou les systèmes scolaires « appliquent » ou non cette politique ou de l'habileté avec laquelle ils l'appliquent, mais de la façon dont ils *réagissent* aux mesures d'incitation mises en place par cette politique dans leur environnement. Les politiques de responsabilisation ne sont que l'un des nombreux

signaux auxquels les établissements et les systèmes scolaires doivent réagir dans leur environnement. De plus, la plupart des écoles sont soumises à plusieurs systèmes de responsabilisation à la fois, et elles doivent déterminer lequel choisir dans telle ou telle circonstance. L'exemple le plus flagrant de cette situation est le cas des lycées, qui sont soumis d'une part à un système de responsabilisation fondé sur les résultats – ces résultats étant les notes obtenues aux examens –, mais aussi à un système de responsabilisation basé sur le niveau de formation atteint, qui juge les lycées selon leur capacité à préparer les élèves à un enseignement postsecondaire. Ces deux systèmes ne sont pas en phase l'un avec l'autre et sont en fait, sur certains points essentiels, en opposition. Au lieu de demander aux établissements et aux systèmes scolaires s'ils « mettent en œuvre » les politiques de responsabilisation, nous devrions chercher à savoir quelles sont leurs réactions face à l'ensemble des incitations qu'ils reçoivent, quels sont les facteurs qui les conduisent à réagir de cette manière, et comment ils s'adaptent aux aménagements apportés au fil du temps à ces incitations.

Le premier résultat qui ressort de notre étude et le plus frappant est que les établissements et les systèmes scolaires réagissent différemment selon leur *capacité* et leur *responsabilisation interne*. Pour dire les choses simplement – j'y reviendrai de façon plus approfondie ultérieurement –, la capacité est le capital de connaissances et de compétences que l'école peut mobiliser pour faire face à la pression extérieure, et la responsabilisation interne est le degré de cohésion qui existe autour des normes, des valeurs, des attentes et des procédures de travail en vigueur au sein de l'école. Les établissements à « forte capacité » sont ceux qui possèdent, ou peuvent se procurer, les connaissances et les compétences utilisables pour réagir aux pressions extérieures, tandis que les établissements à « faible capacité » sont ceux qui en sont dépourvus (Cohen et Lowenburg Ball, 1999 ; Cohen *et al.*, 2006). Les écoles caractérisées par une forte responsabilisation interne sont celles où il existe une grande cohésion sur le plan des valeurs ainsi qu'une structure organisationnelle qui rend cette cohésion évidente dans la pratique. Celles où la responsabilisation interne est peu développée se caractérisent par une faible cohésion et par une pratique dispersée et très variable. Il n'est donc pas surprenant que dans nos études, la plupart des établissements se trouvent dans la catégorie « faible capacité » et « faible responsabilisation interne ». Il est en revanche un peu plus étonnant de voir qu'il n'existe pas à cet égard de différences prononcées et systématiques entre les divers types d'établissements (publics, privés, religieux, à financement public et gestion privée, etc.). Dans les travaux que nous avons réalisés, le degré de capacité et de responsabilisation interne a beaucoup plus d'importance que le type d'établissement.

La façon dont les écoles réagissent à une politique de responsabilisation dépend dans une très large mesure du contexte dans lequel elles évoluent. Les écoles ont plus de chances de développer des capacités d'enseignement de haut niveau et une responsabilisation interne si elles se trouvent dans un cadre institutionnel qui favorise une telle évolution. Il ne faut cependant pas en conclure qu'un environnement favorable soit suffisant pour qu'une école réagisse de telle sorte que ses capacités et son degré de responsabilisation interne s'en trouvent améliorés. De nombreux établissements restent bloqués à un certain niveau pour des raisons qui sont difficiles à comprendre, et ils semblent incapables de faire une utilisation productive de leurs ressources dans l'environnement qui est le leur.

Imaginez alors la place de l'encadrement dans ce contexte de responsabilisation. La première réflexion qui vient à l'esprit est que l'encadrement a une fonction de sélection : il effectue un tri parmi les signaux provenant de l'environnement extérieur, en sélectionne certains plutôt que d'autres et élabore, autour de ces signaux, une solution adaptée au

problème de responsabilisation de l'école. La seconde réflexion est que l'encadrement est à la fois un indicateur des capacités de l'établissement et un facteur qui détermine l'aptitude de l'école à rassembler et à utiliser des ressources dans son propre environnement. Un dirigeant avisé est lui-même une capacité, mais il joue également un rôle considérable dans la manière dont l'établissement utilise ses ressources internes et dont il renforce ses capacités avec des ressources externes. L'encadrement est également un élément qui permet de déterminer la cohésion interne de l'établissement, ainsi que de développer la responsabilisation interne. Des dirigeants avisés et compétents sont généralement (mais pas toujours) les garants d'une forte responsabilisation interne, et la fonction d'encadrement contribue à la renforcer.

Nos travaux sur la responsabilisation et l'amélioration des établissements scolaires révèlent que les dirigeants responsables ne sont ni passifs, ni réactifs. Autrement dit, ils ne font pas ce qu'on leur demande. Ils consacrent même peu de temps à réfléchir et à « déjouer » les systèmes de responsabilisation avec lesquels ils doivent compter. Le cadre dans lequel ils évoluent est davantage stratégique. Ils utilisent le système de responsabilisation de façon à se placer, eux et leurs établissements, dans une position favorable leur permettant d'acquérir des ressources et des capacités, et ils ont tendance à mettre à profit ces capacités pour accroître la cohésion au sein de l'établissement. Ces dirigeants savent que le succès d'un système de responsabilisation fondé sur les résultats ne repose pas sur l'obéissance mais sur l'utilisation stratégique des ressources en vue d'améliorer les performances, amélioration qui leur permet ensuite d'accroître les capacités.

Vous remarquerez que je n'ai rien dit sur la pertinence des performances – telles qu'elles sont définies par le système de responsabilisation –, que ce soit d'un point de vue objectif ou par rapport à un quelconque principe. Nous avons constaté, contre toute logique, que les écoles à forte capacité et à forte responsabilisation interne semblent obtenir de bons résultats à n'importe quel type d'examen, même si leur philosophie de l'enseignement ne coïncide pas avec les examens. Il se peut aussi que l'obtention de bons résultats ne soit pas un gage de qualité. Dire qu'il existe des chefs d'établissement extrêmement efficaces dans le contexte d'un système de responsabilisation fondé sur les résultats n'est certainement pas la même chose que de dire que ce qu'ils font est bien, que ce soit pour leurs élèves ou pour la société en général. Il n'est pas certain non plus que les responsables politiques disposent d'un quelconque avantage, hormis leur position officielle au sein des institutions, pour décider de ce qui est bien. Ils n'ont pour la plupart pas les compétences suffisantes pour juger quelles sont les bonnes pratiques dans le domaine de l'éducation. La politique de responsabilisation est un cadre composé de mesures d'incitation, dans lequel les dirigeants compétents apprennent à évoluer ; la question de savoir si ce qu'ils font vaut la peine est un autre problème qui est débattu par la classe politique et dont la réponse n'est jamais évidente.

Les écoles à forte capacité et à forte responsabilisation interne semblent obtenir de bons résultats à n'importe quel type d'examen, même si leur philosophie de l'enseignement ne coïncide pas avec les examens.

3.3 Comprendre les pratiques d'amélioration

La *pratique* est le lien entre la politique et la performance des établissements scolaires. Il est important de comprendre ce que signifie cette formule pour saisir ce

qu'est une pratique efficace. Premièrement, une pratique n'est pas un attribut personnel ni une caractéristique des dirigeants d'établissement. Il s'agit d'une série d'actions standardisées s'appuyant sur un ensemble de connaissances, de compétences et de façons de penser qui peuvent être définies objectivement, enseignées et apprises. Les Américains, en particulier, ont tendance à appréhender l'encadrement sous l'angle de la théorie de l'attribut ou théorie essentialiste : selon cette conception, un encadrement avisé est un attribut personnel propre à un individu, au même titre qu'une posture, une expression du visage ou une façon de parler (les Américains ont également une vision essentialiste de l'enseignement – sur laquelle nous reviendrons ultérieurement – et de l'intelligence en général). Le problème avec la conception essentialiste de l'encadrement est qu'elle ne permet pas la généralisation. Par définition, seule une fraction de la population des chefs d'établissement – potentiels ou en exercice – possède les attributs recensés comme permettant un encadrement efficace, et cette fraction est loin de correspondre au nombre de dirigeants requis pour améliorer l'ensemble du système. La plupart des pratiques d'encadrement efficaces ont, c'est certain, été imaginées au départ par des individus doués et créatifs. Mais ces pratiques doivent ensuite être dissociées de leurs créateurs pour être utiles à grande échelle. Comme me l'a confié un jour un professionnel plein de talent : « Ce n'est génial que la première fois que vous le faites. Après, cela appartient à tout le monde. » Pour être élevés au rang de pratiques, les comportements doivent être objectivés et dissociés des individus qui en sont à l'origine.

Deuxièmement, la pratique doit s'appuyer sur une *théorie de l'action*, c'est-à-dire un modèle causal qui peut être réfuté par les effets qu'il produit. Une théorie de l'action est un ensemble de postulats liés entre eux de façon logique ; il s'agit, dans notre cas, des liens qui existent entre les actes des dirigeants et les conséquences de ces actes sur la qualité et les performances de l'établissement. Les postulats peuvent concerner par exemple l'affectation des ressources, la conception et la structure du dispositif de perfectionnement professionnel, ou la création de réseaux d'établissements. Les théories de l'action sont indispensables pour dissocier la pratique et l'individu. Elles doivent être formulées par écrit afin d'être partagées, et elles doivent être évaluées au regard de leur succès afin d'être notées. Toutes les théories de l'action sont évidemment aléatoires, dans la mesure où leur efficacité varie en fonction du contexte dans lequel elles sont mises en œuvre. Ce caractère aléatoire ne signifie cependant pas que toutes les pratiques soient contextuelles, ni que les théories ne puissent pas être adaptées pour faire face à certaines situations prévisibles. Prenons un exemple : pour qu'un établissement scolaire travaille efficacement dans le cadre d'un système de responsabilisation fondé sur les résultats, le dirigeant doit superviser la répartition des ressources, en faisant attention aux facteurs temps et argent pour améliorer les connaissances et les compétences. Il est peu probable que la théorie applicable ici change beaucoup selon le contexte, mais il y a des chances pour que les conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle des ressources et les options disponibles pour l'utilisation des ressources varient considérablement.

Troisièmement, la pratique est ancrée dans les structures d'incitation et le contexte institutionnel dans lequel elle est utilisée. En d'autres termes, une pratique ne peut pas être généralisée – hormis dans les grandes lignes – pour être appliquée en dehors du cadre institutionnel dans lequel elle a été conçue. La connaissance approfondie d'une pratique ne peut, par exemple, être transférée du secteur privé à celui de la gestion des écoles sans un travail considérable de définition, de perfectionnement et d'adaptation. Pour reprendre notre exemple sur l'affectation des ressources, il existe peut-être en dehors du secteur de l'éducation des modèles extrêmement efficaces pour cet usage, qui peuvent aider les chefs d'établissement à gérer de façon raisonnée leurs ressources financières et leur

temps. Ces modèles ne deviennent toutefois des « pratiques » qu'après avoir été adaptés au contexte de l'école et aux mesures d'incitation particulières qui sont en vigueur dans ce secteur, puis incorporés à l'arsenal des chefs d'établissement. La plupart des grandes idées sur l'organisation et la gestion ne passent pas ce cap, car leurs défenseurs n'ont pas la patience ou la perspicacité de comprendre comment se crée une pratique.

Enfin, nous nous sommes intéressés non pas aux pratiques en général, mais à celles qui conduisent à l'amélioration des établissements scolaires. Je vais donner à cet effet une définition simple de l'amélioration : ***l'amélioration est l'augmentation progressive de la qualité et des performances.***

Si l'on voulait représenter cela graphiquement, les performances et la qualité se trouveraient sur l'axe vertical, le temps sur l'axe horizontal, et l'amélioration serait une courbe plus ou moins régulière se dirigeant vers le haut et à droite. Cette définition pose évidemment la question de ce que nous entendons par « qualité » et « performances », ce sur quoi je reviendrai ultérieurement. Elle soulève également la question de savoir pourquoi l'on place à la fois les performances et la qualité sur l'axe vertical, étant donné que dans la cosmologie de la responsabilisation fondée sur les résultats, les performances sont un équivalent de la qualité. Je reviendrai également sur ce point plus avant. Pour l'heure donc, la courbe de l'amélioration est orientée plus ou moins vers le haut à droite. Cette définition peut être appliquée aux enseignants et aux classes (dans le cadre des écoles), aux écoles (dans le cadre des systèmes), ou encore aux écoles et aux systèmes (dans le cadre des circonscriptions locales ou fédérales).

Quelle est donc ma définition des « *pratiques d'amélioration* » ? Ce sont pour moi des théories qui conduisent à une amélioration systématique de la qualité et des performances au fil du temps. J'aimerais, dans un premier temps, définir grossièrement à quoi pourrait ressembler une théorie de l'action, afin d'illustrer la thèse que j'exposerai ultérieurement sur la possibilité d'aborder de manière systémique le développement de l'encadrement dans le secteur de l'éducation. Or, je dois ici émettre une sérieuse mise en garde à l'égard du lecteur. Ces thèses sur les pratiques d'amélioration s'appuient sur les travaux que j'ai menés personnellement dans les écoles et les systèmes scolaires concernant les problèmes de responsabilisation et d'amélioration des établissements, et non sur un ensemble global de recherches, qui d'ailleurs n'existent pas. Ce qui suit doit donc être considéré comme l'ébauche d'une réflexion sur la pratique de l'encadrement et l'amélioration des écoles.

L'amélioration a lieu selon des étapes connues d'avance, et les pratiques d'amélioration varient selon les étapes

Une école où les décisions concernant le programme d'études et la pédagogie sont déléguées au niveau des classes, où les enseignants n'ont pas de relations entre eux au sujet des pratiques éducatives, et où il n'y a pas de discussions entre les enseignants ou les administrateurs concernant les données factuelles sur l'apprentissage des élèves, est un établissement où la responsabilisation interne est extrêmement faible. Ces écoles sont relativement imperméables aux influences extérieures de toutes sortes car elles ne disposent d'aucun récepteur pour capter les nouvelles connaissances et nouvelles compétences, et d'aucun moyen de les utiliser lorsqu'elles existent. Pour engager une école comme celle-ci dans un processus d'amélioration, il faut s'attacher principalement à créer des occasions de discussion et d'analyse sur les pratiques éducatives, à susciter la demande de nouvelles connaissances et compétences, à gérer le temps et l'argent de telle

façon que l'on puisse en tirer des enseignements, et à ouvrir les classes aux influences extérieures en matière de programme d'études et de pédagogie.

Une école où la conception des programmes et de la pédagogie est bien développée, où il y a régulièrement des discussions de fond sur les pratiques éducatives utilisées aux différents niveaux d'études, et où il existe un cadre structuré pour discuter des résultats des élèves, est un établissement où la responsabilisation interne est relativement forte. L'amélioration d'une école comme celle-ci doit passer par l'utilisation de l'infrastructure interne existante pour conserver la même approche et la développer, et pour inciter les enseignants à s'attaquer progressivement à des questions pratiques plus difficiles. Le problème avec les établissements de ce type est, non pas qu'ils manquent des ressources nécessaires pour progresser, mais qu'ils perdent souvent de vue l'objectif ou deviennent complaisants.

On remarquera que ces deux types d'écoles représentent deux points différents sur l'échelle de la responsabilisation interne : la première est une structure très fragmentée, peu équipée pour élaborer une quelconque réponse à des exigences de résultats ou pour utiliser des connaissances venant d'ailleurs ; la seconde est en train de consolider son système de responsabilisation interne, mais elle a du mal à utiliser ce système pour résoudre des problèmes pratiques de plus en plus difficiles.

Nous pourrions imaginer toute une série de points différents sur cette échelle, mais ces deux là sont suffisants pour illustrer l'essentiel de notre propos, à savoir que l'amélioration des établissements scolaires est un processus de développement¹. Un haut niveau de performance et de qualité n'est *pas* un état mais un point sur une échelle de développement. Comme la plupart des processus de développement, celui-ci comprend des étapes plus ou moins connues d'avance. Pour amener une école à franchir ces étapes, il faut d'une part comprendre qu'un processus de développement est en cours, et d'autre part avoir conscience de la différence entre les écoles situées à un certain stade de développement et celles situées à un autre. Il y a de plus une certaine utilité à imaginer ces écoles sur une échelle de progression car cela montre que si les pratiques d'amélioration peuvent varier d'une étape à l'autre, l'amélioration en général nécessite une maîtrise des pratiques à toutes les étapes. On ne peut pas comprendre comment il faut gérer une école dotée d'un système de responsabilisation interne bien développé si l'on ne sait pas comment ces systèmes se mettent en place. De la même manière, on ne peut pas créer un système de responsabilisation interne si l'on ne sait pas à quoi cela ressemble sous une forme plus ou moins développée.

L'idée qu'il faille des types de dirigeants différents pour des établissements situés à des stades de développement différents – la théorie de la contingence appliquée à la direction des établissements scolaires – me frappe, car elle me semble dans ce contexte particulièrement pernicieuse. Dans l'État du Massachusetts par exemple, certains préconisent actuellement que l'on forme des spécialistes de la « remise sur pied » pour les

1. Par cette expression, je me distingue avec sympathie de mon collègue et ami Michael Fullan et de ses confrères, qui ont publié récemment un ouvrage décrivant l'amélioration des écoles comme un « bouleversement », terme qu'ils ont utilisé, je pense, pour désigner des changements discontinus qui interviennent au niveau de la qualité et des performances et modifient la nature fondamentale de l'établissement. Ce n'est pas ce que j'ai observé lors de mon travail avec les écoles, et je ne crois pas que les données qui ont été recueillies sur le thème de l'amélioration des écoles conduisent non plus à cette conclusion, même si les pratiques qu'ils décrivent dans leur ouvrage correspondent, selon moi, à de nombreux égards à ce que je présente ici. Voir Fullan *et al.* (2006).

écoles en situation d'échec. Ces spécialistes ont été comparés aux personnes qui interviennent en cas d'incendie sur un puits de pétrole : ils couvrent le puits, éteignent le feu et remettent le puits à l'état normal. On présuppose donc que le travail de remise sur pied nécessite un ensemble de compétences différentes de celles nécessaires pour gérer une école. Aborder l'amélioration comme un processus de développement est à l'opposé de ce modèle d'encadrement. Si votre seul objectif est de remettre sur pied une école en difficulté – et de passer ensuite à une autre –, vous risquez de prendre des décisions qui seront néfastes à son développement à long terme. En fait, la plupart des stratégies de remise sur pied à court terme passent nécessairement par une utilisation intensive du contrôle de gestion, plutôt que par la création du tissu organisationnel interne qui est indispensable pour travailler efficacement à long terme. Ces stratégies revêtent en outre une certaine dimension héroïque qui plaît aux Américains et à leur conception de l'encadrement : dites Zorro, et le héros apparaît dans un nuage de poussière.

Un autre aspect, plus important encore, est qu'il est difficile de concevoir une pratique d'amélioration progressive si les professionnels se spécialisent dans les établissements situés à un seul stade de développement. Si le processus est continu, la pratique doit l'être aussi plus ou moins. Les professionnels qui ont permis à des établissements de franchir plusieurs étapes de développement, et qui ont donc acquis tout un éventail de connaissances et de compétences, sont un bien précieux car la pratique qu'ils ont mise en œuvre peut être conservée en mémoire et enseignée à d'autres. Ces personnes sont relativement rares et elles ont tendance à travailler de manière isolée. La plupart des systèmes n'ont pas les moyens de tirer des enseignements de ces professionnels. Les systèmes n'ont généralement pas une connaissance approfondie des pratiques utilisables au niveau des écoles, pourtant nécessaire pour permettre une amélioration. Dans la grande majorité des systèmes sur lesquels je travaille aux États-Unis, les dirigeants les mieux informés et les plus compétents sont traités à la fois comme des messies et comme des parias par leurs supérieurs et leurs pairs.

En somme, la culture qui prédomine dans la plupart des établissements scolaires est celle d'une pratique fragmentée ; l'organisation de l'école renforce cette fragmentation en limitant les possibilités de travailler collectivement sur des problèmes communs, et l'école manque donc de la capacité organisationnelle de base qui lui permettrait d'utiliser toutes sortes de connaissances ou de compétences externes pour améliorer son fonctionnement. On trouve ce type d'école dans un très grand nombre de contextes et avec bien des caractéristiques spécifiques (groupes linguistiques, catégories de revenus, cohésion et mobilité communautaire, etc.). À mesure que les écoles commencent à progresser vers un plus haut niveau de responsabilisation interne, leur réussite dépend de plus en plus de leur capacité à repérer et résoudre des problèmes particuliers dans leur contexte. Cela passe généralement par le développement progressif de processus et de structures internes, qui peuvent ensuite être utilisés pour mettre au point des normes et des attentes communes concernant la pratique éducative et l'apprentissage des élèves. Les établissements scolaires ne s'améliorent pas en suivant un ensemble de règles, mais en adoptant des pratiques qui leur permettent d'obtenir de bons résultats avec certains élèves et dans un certain contexte. Une amélioration durable repose par conséquent sur le développement d'une capacité de diagnostic et sur l'élaboration de normes préconisant la souplesse dans la pratique. Les dirigeants évoluant dans de tels contextes n'ont du succès que s'ils engagent un processus d'apprentissage plus ou moins continu, et s'ils définissent un modèle d'apprentissage pour les autres membres de l'établissement.

L'amélioration est rarement, voire jamais, un processus régulier ou continu

En règle générale, le processus d'amélioration des écoles – ou des systèmes scolaires – ne suit pas un rythme régulier. La plupart des établissements scolaires font état d'une situation chronique où ils sont « bloqués » ou « dans l'impasse ». Ces situations surviennent généralement lorsqu'une nouvelle pratique a été adoptée mais qu'elle n'est pas encore bien implantée dans l'établissement, ou lorsqu'une pratique est entrée dans les mœurs depuis longtemps mais qu'elle ne permet pas de résoudre un nouveau problème apparu au sein de l'école. Cette première étape est souvent surnommée le « creux de la vague ». Prenons l'exemple d'une école qui adopte un nouveau programme d'apprentissage de la lecture et de l'écriture – ou le complément d'un programme existant – pour répondre aux besoins des élèves ayant un grave retard de langage. Le fait d'intégrer une nouvelle pratique à une pratique existante, ou de déplacer l'ancienne en en introduisant une nouvelle, suppose une phase d'apprentissage, d'expérimentation de la nouvelle pratique et de changement des mentalités au sujet de ce qu'il est possible de faire. Il n'est pas rare que les performances stagnent (parfois pendant un an ou deux), voire qu'elles diminuent jusqu'à ce que la nouvelle pratique trouve sa place parmi les méthodes de travail des enseignants et des administrateurs.

Il arrive parfois, lorsqu'une pratique a été bien assimilée au sein de l'établissement et qu'elle est associée à une amélioration de la qualité et des performances, qu'elle perde ses effets positifs et que les résultats ne progressent plus. La plupart des écoles avec lesquelles je travaille ont, après avoir suivi un processus – qu'elles jugent très pénible – de renforcement de la responsabilisation interne et de mise en place de nouvelles pratiques éducatives, connu une période de stagnation pendant un an ou deux. Pour le personnel qui travaille dans ces établissements, c'est souvent une expérience traumatisante sur le plan psychologique. Il n'est pas rare d'entendre des gens tenir ce genre de propos : « Je pensais qu'on y était arrivés, les choses semblaient aller si bien. Jusqu'à ce que tout d'un coup, plus rien n'avance. Nous ne savons plus quoi faire. »

Lorsque l'on observe les données relatives aux résultats des élèves et aux pratiques éducatives de ces écoles, un certain nombre d'explications possibles apparaissent. Tout d'abord, il arrive souvent que des groupes d'élèves ne réagissent tout simplement pas aux nouvelles pratiques. La perception de succès qu'ont les enseignants est liée au nombre d'élèves qui réagissent ; or, à un certain niveau, l'absence de réaction de la part de certains élèves devient un frein aux performances globales de l'école. Ensuite, il est fréquent que les enseignants et les chefs d'établissement surestiment de façon importante la part de changement introduite dans leurs pratiques. Lorsque l'on procède à une observation plus systématique des classes, on constate fréquemment que les aspects les plus stimulants d'une nouvelle pratique éducative sont tout simplement inexistantes, ou sont présents de façon trop édulcorée pour avoir des effets sur les résultats des élèves. Enfin, on remarque souvent que l'intervention de départ n'était pas suffisamment ambitieuse, et que l'école doit en fait revoir à la hausse ses attentes en matière de pratique et de performance, ce qui implique un nouvel ajustement difficile des pratiques et des attentes.

De manière générale, les processus de développement (biologique, géologique, économique, politique, organisationnel ou humain) ne suivent pas une trajectoire rectiligne. Un mode d'évolution plus courant, que l'on retrouve dans un certain nombre

de processus de développement, est ce qu'on appelle « l'équilibre ponctué »². Les êtres humains ou les systèmes peuvent évoluer relativement rapidement, parfois de façon discontinue, à travers un stade de développement appelé « progrès ». Ce stade est souvent suivi d'une période d'équilibre, au cours de laquelle les facteurs qui ont contribué à l'étape précédente se stabilisent, et où ceux qui sont responsables de l'étape suivante de développement sont à l'état latent et ne sont pas visibles, ou tout au moins pas mesurables avec la méthode utilisée pour mesurer le « progrès ». La phase d'équilibre est suivie à nouveau d'une phase de déséquilibre au cours de laquelle une multitude de forces accumulées produisent un développement discontinu.

L'apprentissage, que ce soit par le personnel ou les élèves, sur un mode individuel ou collectif, est un processus de développement. On ne doit pas s'attendre à ce qu'il ait lieu de manière linéaire et uniforme. La pratique de l'amélioration est la gestion de l'apprentissage à des fins collectives ; la connaissance du développement est donc indispensable à la pratique de l'encadrement.

L'amélioration a lieu dans au moins trois domaines : technique, socio-émotionnel et organisationnel

Lorsque les établissements scolaires commencent à progresser, trois processus au moins se mettent en place simultanément (Kegan et Lahey, 2002 ; Heifetz, 1994). Le changement des pratiques éducatives a lieu de façon homogène dans toutes les classes qui mettent en œuvre une forme d'apprentissage plus efficace pour le personnel et les élèves. La perception qu'ont les élèves, les enseignants et les administrateurs de l'efficacité connaît elle aussi des changements sous l'effet de l'évolution des pratiques et des résultats des élèves. Enfin, des changements interviennent également au niveau de la structure, des processus et des normes à partir desquels le travail du personnel et des élèves s'organise. Lorsque le développement ressemble à une ligne plus ou moins courbe qui commence en bas à gauche et se termine en haut à droite, sur un graphique où les performances et la qualité se trouvent sur l'axe vertical et le temps sur l'axe horizontal, cela signifie à la fois que l'école : *i*) a amélioré ses fonctions de base ; *ii*) a modifié la façon dont le personnel et les élèves perçoivent leur rôle dans le processus d'apprentissage ; et *iii*) a renforcé la responsabilisation interne en mettant en place une gestion de plus en plus cohérente.

Compte tenu que la pratique de l'amélioration agit dans ces trois domaines, les chefs d'établissement doivent avoir des connaissances, des compétences et une aisance professionnelle dans chacun d'eux. Les chefs d'établissement ne peuvent choisir d'être

2. L'expression « équilibre ponctué » provient du domaine de la biologie évolutionniste, et plus particulièrement d'un article rédigé par Eldridge et Gould (1972). Selon ces deux hommes, les principaux changements qui interviennent dans la spéciation ont lieu au sein de petites populations situées à la périphérie des populations dominantes, stables et de grande ampleur. Ces « petits isolats périphériques » deviennent un « laboratoire de l'évolution » et entraînent des changements discontinus au niveau de la population majoritaire. Eldridge et Gould décrivent le processus de l'évolution comme une sorte de gradualisme continu ponctué de changements discontinus. Pour en savoir plus sur la controverse que suscite cette idée de l'équilibre ponctué, voir Prothero (1992). L'application de cette idée au développement des individus et des organisations sociales est davantage implicite qu'explicite, mais le concept correspond étroitement à une grande partie de la littérature actuelle sur le développement de l'être humain à l'âge adulte ou le développement organisationnel et économique (voir par exemple Hirschman, 1970).

« bons » dans certains domaines et « moins bons » dans d'autres ; ils doivent, pour être efficaces, être compétents dans tous. Concrètement, qu'est-ce que cela signifie ? Tout d'abord, ils doivent contrôler les pratiques éducatives de façon plus ou moins permanente. Ensuite, ils doivent favoriser la mise au point de structures, de processus et de normes qui apportent de la transparence à la fonction pédagogique, afin que celle-ci puisse être analysée et adaptée en fonction des effets constatés. Il faut aussi qu'ils placent la réflexion et l'apprentissage au cœur de la pratique, en communiquant l'idée que la pratique de l'amélioration est un processus continu. Les dirigeants doivent également mettre en place des pratiques associant exigences et soutien, afin d'aider leur personnel à faire face aux difficultés d'ordre social et émotionnel que suppose la démarche d'amélioration. Enfin, il faut qu'ils utilisent les caractéristiques fondamentales de l'établissement (structures, processus, normes et ressources) comme des instruments pour accroître les connaissances et les compétences au sein de l'école.

La pratique de l'amélioration consiste à rendre nouveau ce qui est familier : objectiver la pratique, transformer les établissements en instruments

L'une des plus grosses difficultés dans la pratique de l'amélioration est d'apprendre à considérer la pédagogie et l'organisation existantes comme des instruments, et à les aborder de manière détachée, comme des instruments. De la même façon que nous appliquons la théorie essentialiste à la direction des écoles, nous l'appliquons aussi à l'enseignement. Nous identifions donc la personne à la pratique. Les enseignants sont considérés comme « bons » ou « mauvais » en fonction de leurs attributs personnels les plus profonds. Les enseignants se considèrent comme plus ou moins ressemblants à leur pratique ; ils *sont* ce qu'ils enseignent. Donc, placer des exigences sur la pratique équivaut à placer des exigences sur la personne. Cette vision de l'enseignement est, entre autres choses, profondément non professionnelle (mieux, *anti*professionnelle) : imaginez un chirurgien prétendant que ses pratiques sont la conséquence de goûts purement personnels, ou un pilote d'avion annonçant que sa technique d'atterrissage correspond à des choix esthétiques personnels. Elle est également une négation absolue de l'intellectualité : selon la théorie essentialiste, une bonne pratique repose sur votre personnalité, et non sur vos connaissances ou vos capacités. Cela étant, le principal problème avec la vision essentialiste est qu'elle exclut en fait toute possibilité d'amélioration de l'enseignement à grande échelle. Il n'y aura jamais assez de personnes dotées des « bons » attributs. Par conséquent, ce qui est en substance un processus d'apprentissage devient alors un processus de sélection, et il devient par là même impossible de considérer les compétences et les connaissances humaines comme le principal instrument de l'amélioration.

La même théorie peut être appliquée à l'attitude standard des chefs d'établissement par rapport à leur établissement. Selon la conception essentialiste, la structure, les processus, les normes et les ressources sont ce qu'ils sont. Le rôle du chef d'établissement est de s'en accommoder, pas de les utiliser comme des instruments pour changer les choses. Modifier le mode d'organisation revient à exposer à la critique tous les arrangements – implicites et explicites – et tous les compromis qui ont été faits avec les individus, leurs intérêts et leurs (in)compétences. Affirmer que la structure est utile à l'apprentissage équivaut à dire que les intérêts collectifs de l'établissement prévalent sur les intérêts individuels de ses membres. En règle générale, les écoles peu performantes et fragmentées n'ont d'écoles que le nom ; elles gardent en fait l'empreinte d'intérêts privés qui se sont figés avec le temps.

En règle générale, les écoles peu performantes et fragmentées n'ont d'écoles que le nom ; elles gardent en fait l'empreinte d'intérêts privés qui se sont figés avec le temps.

Deux techniques particulières, adaptées d'autres professions, ont été progressivement mises à profit pour accroître la capacité des chefs d'établissement à objectiver leur propre pratique, et pour aider les professionnels à considérer l'établissement dans lequel ils travaillent de manière détachée et comme un instrument. La première de ces techniques consiste à utiliser des protocoles pour observer, analyser et mettre au point une pratique. On utilise donc, pour observer les pratiques éducatives, des protocoles qui se concentrent le plus possible sur les aspects visibles des cours, et *non* sur les attributs personnels de l'enseignant ni sur le jugement que porte l'observateur sur ce qu'il voit. D'autres protocoles sont également utilisés pour analyser les données observées : l'ensemble des éléments recueillis permettent de tirer des conclusions sur l'apprentissage et les résultats des élèves. L'attention est portée, dans la mesure du possible, sur les éléments concrets présentés par les dirigeants pour justifier leurs pratiques – ou sur leurs théories de l'action –, plutôt que sur leurs attributs personnels. L'utilisation de ces protocoles permet de dépersonnaliser la pratique, de dissocier la pratique et la personne. Elle objective la pratique et contribue de cette manière à en faire quelque chose qui peut être modifié par l'apprentissage et par de nouvelles pratiques.

L'utilisation des protocoles permet de dissocier la pratique et la personne. Elle contribue de cette manière à faire de la pratique quelque chose qui peut être modifié par l'apprentissage et par de nouvelles pratiques.

La seconde technique consiste à travailler avec les professionnels sur leurs théories de l'action, en leur demandant de décrire dans les termes les plus simples possibles quels sont les principaux liens de causalité entre ce qu'ils supervisent ou gèrent et ce qu'ils essaient d'obtenir en termes de qualité et de performances. Là encore, l'intérêt de ce travail est qu'il permet aux professionnels d'objectiver leur pratique, de l'exprimer dans des termes qui sont compréhensibles par des tiers et qui peuvent, si besoin est, être utilisés pour communiquer avec eux et leur expliquer quel est le raisonnement ou l'objectif sous-jacent. Il contribue également à dépersonnaliser la pratique, de telle sorte que les individus puissent se sentir libres de considérer leurs propres valeurs et convictions les plus profondes comme des propositions empiriques pouvant être vérifiées à l'aide des preuves tangibles de leurs effets.

Pour un chef d'établissement, la pratique de l'amélioration consiste pour une grande part à mettre au jour ce qui ne se voit pas. La plupart des personnes occupant un poste d'encadrement dans une école se sont plus ou moins adaptées à une culture de relatif dysfonctionnement. Cette adaptation consiste, entre autres, à apprendre à considérer la majorité des aspects de l'établissement et de sa culture comme acquis, et à se concentrer sur un petit nombre de choses que la culture par défaut définit comme *possibles*. Pour apprendre aux dirigeants à gérer activement le processus d'amélioration, il faut notamment mettre au jour, analyser et modifier toutes les règles, normes et conventions implicites qui constituent des obstacles à l'action.

Notre travail avec les chefs d'établissement porte sur les principaux éléments culturels de leur établissement : les horaires, l'affectation des enseignants à des niveaux et à des classes, l'utilisation du temps de préparation, l'utilisation des réunions, la gestion du temps et de l'argent, les processus de consultation et de planification, etc. Pour chacun de ces éléments, nous essayons d'amener les chefs d'établissement à expliquer de quelle

manière ils pourraient les utiliser pour recentrer la pratique éducative, créer un cadre d'exigences et de soutien pour les enseignants et les élèves, et favoriser l'amélioration des connaissances et des compétences. Au lieu de considérer les « acquis » de l'école comme des obstacles à l'action, nous essayons de faire en sorte qu'on puisse les utiliser comme des instruments pour rendre les choses possibles.

À mesure que le processus d'amélioration avance, l'encadrement subit une réfraction

J'ai jusqu'à maintenant, pour faciliter la compréhension, commis l'erreur courante d'assimiler l'encadrement à un rôle. J'ai parlé des « dirigeants » et des « enseignants » comme s'il s'agissait de deux catégories bien distinctes, et j'ai donné l'impression que l'encadrement renvoyait à un poste officiel de direction (chef d'établissement, surintendant, etc.). Il est temps désormais de rectifier cette erreur.

Comme le laisse entendre la littérature sur les « communautés de pratiques », l'apprentissage collectif requiert une connaissance répartie. À mesure que les réseaux ou les organisations améliorent leurs performances dans leur domaine, des compétences spécialisées se développent progressivement sur plusieurs sites ; des cercles d'influence se créent alors autour de ces sites, et l'encadrement tend à se définir moins par le poste que par le degré d'expertise. La littérature sur les communautés de pratiques a tendance à idéaliser ce processus en indiquant que la forme d'organisation a peu d'incidence – voire aucune – sur le développement et la répartition des connaissances et des pratiques. Il existe effectivement des cas où l'amélioration des pratiques repose davantage sur les réseaux sociaux que sur la forme d'organisation (par exemple, les bandes de punks ou la pratique du modern jazz et de la méditation). Or, le problème de l'amélioration de la pratique et des performances dans le domaine de l'apprentissage ne relève pas de l'un de ces cas. L'amélioration de la pratique éducative à grande échelle nécessite une certaine forme d'infrastructure ; pourtant, à mesure que la situation s'améliore, le dirigeant a tendance à être davantage à l'écoute des exigences des apprenants (au niveau individuel et collectif), qu'à celles de la structure.

La métaphore de la réfraction est utile sinon exacte. L'idée de base est que les caractéristiques et la direction de la lumière changent lorsque celle-ci traverse un support différent (air, eau, lentilles, etc.). Appliquée à ce qui nous occupe, elle signifie que l'encadrement prend des formes sensiblement différentes selon que le processus d'amélioration en est à ses prémices ou à un stade plus avancé ; les *pratiques* d'encadrement deviennent beaucoup plus complexes et plus efficaces lorsqu'elles font appel à l'énergie et à la volonté du personnel travaillant dans l'établissement. Dans les établissements où le processus d'amélioration en est à ses débuts, l'encadrement est largement défini comme un rôle, et les pratiques d'amélioration sont souvent intégrées aux rôles traditionnels. Les chefs d'établissement endossent de plus en plus de responsabilités sur le plan éducatif, et ils essaient souvent de transformer d'autres rôles administratifs de l'établissement en rôles de soutien éducatif (les proviseurs adjoints, par exemple). À mesure que le processus d'amélioration avance, il devient évident que l'on ne peut plus définir l'encadrement par un rôle, d'une part parce que les enseignants qui prennent l'amélioration de leurs pratiques au sérieux deviennent plus compétents sur les questions éducatives que leurs supérieurs, et d'autre part parce que la charge de travail au sein de l'établissement devient trop lourde et trop complexe pour être gérée uniquement par les instances dirigeantes. Le travail d'encadrement tend donc à se diluer dans tout l'établissement.

Les pratiques d'encadrement deviennent beaucoup plus complexes et plus efficaces lorsqu'elles font appel à l'énergie et à la volonté du personnel travaillant dans l'établissement.

La réfraction de l'encadrement entraîne deux effets simultanés : d'un côté, les individus apprennent à utiliser leur savoir-faire individuel à des fins collectives, et de l'autre, ils acquièrent aussi de nouvelles connaissances et compétences en gérant les activités menées dans tous les secteurs de l'établissement. À mesure que cette situation progresse, les individus occupant des postes officiels d'encadrement délaissent de plus en plus le mode de gestion direct au profit du mode indirect. Leur travail consiste moins à gérer directement les conditions qui influent sur l'éducation et la performance, et davantage à superviser l'apprentissage et le perfectionnement des personnes dont les fonctions ont une incidence directe sur l'enseignement.

Il existe toutes sortes de raisons pour lesquelles ce processus peut s'enrayer. La plus courante est le cas où, au moment où l'établissement commence à progresser, les dirigeants officiels sous-estiment la complexité et la difficulté de la tâche, et négligent d'adapter la structure de l'école aux travaux qu'elle doit accomplir. Lorsque les enseignants commencent à se différencier les uns des autres en termes de savoir-faire, les dirigeants font mine de ne pas voir ce qui se passe et continuent de gérer les affaires comme si tout le monde était au même niveau. Il n'est pas rare, par exemple, que des enseignants au départ très enthousiastes et soucieux de se perfectionner professionnellement deviennent de plus en plus frustrés à mesure que le processus avance, car leur niveau de perfectionnement et de travail n'évolue pas en même temps que leur degré de compétence. Le perfectionnement professionnel devient alors une tâche à accomplir plutôt qu'une possibilité d'apprendre. L'établissement n'est pas suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution des compétences, ou pour utiliser ce savoir-faire comme une ressource. Il arrive fréquemment que les personnes occupant des postes officiels d'encadrement se sentent menacées par l'idée que d'autres puissent en savoir plus qu'elles sur les fonctions clés de l'établissement.

Un autre cas dans lequel ce processus de différenciation peut s'enrayer est lorsque les dirigeants changent la forme de l'organisation mais ne modifient pas la nature des travaux. Les chefs d'établissement sont souvent incapables d'abandonner la gestion directe de l'enseignement une fois que leur expérience s'est révélée positive. Ils organisent volontairement l'établissement de telle façon que les personnes dotées d'un savoir-faire soient considérées comme des spécialistes et non comme des membres du personnel d'encadrement. Ils restreignent les responsabilités de ces personnes et les traitent davantage comme des subordonnés que comme des acteurs dynamiques du changement. Ils se privent ainsi de la plupart des avantages associés aux compétences spécialisées, et limitent le champ d'apprentissage des autres membres de l'établissement.

À mesure que le processus d'amélioration avance, les travaux deviennent plus complexes, leur gestion se complique, et la distribution des tâches s'accroît. L'idée de l'encadrement réparti a fait beaucoup de chemin, et ce à juste titre. Fondamentalement, l'encadrement réparti fait référence à la manière dont le savoir-faire et l'autorité se répartissent au sein des établissements et des systèmes scolaires. En règle générale – et cela rejoint nos travaux sur la responsabilisation interne –, plus une école est constituée de réseaux denses, et plus elle a des chances de répondre efficacement aux demandes externes. Bien qu'elle aborde cette question de façon implicite, la littérature consacrée à l'encadrement réparti ne s'intéresse pas directement à la pratique de l'encadrement dans un système réparti, ni à son évolution dans le temps. J'ai pour ma part le sentiment, après

avoir observé des écoles en cours de progression, que celles-ci ne se contentent pas de *répartir* l'encadrement – c'est-à-dire de confier plus de responsabilités aux personnes dotées d'un savoir-faire –, mais qu'elles s'emploient aussi à *l'étendre*. Cela signifie qu'elles créent un corpus commun de connaissances et de compétences associées à la pratique de l'encadrement, et qu'elles donnent aux membres du personnel la possibilité d'y accéder.

L'une des questions que nous posons souvent lorsque nous nous rendons dans les écoles est : « Qui préside la réunion ? ». Nous avons fréquemment pour tâche d'observer la planification de réunions de toutes sortes au sein de l'école. Une bonne méthode pour se faire discrètement une idée de la manière dont l'encadrement est défini, réparti et élargi est d'observer comment l'établissement décide qui va présider une réunion. Il est fréquent, dans les écoles où le processus d'amélioration est avancé, que le chef d'établissement participe à la réunion mais ne la préside pas. Lorsque le choix de la personne qui préside est justifié par l'autorité que confèrent les postes officiels de direction, il est clair que l'encadrement est défini dans une large mesure comme un rôle. En revanche, lorsque le choix a à voir avec le savoir-faire et le fait de donner à une nouvelle personne l'occasion d'élargir son éventail de compétences, il est évident que l'établissement se situe davantage dans une optique de développement de l'encadrement.

Performances et qualité sont des substituts imparfaits l'un de l'autre – l'amélioration doit cibler les deux

Tout au long de cette discussion, j'ai utilisé les performances et la qualité comme des indicateurs plus ou moins équivalents de l'amélioration. Il est temps désormais d'explicitier chacun de ces concepts. La qualité est un jugement professionnel, tandis que les performances sont une mesure extérieure. Les deux sont indispensables pour obtenir une amélioration à grande échelle. Un exemple et quelques comparaisons permettront d'éclaircir mon propos.

On possède aujourd'hui une certaine quantité de connaissances sur l'acquisition de la lecture au tout début de la scolarité. Cela comprend un ensemble de pratiques plus ou moins bien définies, ainsi que des données factuelles sur les effets de ces pratiques. Lorsque les connaissances dont on dispose dans un certain domaine atteignent un tel niveau, il devient professionnellement irresponsable de ne pas s'en servir. Les pratiques constituent des indicateurs de la qualité – en d'autres termes, nous pouvons dire que nous nous attendons à voir dans les écoles et dans les classes certaines pratiques que l'on considère comme des gages de qualité. Les données factuelles sur les effets de ces pratiques correspondent aux performances, et la mesure extérieure des performances est le fondement de la responsabilisation. Dans le secteur médical, il existe des normes professionnelles qui sont ancrées dans la pratique des médecins ainsi que dans l'organisation des pratiques : ces normes définissent la qualité des soins. La mesure des effets de ces pratiques et l'examen des performances des établissements médicaux permettent de dresser un bilan sur l'efficacité et la rentabilité de ces institutions.

La situation devient problématique – et cela arrive inévitablement – lorsqu'il n'y a plus de lien entre la qualité et les performances. Pour reprendre l'exemple précédent, les pratiques permettant un apprentissage réussi de la lecture ne fonctionnent pas toujours dans certains contextes et pour certains enfants, et il est donc de la responsabilité des professionnels de déterminer les raisons de cet échec et de trouver une solution. Dans ce cas de figure, la norme de qualité en matière d'enseignement de la lecture est peut-être

atteinte, mais les performances ne sont pas au rendez-vous, car la norme de qualité ne convient pas au contexte.

D'un autre côté, de nombreux établissements scolaires s'en sortent beaucoup mieux sur le plan des performances que de la qualité de leurs pratiques. Les écoles en général, et celles situées en haut de l'échelle en particulier, doivent leurs performances en grande partie au capital social, et non à l'enseignement. Les familles et les communautés jouent un grand rôle dans l'éducation des enfants, que ce soit directement – par exemple en payant des services de soutien pour compenser les lacunes des écoles en matière d'enseignement – ou indirectement – notamment en fixant aux élèves des objectifs de progression et de résultats, indépendamment de ce que fait l'école. Il est donc sage de ne pas accorder trop de crédit au fait que le personnel des écoles performantes serait à l'origine de pratiques « à succès » ou d'un enseignement « de grande qualité ». Mon expérience – quoique limitée – de ce type d'écoles est que leur distribution est fortement bimodale. Certaines ont effectivement une forte influence sur l'apprentissage et les résultats des élèves grâce à leurs pratiques éducatives. En revanche, elles sont nombreuses à avoir des pratiques incroyablement médiocres, et à obtenir la plupart de leurs résultats grâce au capital social.

Un grand nombre d'écoles très performantes ont des pratiques incroyablement médiocres et obtiennent la plupart de leurs résultats grâce au capital social.

Lorsqu'il est question d'amélioration, la mesure des performances permet rarement à elle seule de juger de l'efficacité d'un établissement scolaire ou de décider du mode d'affectation des ressources pour améliorer l'enseignement. La mesure des performances arrive en général trop tard et concerne une multitude d'élèves qui ne sont plus au niveau d'études où ils se trouvaient lorsque le test a été réalisé : les élèves du CM1 subissent un examen au printemps, et les résultats sont disponibles à l'automne (dans le meilleur des cas) ; ces élèves sont alors en CM2, et l'on se trouve dans la situation où l'on utilise les données relatives aux élèves de l'année précédente pour prendre des décisions applicables aux élèves de CM1 de l'année en cours. Dans les cours de déduction logique qui sont dispensés dans l'enseignement supérieur, on ne tolérerait pas ce type de raisonnement bâclé, mais dans le contexte des systèmes de responsabilisation, on le considère comme une bonne pratique.

Par ailleurs, la mesure extérieure des performances est beaucoup trop grossière pour servir de base à des décisions pointues sur l'enseignement. On sait tous que les résultats détaillés des tests sont si peu fiables qu'ils ne sauraient être utilisés pour établir des pronostics sur les performances futures. Quant aux résultats détaillés par élève, ils sont encore pires. Pour les professionnels de l'enseignement, ces mesures sont utiles non pas parce qu'elles fournissent des données précises, nécessaires pour prendre des décisions sur l'enseignement, mais parce qu'elles donnent une description des effets au niveau général.

La mesure extérieure des performances scolaires est surtout utile aux autorités supérieures, qui s'en servent pour évaluer de façon globale les résultats des établissements et systèmes scolaires. Il existe deux raisons pour lesquelles les responsables politiques prétendent que les résultats des tests devraient permettre aux écoles de prendre des décisions précises sur l'enseignement : *i)* ils savent trop peu sur les mesures de base utilisées dans le secteur pour faire la différence ; *ii)* ils doivent justifier le coût et la fréquence des tests en affirmant que ces derniers sont globalement utiles à toutes sortes de décisions.

Dans un tel contexte, le mieux que peuvent faire les professionnels de l'enseignement est de centrer leur attention sur les données de l'évaluation formative effectuée au plus près du processus d'éducation (par l'enseignant) et de mesurer très attentivement la qualité de l'enseignement par rapport à une norme professionnelle extérieure. C'est en fait ce qui se pratique dans la plupart des « vrais » métiers. On met au point des normes professionnelles relativement claires qui aident à faire des choix précis au quotidien, et on vérifie d'assez près que la pratique soit conforme à ces normes. Progressivement, on se lance dans des travaux empiriques afin de repousser les limites de la connaissance et de la pratique, en utilisant les preuves de leur efficacité pour poursuivre ou non les pratiques existantes.

À cet égard, l'encadrement consiste à créer et à préserver les structures et les processus qui sont nécessaires pour examiner et évaluer les pratiques en vigueur au sein de l'établissement par rapport à des normes de qualité qui s'appuient, dans la mesure du possible, sur des critères valables en dehors de l'école en question. Mettre en doute l'utilité de la mesure extérieure des performances est un élément important de ce processus. Apprendre au personnel de l'établissement comment travailler en tenant compte de la mesure des performances mais aussi en restant concentré sur le critère de la qualité, est un aspect essentiel de la pratique.

Dans le cadre de nos programmes de perfectionnement professionnel non diplômants mis en place à l'Université de Harvard, j'ai pris l'habitude de demander régulièrement aux administrateurs et aux enseignants qui s'y trouvent combien d'entre eux ont suivi un cours d'initiation sur la mesure des performances scolaires. Sur 50 à 100 participants, le nombre de réponses positives est généralement de deux ou trois. Ces personnes sont en général des surintendants adjoints responsables des mesures et des évaluations, dont le travail est d'organiser des tests au sein de leurs systèmes scolaires. Imaginez maintenant ce que serait le secteur de la santé si les médecins ne savaient ni lire un électrocardiogramme, un électroencéphalogramme ou une radiographie, ni interpréter une analyse de sang ordinaire, ou s'ils ne connaissaient rien au coefficient de fiabilité de ces méthodes de diagnostic toutes simples. Imaginez ce qui se passerait si votre médecin de famille ne savait pas comment interpréter une étude médicale mettant en doute la validité de l'examen standard du cancer colorectal. Imaginez enfin un médecin travaillant dans un centre médical où toutes les données utilisées pour administrer des soins proviendraient d'un test standard de morbidité et de mortalité effectué une fois par an au sein de l'établissement. Ce que vous êtes en train d'imaginer est un système scolaire.

On a créé un mécanisme de responsabilisation au niveau du système, mais sans prévoir l'infrastructure professionnelle qui est nécessaire à son fonctionnement au niveau de la prestation de service. Cela incite les enseignants à se comporter de manière non professionnelle et peu compétente – généralement sans en avoir conscience – pour répondre à ce que les responsables politiques – qui sont tout aussi peu informés – attendent d'eux, ce qui est bon sur le plan électoral. Il n'est pas facile, mais pas impossible, d'exercer des fonctions d'encadrement dans un tel contexte. À tout le moins, ce mécanisme n'est pas conçu pour promouvoir le type d'encadrement dont le régime a besoin pour fonctionner.

L'amélioration des performances arrive généralement après l'amélioration de la qualité

Les processus de développement, dont l'amélioration des établissements scolaires fait partie, se caractérisent par des relations de va-et-vient entre les principales variables. La

première variable doit avancer pour que la seconde puisse en faire autant ; lorsque cette dernière avance, la première reste sur place ou régresse, et agit finalement comme un frein sur la seconde. Dans les systèmes biophysiques, le fait d'accroître l'offre alimentaire entraîne une augmentation de la population d'animaux consommant ces aliments ; cette population consomme ensuite plus que l'offre disponible, ce qui crée une contrainte qui conduit à son tour à l'augmentation de l'offre alimentaire, et ainsi de suite.

S'agissant des établissements scolaires, la relation entre la qualité et les performances est probablement du même type. Notre évaluation de la qualité est valable à une certaine période et à un certain stade de connaissances et de compétences. Une grande partie des choses que nous savons sur la qualité provient des enseignements que nous procure la mesure des performances. J'ai remarqué dans de nombreuses écoles que l'amélioration substantielle de la qualité des pratiques éducatives survient assez longtemps après une amélioration de la mesure des performances. J'ai également constaté que chez les professionnels, la notion de faisabilité est étroitement liée à ce qu'ils considèrent être les effets de leurs pratiques. Ainsi, dans l'exemple de la mise en place d'un nouveau programme d'apprentissage du calcul requérant une pédagogie beaucoup plus complexe de la part des enseignants et une participation beaucoup plus active de la part des élèves, nous remarquons souvent qu'il y a des changements importants au niveau des pratiques éducatives, mais que l'évaluation formative et la mesure extérieure des performances stagnent, voire régressent. Le problème n'est pas que les enseignants et les élèves ne trouvent pas la bonne voie ; ils travaillent en réalité très dur pour y arriver. Le problème semble être dû au fait que les effets de l'enseignement sur la pratique des enseignants et sur les résultats des élèves sont plus complexes qu'un simple modèle entrée-sortie. Le modèle a davantage à voir avec la masse critique : la pratique doit atteindre un certain niveau pour déplacer la pratique précédente qui était moins efficace, de même que l'apprentissage des élèves doit atteindre un certain niveau pour ébranler l'édifice des connaissances en calcul que les élèves avaient déjà construit. Lorsque l'on y parvient – notamment après un enseignement, semble-t-il, très poussé à un niveau relativement élevé –, les performances semblent être au rendez-vous. Cette relation n'existe peut-être pas dans des conditions de laboratoire, où la situation laisse moins de marge de manœuvre. Les écoles sont des organisations sociales, et la performance individuelle de chacun de ses membres dépend en partie de la performance des autres.

En tout état de cause, la relation entre qualité et performances a des répercussions importantes sur la pratique de l'encadrement. Tout d'abord, ceux qui dirigent doivent en savoir assez sur la pratique elle-même pour connaître les obstacles cognitifs et émotionnels qui empêchent d'acquérir cette pratique et de l'exercer avec aisance. Ensuite, ils doivent avoir une certaine compréhension systémique des différentes manières dont fonctionnent les processus de développement, afin d'intervenir pour aider et soutenir les personnes qui connaissent des problèmes. Enfin, il est nécessaire qu'ils fassent preuve de patience et s'attendent à un éventuel va-et-vient entre la qualité et les performances, en guettant les signes de changement au niveau des résultats des élèves avant qu'ils ne soient détectés par la mesure extérieure des performances.

Un autre constat important est que la plupart des systèmes de responsabilisation sont conçus sur un mode incompatible avec la notion de développement de la pratique d'encadrement. Dans la majorité de ces systèmes, la structure d'incitation privilégie les mesures ayant des effets directs et immédiats sur les performances. Cette conception est contraire à tout ce que l'on sait sur le fonctionnement du processus d'amélioration. Les objectifs de performances des politiques de responsabilisation ne s'appuient sur aucune base empirique, car il n'existe aucune étude établissant un lien entre les performances et

d'autres facteurs présents dans l'environnement des écoles. L'écart entre ce que pourrait être une bonne pratique de l'encadrement et ce que les systèmes de responsabilisation annoncent qu'elle sera est pour l'heure assez grand.

3.4 Les principes de l'élargissement de l'encadrement

Les systèmes de responsabilisation sont efficaces dans la mesure où ils sont soutenus par des pratiques d'amélioration. Les performances sont un bien collectif. Leur valeur est supérieure à celle qui peut être obtenue par un individu, une organisation ou un système agissant uniquement dans son propre intérêt. Pour des raisons que l'on ne peut pas développer ici car trop complexes (mais qui sont amplement décrites ailleurs), la politique de responsabilisation conduit, comme l'on peut s'y attendre, à un sous-investissement dans les capacités requises pour produire le bien collectif appelé performances. Il existe des causes systémiques profondes pour lesquelles nous avons eu tendance à sous-investir dans les capacités mêmes qui sont nécessaires au fonctionnement des systèmes de responsabilisation. Nous devons, pour remédier à cette situation, modifier la relation entre politique et pratique, notamment en ce qui concerne la définition et le développement de l'encadrement. Les quatre principes énoncés ci-après ont pour but de donner une idée de la manière dont l'encadrement pourrait être défini plus clairement comme un bien collectif et rendu plus productif dans un système de responsabilisation fondé sur les performances.

1) *Respecter le principe de réciprocité*

Le principe de réciprocité est un élément fondamental de la politique de responsabilisation. La responsabilisation est en fait une relation contractuelle en vertu de laquelle un chef d'établissement demande à un enseignant de se conduire d'une certaine manière (en l'occurrence, d'obtenir un certain niveau de performance). Pour qu'elle fonctionne, cette relation doit être bénéfique aux deux parties. Le chef d'établissement retire des bénéfices des performances de l'enseignant (dans le cas des responsables politiques, ces bénéfices sont nettement supérieurs et se traduisent par un avantage électoral), et l'enseignant bénéficie à la fois de l'autorité que lui confère l'exercice de ses fonctions au service du chef d'établissement et de toute autre compensation matérielle prévue dans la transaction. Comme nous l'avons noté plus haut, la responsabilisation est un cas particulier de la relation chef d'établissement-enseignant car, contrairement à de nombreuses relations de ce type, le chef d'établissement ne peut pas dépendre de l'enseignant pour savoir ce qu'il doit faire. Si les professionnels savaient comment résoudre les problèmes de performance qu'ils rencontrent dans les écoles, les systèmes de responsabilisation ne seraient pas nécessaires, ou du moins ne ressembleraient pas du tout à ce qu'ils sont aujourd'hui. Dans le cadre des systèmes de responsabilisation, la relation entre chef d'établissement et enseignant est compliquée par le fait que pour obtenir ce qu'il demande, le chef d'établissement doit collaborer avec l'enseignant pour doter ce dernier des connaissances et des compétences dont il a besoin pour effectuer le travail. C'est là qu'intervient le principe de réciprocité.

Le principe de réciprocité peut, dans sa forme la plus simple, être énoncé comme suit : ***pour chaque unité de performance attendue, une unité de capacité doit être fournie pour atteindre ce résultat.*** Dans la pratique, cela signifie que la responsabilité à l'égard des résultats requiert un investissement dans les capacités qui soit égal aux attentes. Ce principe, formulé ici le plus simplement possible, peut aussi présenter toutes

sortes de variantes plus complexes. Nous pouvons ainsi imaginer le cas où il existe dans le système de nombreuses capacités inutilisées qui peuvent être mises à profit pour obtenir les résultats, et où le système de responsabilisation doit d'abord employer ces capacités avant que la forme la plus simple du principe de réciprocité ne puisse s'appliquer. Nous pouvons aussi imaginer que les enseignants savent très bien comment procéder pour élever le niveau de l'enseignement, mais que pour une raison ou une autre ils ne le font pas. Nous pouvons également supposer que les chefs d'établissement savent très bien comment gérer les ressources au service de l'amélioration, mais que pour une raison ou une autre ils ne le font pas.

Un autre facteur de complication du principe de réciprocité est le type de personne qui décide du type de capacité requise pour obtenir un certain niveau de performance. Si cette décision est laissée à l'appréciation des responsables politiques, il est évident qu'ils seront très enclins à sous-investir dans les capacités et à utiliser le système de responsabilisation comme un simple instrument pour mobiliser les capacités inutilisées. Si la décision est confiée aux professionnels – notamment à ceux qui ne savent même pas eux-mêmes ce qu'ils doivent savoir pour améliorer les résultats –, il est probable que cela conduira soit à un surinvestissement, soit à un investissement mal placé.

Dans le monde réel de l'amélioration des établissements scolaires, la solution au problème de réciprocité doit être progressive. Premièrement, la politique doit elle-même reconnaître le principe de réciprocité (ce qui est rarement, voire jamais, le cas des politiques de responsabilisation aujourd'hui). Deuxièmement, les professionnels et les responsables politiques doivent établir des liens institutionnels solides autour de la relation entre capacités et performances. Dans le domaine de la politique de réduction des émissions polluantes des véhicules automobiles, par exemple, un cadre et des processus institutionnels élaborés ont été mis en place pour déterminer ce qui est réalisable, en tenant compte des informations disponibles sur les caractéristiques du moteur à combustion interne ainsi que des objectifs gouvernementaux en matière de lutte contre la pollution. Aucune disposition de ce type n'a été prise dans le domaine de l'éducation. Par conséquent, les responsables politiques sont plus ou moins libres de fixer des normes de résultats comme il leur plaît, et les professionnels n'ont d'autre choix que de s'accommoder des conséquences. Si la politique réussit, les responsables politiques s'en attribuent le mérite. Si elle échoue, ils font reposer la faute sur les professionnels. Quel que soit le résultat, ils en retirent un avantage électoral. Le sous-investissement dans les capacités s'explique par le fait qu'aucun dispositif, ou quasiment aucun, n'a été établi dans le système pour faire respecter le principe de réciprocité.

L'infrastructure qui serait nécessaire pour faire appliquer le principe de réciprocité s'appuierait à la fois sur le savoir-faire des chercheurs qui étudieraient les effets des diverses pratiques d'amélioration, ainsi que sur la participation de réseaux de professionnels qui développeraient ces pratiques, les testeraient et les évalueraient. Sans un ensemble d'informations suffisamment précises sur la pratique, il sera très difficile d'affirmer quelles sont les capacités requises pour un encadrement énergique, et de dire si les pouvoirs publics assument effectivement leurs responsabilités à l'égard du principe de réciprocité.

2) Considérer l'encadrement comme une entreprise d'investissement humain

Le modèle d'encadrement qui se dégage de la pratique d'amélioration présente trois caractéristiques importantes : *i*) il privilégie l'amélioration de la qualité de l'enseignement et celle des résultats des élèves ; *ii*) il considère l'encadrement comme une fonction

répartie et non comme une activité liée à un rôle ; et *iii*) il nécessite un investissement plus ou moins continu dans les connaissances et les compétences, à la fois parce que les connaissances requises pour les pratiques éducatives sont en constante évolution, et parce que la population des chefs d'établissement actuels et potentiels ne cesse de fluctuer.

En ce sens, l'encadrement est une discipline qui s'appuie sur des connaissances. Les pratiques de l'encadrement existent indépendamment des personnes qui les exercent, et elles sont constamment mises à l'épreuve par l'aridité du travail concret et les manifestations de leur efficacité. L'encadrement n'est pas lié aux caractéristiques individuelles d'une personne mais aux connaissances, aux compétences et au comportement de cette personne.

Telle qu'elle a été conçue jusqu'à maintenant, la responsabilisation nécessite une amélioration plus ou moins continue des performances. Si les systèmes de responsabilisation étaient plus justes qu'ils ne le sont aujourd'hui, l'exigence d'amélioration continue s'appliquerait aussi bien aux écoles dites performantes qu'aux écoles soi-disant en difficulté. Le modèle d'encadrement qui doit être utilisé pour permettre une amélioration continue est un système qui investit en permanence dans la capacité des individus de tous niveaux à maîtriser et à diriger l'amélioration des pratiques éducatives.

Ce que j'ai constaté dans le système éducatif par rapport à d'autres secteurs d'activité où les entreprises s'appuient également sur les connaissances (établissements médicaux, cabinets de conseil, cabinets juridiques, instituts de recherche-développement, sociétés d'informatique), c'est que l'on y trouve quasiment jamais de fonction de gestion des ressources humaines. Dans un système scolaire type, la gestion des ressources humaines consiste à recruter de nouveaux enseignants et administrateurs. Le perfectionnement professionnel, s'il existe en tant que fonction administrative, est généralement géré à part. Les fonctions de supervision et d'évaluation sont ramenées au niveau de l'école, où elles sont réduites à des routines et déconnectées de tout ce qui a à voir avec les pratiques éducatives. Par conséquent, alors que la plupart des entreprises s'appuyant sur les connaissances sont dotées d'une structure unique pour recruter, embaucher, intégrer, guider, former, superviser et promouvoir les individus, tous regroupés autour des mêmes objectifs généraux, les systèmes éducatifs possèdent quant à eux toute une série de fonctions séparées qui ont généralement des objectifs croisés. La politique aggrave le problème en faisant de l'homologation une question réglementaire et en réduisant le perfectionnement professionnel à une aide de l'État. L'exigence imposée par la loi *No Child Left Behind* – à savoir qu'il doit y avoir un « enseignant qualifié » dans toutes les classes – n'a pas de sens dans un système qui est incapable de gérer les ressources humaines de façon globale.

Dans un système de gestion des ressources humaines fondé sur les connaissances, le recrutement pour les postes de direction commence dès l'instant où un enseignant débutant se présente pour un emploi. L'évaluation des individus doit se faire non seulement sur la base de l'adéquation de leurs qualifications par rapport au poste, mais aussi de leur capacité à jouer un rôle d'encadrement au sein de l'établissement.

- **Chaque enseignant débutant** doit être encadré par un enseignant expérimenté qui s'est distingué non seulement par ses excellentes pratiques éducatives mais aussi par des pratiques d'observation, d'analyse, de résolution des problèmes et de travail collectif qui caractérisent une approche réussie de l'amélioration.

- **Chaque enseignant de niveau intermédiaire** doit se voir confier des responsabilités d'encadrement dans un secteur précis de l'entreprise d'amélioration de l'enseignement, avec le soutien et sous le contrôle d'un professionnel plus expérimenté. Les enseignants doivent avoir un retour d'information plus ou moins continu sur leurs pratiques, qu'elles concernent l'enseignement ou l'objectif d'amélioration (travail collectif sur des questions éducatives, direction des travaux au sein de groupes, élaboration et expérimentation de solutions éducatives pour faire face à des problèmes urgents en matière de performances, etc.).
- **Des équipes composées d'enseignants et d'administrateurs débutants** doivent se voir confier la responsabilité de trouver au niveau de l'organisation et de la gestion des solutions à des problèmes de pratiques éducatives : établissement d'horaires donnant aux enseignants le temps d'effectuer des travaux collectifs, conception de travaux de groupe sur le thème des pratiques éducatives, mise au point d'activités d'intégration pour les enseignants débutants, etc.
- **L'équipe éventuelle de direction** doit être constituée à partir du groupe des cadres-enseignants les plus expérimentés, et ces personnes doivent intervenir en dehors de leur école actuelle, sous le contrôle d'un autre chef d'établissement et en jouissant de responsabilités croissantes dans le domaine de la gestion de l'établissement.
- **Les administrateurs du système** doivent être recrutés parmi les cadres-enseignants et les administrateurs d'écoles, et posséder des connaissances pédagogiques solides et de réelles compétences en matière de gestion.

Dans un système de ce type, la structure d'incitation est la même que dans toute entreprise s'appuyant sur les connaissances : la fonction officielle d'encadrement est directement liée au savoir-faire. La responsabilité des personnes très qualifiées est d'accueillir, d'intégrer et de gérer les enseignants débutants ; celle des centres d'évaluation et de supervision est de veiller à la maîtrise des pratiques. La responsabilisation latérale est aussi importante que la responsabilisation verticale car une grande partie des travaux s'effectue en groupes.

Dans le contexte actuel de l'enseignement public, ce système de gestion des ressources humaines semble extrême. Dans la plupart des entreprises s'appuyant sur les connaissances, il est banal. Les étudiants qui suivent mes cours et qui viennent de secteurs comme le droit et la santé sont stupéfaits de voir à quel point la gestion des ressources humaines est peu développée dans les établissements et les systèmes scolaires.

J'ai entendu toutes sortes d'explications sur l'impossibilité de créer un tel système de gestion : cela coûte trop cher ; cela nécessite de trop nombreuses fonctions et trop de connaissances spécialisées en un seul endroit ; cela requiert des compétences et des connaissances que le personnel des établissements n'a pas ; et (ma préférée) cela menace l'autorité officielle d'un trop grand nombre de personnes. En fait, les rares écoles qui sont allées jusqu'au bout du processus d'amélioration ont, par nécessité, créé des systèmes de gestion des ressources humaines qui, à l'échelle de l'établissement, ressemblent beaucoup à ce que serait un bon système de gestion des ressources humaines au niveau du système.

Le problème n'est pas que l'on soit incapable d'inventer ces systèmes. Le problème est que, lorsqu'ils existent, l'environnement politique et de gestion n'en tient pas compte. Cela montre une fois de plus que les systèmes de responsabilisation ne fonctionnent pas

s'il y a un vide de connaissances et de compétences, et qu'ils ne peuvent combler ce vide si l'on ne se préoccupe pas explicitement du principe de réciprocité.

3) *Investir dans le capital social³ autour des pratiques d'amélioration*

En matière de responsabilisation, les connaissances et les compétences ne sont pas des biens privés, mais des biens collectifs. Cela signifie que les connaissances et les compétences qui sont nécessaires pour améliorer la performance des écoles ne sont pas la propriété de ces établissements ni des personnes qui y travaillent, mais du système tout entier – dans la mesure où l'objectif de la responsabilisation est l'amélioration de l'ensemble du système. Il est clair que les systèmes de responsabilisation envoient deux types de signaux : d'une part, ils semblent vouloir instaurer une compétition entre les écoles pour favoriser une hausse des performances, et d'autre part ils donnent l'impression de considérer les performances comme une caractéristique commune à toutes les écoles. Si les connaissances et les compétences deviennent un bien privé, alors le but de la responsabilisation n'est pas de promouvoir une amélioration systémique, mais simplement de déplacer les établissements scolaires sur l'échelle des performances ou d'avantager certains acteurs par rapport à d'autres. Comme je l'ai indiqué plus haut, la politique doit se préoccuper autant, voire plus, de la manière dont se répartissent les performances que de l'effet global qu'elle produit sur les performances. Lorsque c'est le cas, les responsables politiques n'ont pas d'autre choix que de considérer les connaissances comme un bien public.

Le problème de la création et du déploiement des connaissances dans le cadre de l'amélioration est, de façon tout à fait classique, celui du capital social. Les connaissances ne sont pas liées aux individus mais aux relations qui se nouent entre les individus intervenant dans la pratique. Ce que « sait » un enseignant ou un chef d'établissement n'a aucune valeur, si ce n'est dans la mesure où cela peut être utilisé pour apporter des connaissances ou des compétences à des tiers. Le fait qu'un enseignant parvienne à trouver une solution à un problème pratique a une valeur immédiate pour lui-même et ses élèves, mais cela n'a pas d'utilité pour l'établissement dans lequel il travaille si ses collègues ne s'y intéressent pas. La réussite d'une école a des effets positifs immédiats sur les élèves, les professionnels et les parents concernés, mais son utilité publique est circonscrite par le fait que l'école n'est que l'une des unités du système, et se limite donc aux bénéficiaires directs. Pour qu'un système de responsabilisation produise des performances bénéfiques à tous, il doit s'accompagner d'un réseau de relations sociales qui déplacent les connaissances du domaine privé vers le domaine public (les différentes classes des écoles, les différents établissements scolaires et les différents systèmes scolaires d'une entité administrative plus large).

L'analyse des pratiques d'amélioration qui a été faite plus haut laisse entendre que le type de connaissances et de compétences requises pour enclencher une amélioration dépend de nombreux facteurs : des problèmes pédagogiques auxquels sont confrontés les professionnels, du stade d'amélioration auquel se trouve l'établissement, de la diversité des élèves au sein de l'école, etc. Les décisions concernant l'adaptation et l'utilisation des connaissances doivent être prises le plus près possible du terrain. L'idée est que les investissements dans le capital social doivent être très intensifs au niveau des classes et

3. L'application la plus directe de l'idée du capital social au domaine de l'amélioration et de la responsabilisation des établissements scolaires se trouve dans Bryk et Schneider (2002) et Dasgupta et Serageldin (dir. pub.) (2000).

des établissements scolaires, et qu'ils doivent s'atténuer à mesure que l'on progresse vers le haut du système. Qu'il s'agisse des réseaux d'enseignants travaillant avec des chercheurs et des concepteurs de programmes d'études pour trouver une solution à des problèmes pratiques bien précis, des réseaux de chefs d'établissement réfléchissant à des problèmes communs concernant les pratiques, ou des regroupements verticaux d'administrateurs et d'enseignants essayant de résoudre des problèmes d'amélioration systémique, ces dispositifs relationnels sont des exemples de ce que serait la formation du capital social dans un système de responsabilisation axé sur l'amélioration. De tels réseaux existent vraiment. J'ai moi-même participé à la création de deux d'entre eux : l'un regroupant des surintendants travaillant à l'amélioration de l'enseignement à l'échelle systémique ; l'autre composé de chefs d'établissement relevant d'un même système scolaire et réfléchissant à l'amélioration de l'ensemble du système. Bien que ces réseaux existent, ils ont tendance à s'appuyer sur une base purement volontaire, sans qu'aucune infrastructure de soutien ne soit mise en place par les pouvoirs publics chargés de la politique de responsabilisation. Le volontariat est certes une bonne chose, mais il est aussi facteur de variabilité, et la variabilité favorise à son tour une inégalité d'accès aux connaissances. Le volontariat ne peut être le fondement de l'amélioration systémique.

Le volontariat ne peut être le fondement de l'amélioration systémique.

Du fait de l'influence naturelle des incitations politiques, les systèmes de responsabilisation ont tendance à aller dans le sens d'une réglementation ainsi que d'un commandement et d'un contrôle hiérarchiques. La conséquence est que la politique s'éloigne des investissements dans le capital social qui sont nécessaires pour mettre en place des pratiques d'amélioration et les développer. Un autre effet est que l'encadrement s'oriente davantage vers des postes officiels de direction et vers un contrôle hiérarchique. Les gouvernements font ce qu'ils savent faire, à moins d'en être empêchés. Et ce qu'ils savent faire se résume ainsi : adopter des réglementations, les faire appliquer et administrer des sanctions. Cette conception de l'action gouvernementale ne saurait être plus éloignée du rôle que devraient jouer les pouvoirs publics en ce qui concerne la création de capital social.

4) Créer une fonction de stratégie⁴

Ce qui frappe dans les établissements et les systèmes scolaires, tout au moins aux États-Unis, c'est l'absence de ce qu'on pourrait appeler une fonction de stratégie. Je travaille avec un certain nombre de grands systèmes scolaires américains, qui comptent tous entre 50 000 et 1 million d'élèves. Il s'agit d'établissements qui dépensent des centaines de millions, voire des milliards, de dollars, et qui emploient des milliers, voire des dizaines de milliers, de personnes. Ils prennent des décisions qui concernent la vie de millions de citoyens. On ne trouve, dans aucun des systèmes avec lesquels je travaille, ce que j'appellerais une fonction de stratégie bien développée. Je veux dire par là une section de l'établissement dont la seule tâche consisterait à s'assurer que les différentes pièces de l'édifice forment un tout cohérent œuvrant à la réalisation d'un objectif

4. Childress *et al.* (2005). Ce document est le fruit de quatre années de travail auprès de hauts fonctionnaires chargés de neuf grands systèmes scolaires des États-Unis. Il élabore un cadre pour la création d'une fonction de stratégie dans les systèmes éducatifs, et fournit une structure ayant servi de base pour d'autres documents de travail et études de cas qui ont été utilisés dans ce projet.

stratégique unique, à savoir un type et un niveau de performances nécessaires pour que l'établissement fonctionne correctement. Ce tout concernerait notamment la structure organisationnelle, l'affectation des ressources et les investissements dans les connaissances et les compétences humaines qui sont nécessaires pour atteindre ce but. Je connais plusieurs surintendants et chefs d'établissement qui sont de brillants stratèges. Ils ont personnellement une idée de la façon dont les pièces du puzzle s'emboîtent, et ils agissent en fonction de cette idée. S'il leur arrivait quelque chose de fâcheux, leurs écoles et leurs systèmes scolaires retourneraient aussitôt au modèle par défaut qui était en vigueur avant qu'ils n'arrivent. De plus, leur mode de direction consiste en général à laisser aux autres membres de l'établissement le soin d'essayer de deviner leurs intentions, et d'observer leurs actes, pour se représenter l'ensemble du projet. Par conséquent, personne ne sait exactement à quoi ressemble l'ensemble du projet. Ces dirigeants ont pour habitude de créer des documents qu'ils appellent des plans stratégiques. La rhétorique employée dans ces documents n'est généralement compréhensible que par le petit groupe de personnes qui les ont rédigés. Le problème est que, bien qu'ils soient peut-être de brillants stratèges, ces chefs d'établissement ne sont pas de très bons dirigeants car ils n'ont pas institutionnalisé la fonction de stratégie au sein de leur établissement.

Je dois dire que cette absence de fonction de stratégie est quasiment unique aux établissements scolaires. Les administrations publiques, les centres médicaux, les instituts de recherche-développement, et même (fort heureusement) les universités, ont aujourd'hui des stratégies qui ont des implications réelles sur des questions telles que l'embauche, les dépenses et l'organisation du travail. Je trouve très bizarre que les systèmes éducatifs – qui travaillent soi-disant dans un environnement de responsabilisation strict et impitoyable – n'aient pas encore mis en place quelque chose qui ressemble à une fonction de stratégie.

La stratégie est, pour la définir dans les grandes lignes, une fonction clé du poste d'encadrement. Lorsque nous travaillons sur cette question avec les surintendants et les chefs d'établissement, nous commençons par leur demander de présenter une théorie de l'action en vertu de laquelle leurs actes quotidiens influent sur les pratiques éducatives. Puis nous voyons avec eux comment ils abordent les fonctions et les structures de base de l'établissement. Pour les chefs d'établissement, cela comprend les horaires, la supervision, le travail collectif, l'affectation de ressources facultatives, ainsi que les relations avec la communauté et les parents. Pour les surintendants, il s'agit de l'élaboration des programmes d'étude et de perfectionnement professionnel, de la supervision, des structures administratives, des processus de responsabilisation et des décisions budgétaires annexes. Nous tentons ensuite de mettre au point des pratiques qui transforment ces acquis en ressources stratégiques pouvant être utilisées pour atteindre des objectifs. Nous essayons d'aider nos interlocuteurs à prendre en compte les ressources de leur personnel pour imaginer un mode de gestion permettant de parvenir à des objectifs de résultats bien précis. L'état d'esprit qui est requis pour effectuer ce travail est totalement opposé à la culture en vigueur dans le secteur de l'éducation. D'un côté, la stratégie oblige à voir dans chaque élément de l'organisation un instrument pouvant servir à la réalisation d'un but collectif. De l'autre, les professionnels de l'enseignement sont, pour la plupart, habitués à percevoir chacun de ces éléments comme un « acquis », et à essayer de trouver à l'extérieur un moyen permettant d'en tirer parti pour faire avancer l'établissement. Selon leurs témoignages, ce travail est le plus difficile qu'ils aient eu à accomplir.

La stratégie oblige à voir dans chaque élément de l'organisation un instrument pouvant servir à la réalisation d'un but collectif.

À mesure que les dirigeants se familiarisent avec le travail d'amélioration, il est important qu'ils disposent d'un espace pour apprendre à créer et gérer une fonction de stratégie au niveau de l'établissement et du système. Cela ne veut pas dire qu'il faille aménager dans l'établissement une section spécialisée avec le panneau « Stratégie » sur la porte. Ni que les dirigeants doivent devenir plus performants dans la production de plans d'amélioration scolaire, qui sont presque toujours inutiles sur le plan stratégique. Cela signifie que les membres de l'établissement doivent participer à l'élaboration d'une stratégie qui soit le reflet de décisions réelles concernant des ressources, des structures et des processus réels, et ayant des conséquences réelles sur la manière dont le travail est effectué. Cela signifie que l'on doit apprendre à considérer le temps passé par le personnel dans l'établissement comme de l'argent qui a déjà été dépensé, et comme la ressource la plus importante dont dispose l'école pour s'améliorer. Cela signifie qu'il faut apprendre à considérer les structures et les processus existants comme des éléments malléables et des instruments permettant d'aller plus loin, non comme l'expression de droits qui permettent aux membres de l'établissement d'avoir accès à certains avantages et privilèges. Cela signifie que tout le monde – y compris les élèves et les parents – doit être capable de dire quels sont les engagements fondamentaux de l'établissement, comment ils seront mis en œuvre, et quel est le rôle de chacun à cet égard.

De même que les autres pratiques d'amélioration, celle-ci doit être apprise sur le terrain – face aux vrais problèmes, aux vrais gens et dans des conditions réelles –, et pas sur les bancs de l'université ni même peut-être, sauf à titre d'introduction, dans le cadre d'un atelier. La manière la plus efficace d'apprendre la stratégie est de participer à des réseaux sociaux, où le travail se présente sous forme de tâches à accomplir, et où il existe une responsabilisation latérale et un soutien entre les partenaires pour effectuer le travail. Ce qui m'amène à ma dernière recommandation.

5) Placer l'apprentissage le plus près possible du travail

La seconde loi d'Elmore est la suivante : « L'effet du perfectionnement professionnel sur la pratique et les performances est inversement proportionnel au carré de la distance à laquelle il se trouve par rapport à la salle de classe » (pour ceux que cela intéresse, la première loi d'Elmore est celle-ci : « Les élèves obtiennent généralement de meilleurs résultats aux tests qu'ils savent lire qu'à ceux qu'ils ne savent pas lire »). Un principe général applicable à l'amélioration de l'encadrement est que l'apprentissage a une influence d'autant plus grande sur la pratique qu'il s'y applique de façon directe et immédiate. Dans le cadre de mes travaux, lorsque je dois mener un programme de perfectionnement professionnel à long terme avec des administrateurs, j'insiste pour que ces derniers participent de façon régulière à des séances d'observation de salles de classe, à des analyses systématiques de pratiques éducatives et à des réflexions collectives sur la pratique d'amélioration de l'enseignement. Dans le cadre des cours post-licence sur l'amélioration de l'enseignement, nous passons les cinq premières semaines (sur une session qui en comprend 13) à visualiser et analyser des vidéos représentant des enseignants dans l'exercice de leurs fonctions, et à tirer des conclusions. Les étudiants doivent ensuite poursuivre leur travail d'observation en dehors des salles de classe, et leur étude doit se terminer par un plan d'amélioration qui suppose un travail direct avec les enseignants et les administrateurs dans les écoles. Mon objectif est d'inculquer l'idée que

les professionnels sont des spécialistes qui possèdent une pratique. Toute personne qui veut diriger une organisation dont les fonctions de base comprennent la prise de décisions concernant la pratique doit mettre en œuvre une pratique qui soit directement liée à cette fonction de base.

L'effet du perfectionnement professionnel sur la pratique et les performances est inversement proportionnel au carré de la distance à laquelle il se trouve par rapport à la salle de classe.

Nous n'avons dans l'ensemble pas de théorie valable pour organiser l'apprentissage des professionnels dans ce domaine. La structure institutionnelle de cet apprentissage est en grande partie influencée soit par les intérêts bien ancrés des institutions (programmes de validation payants dans les lycées et les universités), soit par un esprit d'entreprise qui est dépourvu de toute vision stratégique sur la manière de généraliser l'apprentissage sur le terrain (académies spécialisées dans les techniques d'encadrement). Il n'existe pas sur le terrain de pratique objective pouvant servir de référence pour déterminer quels sont les modes d'apprentissage plus ou moins efficaces, et donc toute idée est bonne, quelle que soit sa source. Cette façon d'organiser les connaissances est typique des cours préparatoires. Ils refusent d'édicter des normes de pratique et, pour la plupart, d'exercer un contrôle sur l'entrée en fonction professionnelle, d'où leur influence très modeste sur la qualité des pratiques en général.

Mon point de vue est que les investissements dans l'apprentissage doivent avoir lieu le plus près possible de la base, en injectant la plus grosse partie des ressources non pas dans les institutions conventionnelles mais dans les réseaux de professionnels, en centrant le travail sur la pratique éducative plutôt que sur les tâches de gestion, et en instaurant comme critères de réussite l'amélioration de la qualité de l'enseignement et des résultats des élèves. Si tant est que les institutions en place aient un rôle à jouer dans le développement des pratiques d'amélioration, elles doivent en faire la preuve en démontrant qu'elles possèdent le savoir-faire et les capacités nécessaires pour gérer des systèmes d'apprentissage en réseau. Le plus urgent est d'améliorer la pratique sur le terrain et d'utiliser les enseignements tirés de cette expérience pour former à des fonctions d'encadrement d'autres personnes travaillant sur le terrain.

S'ils devaient cautionner un tel système d'apprentissage, les responsables politiques se rendraient compte que les dispositifs de responsabilisation ont un coût beaucoup plus élevé et différent de ce qu'il paraît à ce jour. Les systèmes de responsabilisation fonctionnent actuellement sur un mode presque exclusivement réglementaire. Les investissements humains sont soit complètement ignorés, soit financés de manière uniquement symbolique. Financer le développement de pratiques éducatives et de pratiques d'amélioration plus efficaces nécessite une autre conception de la responsabilisation et de la réussite. Cela relève en fait d'une stratégie reposant principalement sur les investissements humains ; et pour améliorer sensiblement le niveau et la répartition des performances, il faut mener un travail approfondi sur les pratiques favorisant les performances.

3.5 Encadrement, politique et pratique

La politique de responsabilisation « fonctionne » en modifiant la façon dont les établissements scolaires, en tant qu'organisations, réagissent aux manifestations extérieures de leurs performances. Les principaux éléments intervenant dans cette

réaction sont la capacité des écoles à produire en toute fiabilité des pratiques éducatives de haut niveau – ce qui fait appel aux connaissances et aux compétences des enseignants et des administrateurs –, et la responsabilisation interne, ou cohésion, de l'établissement par rapport à des normes, des attentes et des procédures d'exécution du travail. L'amélioration – définie ici comme l'augmentation des performances et de la qualité au fil du temps – est le processus par lequel les écoles passent du statut d'organisations relativement fragmentées et inefficaces à celui de structures relativement homogènes et performantes. Comme tout processus de développement, le processus d'amélioration n'est ni continu, ni linéaire ; il ressemble davantage à un équilibre ponctué, avec des périodes de forte augmentation des performances, suivies de périodes de consolidation. Dans ce contexte, l'encadrement consiste principalement à : a) gérer les conditions dans lesquelles les individus apprennent de nouvelles pratiques ; b) mettre en place un environnement homogène et propice à l'optimisation des pratiques ; et c) développer les compétences et les pratiques en matière d'encadrement des autres membres de l'établissement. Pour qu'il entraîne une amélioration de la qualité et des résultats à grande échelle, l'encadrement doit être conçu comme une pratique – c'est-à-dire une série d'actions standardisées s'appuyant sur un ensemble de connaissances, de compétences et de façons de penser qui peuvent être définies objectivement, enseignées et apprises –, et non comme un éventail d'attributs personnels. À mesure que le processus d'amélioration avance, l'encadrement subit une réfraction ; il cesse de se cantonner aux postes officiels de direction et commence à s'appuyer sur la répartition des connaissances et des compétences au sein de l'établissement.

La plus grande lacune de la politique de responsabilisation telle qu'elle est conçue actuellement est son incapacité à investir comme il se doit dans les connaissances et les compétences humaines qui sont nécessaires pour mettre en place des pratiques d'amélioration efficaces. D'un point de vue politique, le développement de l'encadrement repose surtout sur la création de structures institutionnelles qui favorisent le renforcement des connaissances et des compétences permettant de diriger le processus d'amélioration, ainsi que sur le capital social qui établit un lien entre les connaissances et les compétences des individus et contribue ainsi au développement des pratiques d'amélioration. Les investissements les plus efficaces seront ceux qui seront effectués près de la base, et qui créeront des systèmes de gestion des ressources humaines permettant de renforcer les connaissances et les compétences du personnel enseignant. L'expression « près de la base » signifie qu'il doit y avoir des réseaux et des dispositifs institutionnels permettant aux enseignants et au personnel des établissements de se doter des connaissances dont ils ont besoin pour leur travail, et d'entrer en relation avec d'autres professionnels rencontrant des problèmes pratiques similaires. La caractéristique d'un système de gestion des ressources humaines efficace est qu'il accroît les connaissances et les compétences des professionnels de l'enseignement du début à la fin de leur carrière, plutôt que de se concentrer sur un seul rôle ou une seule étape de leur parcours.

La politique mise en place par les pouvoirs publics doit avoir pour but d'améliorer la pratique en centrant son attention sur les aspects du problème qui ne peuvent pas être résolus par des individus ou des établissements scolaires travaillant chacun de leur côté. Pour être plus précis, la politique gouvernementale doit remplir trois tâches. Elle doit établir le cadre légal et institutionnel qui oblige le secteur de l'éducation à dire quelles sont ses pratiques. Elle doit mettre en place une infrastructure permettant aux professionnels d'accéder à des connaissances sur le contenu des programmes et la pédagogie. Enfin, elle doit mettre au point le plan de carrière qui est nécessaire pour développer l'aptitude des individus à jouer des rôles d'encadrement. La politique

gouvernementale doit montrer son attachement au principe de réciprocité en assurant un soutien financier et en créant une infrastructure, afin que l'amélioration des pratiques soit proportionnelle à l'exigence de résultat que la politique de responsabilisation impose aux individus et aux établissements. La politique gouvernementale doit aussi commencer à adapter ses attentes en fonction des preuves empiriques dont on dispose concernant les performances qui peuvent être réalisées par les établissements scolaires compte tenu des investissements effectués et de l'état de la pratique sur le terrain.

Références

- Abelmann, C. et R. Elmore, en collaboration avec J. Even, S. Kenyon et J. Marshall (1999), « When Accountability Knocks, Will Anyone Answer? », dans Elmore, R. (2004), *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice, and Performance*, pp. 133-199.
- Bryk A. et B. Schneider (2002), *Trust in Schools: A Core Resource for Improvement*, Russell Sage Foundation, New York.
- Childress, S., R. Elmore et A. Grossman (2005), « Promoting a Management Revolution in Education », document de travail, Public Education Leadership Project, Harvard Business School et Harvard Graduate School of Education, Cambridge, MA.
- Coburn, C. (2003), « Rethinking Scale: Moving Beyond Numbers to Deep and Lasting Change », *Educational Researcher*, 32(6), pp. 3-12.
- Cohen D. et D. Lowenburg Ball (1999), « Instruction, Capacity, and Improvement », rapport, Consortium for Policy Research in Education (CPRE), Philadelphie, PA.
- Cohen, D., S. Moffitt et S. Goldin (2006), *Policy and Practice*, Consortium for Policy Research in Education, Philadelphie, PA.
- Datnow, A., G. Borman et S. Stringfield (2000), « School Reform through a Highly-Specified Curriculum: Implementation and Effects of the Core Knowledge Sequence », *Elementary School Journal*, 101 (2) 36, pp. 167-191.
- Debray, E. (2006), *Politics, Ideology, and Education: Federal Education Policy during the Clinton and Bush Administrations*, Teachers College Press, New York.
- Dasgupta, P. et I. Serageldin (dir. pub.) (2000), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Eldridge, N. et S.J. Gould (1972), « Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism », dans Schopf, T.J.M. *et al.*, *Models in Paleobiology*, pp. 82-115, Cooper and Co., San Francisco, CA.
- Elmore, R. (2004), *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice and Performance*, Harvard Education Press, Cambridge, MA.
- Fullan, M. (2005), « The New Work of Leaders », dans *Leadership and Sustainability*, pp. 45-52, Corwin, Thousand Oaks, CA.
- Fullan, M., P. Hill et D. Crevola (2006), *Breakthrough*, Corwin, Thousand Oaks, CA.
- Heifetz, R. (1994), *Leadership without Easy Answers*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

- Kegan R. et L. Lahey (2002), *How the Way We Talk Can Change the Way We Work: Seven Languages for Transformation*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Manna, P. (2006), *School's In: Federalism and the National Education Agenda*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Prothero, D. (1992), « Punctuated Equilibrium at Twenty: A Paleontological Perspective », *Sceptic*, 1 (3), pp. 38-47.

Chapitre 4

L'approche de la Finlande en matière de direction systémique par Andrew Hargreaves, Gabór Halász et Beatriz Pont

Ce chapitre a pour finalité d'analyser l'approche spécifique de la Finlande en matière de direction des établissements scolaires, approche dont découlent les bons résultats obtenus par le pays dans le domaine de l'éducation. Dans un contexte de décentralisation et face aux tensions qu'entraîne la diminution du nombre des inscriptions et des ressources, les municipalités finlandaises ont mis au point des stratégies innovantes de coopération et de répartition des fonctions de direction dans les établissements scolaires. Les réformes visent à améliorer la qualité de la scolarisation des enfants à l'échelon local dans un nouvel environnement, en confiant aux chefs d'établissement la responsabilité non seulement de leur propre établissement mais également de leur circonscription. Ces réformes prévoient la mise en commun de la gestion et de la supervision, ainsi que de l'évaluation et de la conception de l'enseignement. Le chapitre analyse également les principales caractéristiques qui sont au cœur de ce que beaucoup considèrent comme le miracle finlandais en matière d'éducation. La Finlande a été sélectionnée dans le cadre de l'activité de l'OCDE intitulée Améliorer la direction des établissements scolaires en raison de son approche systémique innovante de la répartition des fonctions de direction.

Le présent rapport a été rédigé à l'issue de la visite d'étude organisée en Finlande par le ministère finlandais de l'Éducation, à la demande de l'OCDE. Il contient quelques informations générales d'ordre théorique nécessaires pour appréhender la question de la direction systémique et ses répercussions, et analyse ce qui, dans le contexte et les caractéristiques de la Finlande, explique la réussite du pays dans ce domaine. Il se poursuit par un examen des approches suivies en matière de direction systémique et des enseignements dégagés, et formule des recommandations visant à assurer la pérennité de ces approches en Finlande.

4.1 La visite d'étude de l'OCDE en Finlande

La Finlande a été sélectionnée par l'OCDE en raison de la stratégie spécifique qu'elle a adoptée en matière de répartition des fonctions de direction, qui illustre parfaitement l'exemple d'une approche systémique de la direction des établissements scolaires. De l'examen de la documentation fournie et des échanges qui ont eu lieu avec les représentants finlandais, il ressort que cette stratégie satisfait aux critères de sélection pour les études de cas de l'OCDE (chapitre 1) et qu'elle représente un modèle de direction systémique collaborative dont les retombées positives s'exercent sur les résultats des élèves ainsi que sur ceux des établissements.

Au cours de la visite, les membres de l'équipe ont approfondi leurs connaissances de la stratégie nationale en matière de direction, et ont recueilli des exemples de pratiques en vigueur dans les municipalités et les établissements scolaires de diverses régions du pays (Tampere et Jarvenpää). À Helsinki, ils ont rencontré des représentants du ministère de l'Éducation, de l'Association des municipalités, du syndicat des enseignants et des chefs d'établissement, des services municipaux d'Helsinki responsables de l'éducation et de deux prestataires de services de développement de la direction des établissements scolaires. Ils se sont par la suite rendus dans deux municipalités qui leur ont exposé des exemples intéressants de pratiques de direction à l'échelon municipal et au niveau des établissements. Ils ont rencontré les représentants de l'éducation de ces deux municipalités, ainsi qu'un groupe de chefs d'établissement et ont visité un établissement scolaire de chaque municipalité, où ils se sont entretenus avec le chef d'établissement et les équipes de direction, les enseignants, et quelques élèves qui ont apporté des contributions très enrichissantes (annexe 4.A1).

L'équipe était composée du rapporteur, M. Andrew Hargreaves, titulaire de la chaire Thomas More Brennan en éducation à la Lynch School of Education du Boston College, Massachusetts ; de M. Gábor Halász, ancien directeur général de l'Institut national de l'enseignement public à Budapest et aujourd'hui conseiller scientifique au sein de cette institution et professeur à l'Université ELTE (Budapest) ; et de Mme Beatriz Pont, du Secrétariat de l'OCDE. Le rapporteur a piloté la rédaction du présent rapport, avec l'aide des autres membres de l'équipe. Nous tenons à cette occasion à remercier nos interlocuteurs finlandais pour la transparence et la franchise avec lesquelles ils ont participé aux discussions.

La finalité du présent chapitre est de communiquer aux responsables de l'élaboration des politiques et aux chercheurs des informations et des analyses sur les modèles d'organisation des établissements scolaires, ainsi que sur les différentes approches en matière de gestion et de direction à des fins d'amélioration systémique. Le chapitre vise à décrire le processus d'adoption par la Finlande d'initiatives et de pratiques innovantes et fructueuses, qui lui ont permis d'organiser la répartition des fonctions de direction selon des modalités inédites. Il fournit des informations théoriques de base afin de faciliter, chez le lecteur, la compréhension de la question de la direction systémique et de ses répercussions. Il s'inspire également des publications récentes consacrées à la montée en puissance de la Finlande en tant qu'économie du savoir sophistiquée et performante, et aux raisons de l'amélioration croissante des résultats nationaux au regard de l'éducation au cours de la dernière décennie. Il passe ensuite en revue les différentes stratégies de direction systémique suivies par le pays, examine les enseignements dégagés et formule des recommandations sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer la pérennité de ces stratégies en Finlande.

4.2 Les fondements théoriques de la direction systémique

Le présent rapport examine, dans le contexte national spécifique de la Finlande, les liens entre la direction des établissements scolaires et l'amélioration du système éducatif dans son ensemble. Pour être bien comprise, notre analyse de la stratégie adoptée par la Finlande doit reposer sur une compréhension commune de la notion de direction systémique. Nous nous devons en outre d'expliquer pourquoi nous estimons qu'il existe un lien important entre le partage et la répartition des fonctions de direction d'un côté, et l'amélioration des performances de l'autre. La mise en relation de la direction des établissements scolaires et de l'amélioration des résultats du système est un phénomène récent, tant sur le plan théorique que pratique. On a vu que la direction influe de manière modeste, bien que significative, sur les résultats scolaires (Mortimore *et al.*, 1988 ; Silins et Mulford, 2002), mais elle n'arrive qu'en deuxième place des facteurs les plus décisifs derrière l'enseignement (Leithwood *et al.*, 2006). L'impact de la direction s'exerce en grande partie au sein de l'établissement et de manière indirecte, et concerne les adultes qui ont une influence sur les enfants (Leithwood *et al.*, 1999). Procurer une stimulation intellectuelle, soutenir le développement personnel et apporter d'autres types de soutien, élaborer une stratégie d'apprentissage en commun et considérer cet apprentissage comme prioritaire, constituer une communauté solidaire de professionnels de l'enseignement dédiée à l'apprentissage et à l'obtention de résultats, font partie des démarches par lesquelles les dirigeants influent sur l'apprentissage, les résultats, et les performances des élèves.

S'il est prouvé que la direction des établissements scolaires peut avoir des retombées positives sur les performances des élèves, l'ampleur de ces retombées reste limitée par plusieurs facteurs.

- Dans de nombreux pays, les chefs d'établissement sont des administrateurs élus, ou sont parvenus à ce poste à l'issue d'une longue carrière. Si cette approche est bénéfique aux établissements dans le sens où elle est garante, dans un contexte de relative stabilité, d'une coordination efficace de leurs activités sur la durée, elle devient un obstacle dans des situations de mutations rapides qui exigent des administrateurs de se comporter davantage comme des directeurs chargés de faire évoluer les pratiques, les relations et les cultures de ceux qu'ils représentent (Bolivar et Moreno, 2006).
- La réforme de grande ampleur mise en place au cours des dernières années du vingtième siècle, qui prônait des interventions plus ciblées des pouvoirs publics et le recours accru aux examens décisifs, a entraîné le passage d'une direction qui incitait les communautés à atteindre et à dépasser leurs propres objectifs, à un encadrement qui privilégie la mise en œuvre de politiques et d'objectifs à court terme établis par des tiers (Fink et Brayman, 2006 ; Hargreaves et Goodson, 2006).
- Dans plusieurs pays, des stratégies plus normatives visant des améliorations dans des domaines précis et axées sur le recours à la gestion des performances ont rencontré un certain succès et permis d'obtenir des gains de performances notables à court terme. Elles ont cependant désormais, dans la plupart des cas, atteint un certain plateau (Fullan, 2006 ; Hopkins, 2007). Les gains enregistrés concernent en outre majoritairement des compétences fondamentales facilement évaluables, plutôt que les compétences de haut niveau nécessaires à l'essor des

économies du savoir (OCDE, 2001 ; Hargreaves, 2003 ; New Commission on the Skills of the American Workforce, 2007).

- Les facteurs qui influent le plus sur les résultats des élèves demeurent situés au-delà du cadre scolaire immédiat dans lequel, pour l'heure, les directeurs des établissements interviennent. Leurs effets perdurent en outre pendant une longue période (Berliner, 2006).
- Dans de nombreux pays, près de la moitié des chefs d'établissement en activité devrait partir à la retraite dans les cinq prochaines années, ce qui représente un défi considérable en matière de recrutement, de stabilité, de pérennité et de succession, en particulier dans les situations où la direction est principalement exercée par un seul individu (Leithwood *et al.*, 1999 ; Hargreaves et Fink, 2003 ; The Wallace Foundation, 2007 ; PricewaterhouseCoopers, 2007).
- La nouvelle génération de chefs d'établissement nourrit des attentes, montre des dispositions et possède des compétences différentes de celles de leurs prédécesseurs – en particulier pour ce qui est de la pratique de formes de direction plus collaboratives, et de la façon de concevoir l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée (Harris et Townsend, 2007).

Face à ce système imbriqué de changements, de pressions et d'attentes, la direction des établissements scolaires doit explorer de nouvelles pistes afin de renforcer son efficacité et d'assurer sa pérennité. Le lancement, par les autorités centrales, d'une réforme de grande ampleur de l'éducation a ses limites ; il revient donc aux chefs d'établissement de se comporter en directeurs capables de susciter et de stimuler l'engagement de leur personnel enseignant en faveur d'un apprentissage de meilleure qualité pour l'ensemble des élèves, ainsi que leurs capacités dans ce domaine. Le recours à des modalités et des stratégies collaboratives n'est pas uniquement mieux adapté à l'amélioration des compétences et des capacités chez les enseignants comme chez les élèves, il permet également de concilier plus facilement la vie professionnelle et la vie privée en répartissant plus équitablement les attributions, en garantissant une certaine stabilité, et en permettant de mieux gérer la succession. En effet, la constitution d'équipes de direction plus vastes rend la succession moins tributaire de la formation ou de la nomination d'individus spécifiques. Enfin, il est possible de modifier la répartition déséquilibrée entre les facteurs influant sur les résultats des élèves qui sont propres aux établissements, et ceux qui émanent de l'environnement extérieur, à condition de donner les moyens aux acteurs de la direction d'agir et d'influer sur les variables externes qui ont des répercussions sur les résultats des élèves ; en d'autres termes, de permettre aux chefs d'établissement d'aider leur établissement à agir sur les paramètres qui, pour l'heure, agissent sur eux.

Pour les chefs d'établissement, le principal enjeu consiste aujourd'hui à devenir capables de faire progresser et de relever le niveau des performances en coopérant avec les autres acteurs de l'établissement et des intervenants extérieurs, en apprenant à leur contact et en influant sur leur comportement. Les chefs d'établissement doivent cesser de se comporter en gestionnaires qui se contentent de mettre en application les orientations, et se transformer en dirigeants également capables d'exercer leur autorité à l'extérieur de celui-ci, et d'organiser cette interface. À l'avenir, les chefs d'établissement seront autant des dirigeants d'un système que d'un établissement.

Les chefs d'établissement doivent cesser de se comporter en gestionnaires qui se contentent de mettre en application les orientations, et se transformer en véritables dirigeants de leur établissement, également capables d'exercer leur autorité à l'extérieur de celui-ci.

Qu'entendons-nous par direction systématique ? Plusieurs exemples peuvent nous aider à mieux appréhender la nature et l'importance de ce concept et de cette stratégie.

La direction des organisations apprenantes

Dans les organisations efficaces, l'apprentissage est permanent, tant à l'échelon de l'individu qu'à celui du groupe. Les dirigeants de ces organisations sont conscients du fait que ces dernières sont des systèmes interconnectés complexes et en évolution rapide. Ils ont une idée précise de la progression de leur organisation, en entretiennent une « vue d'ensemble », et sont capables de se représenter les interactions entre leurs différentes composantes et entre ces composantes et le système dans son ensemble, d'établir un lien entre leur apprentissage individuel et celui de l'organisation, de mettre en place des processus qui permettent d'obtenir un retour de l'information et une connaissance rapides du fonctionnement de l'organisation et des initiatives, afin de prendre des mesures efficaces et appropriées (Senge, 1990 ; Senge *et al.*, 2000). Lorsque les établissements scolaires fonctionnent et sont dirigés comme des organisations apprenantes capables de résoudre leurs problèmes, ils accroissent leur efficacité et améliorent leurs performances sur le plan des résultats des élèves (Leithwood et Louis, 1998 ; Mulford, 1998).

La direction des communautés apprenantes

Lorsque les processus intellectuels et les mécanismes de retour de l'information mis en place dans les organisations apprenantes finissent par faire partie intégrante des attitudes, des comportements et de la culture des individus qui les composent, ces organisations deviennent des communautés apprenantes. Ces communautés de pratique (Wenger, 1998), communautés professionnelles (Louis et Kruse, 1995 ; McLaughlin et Talbert, 2001) ou communautés professionnelles apprenantes (Newmann et Wehlage, 1995 ; Hord, 2004) incitent les professionnels à collaborer pour améliorer l'apprentissage et les autres performances, par une mise en commun et une analyse des pratiques, et par le recours à des données à des fins d'étude et d'évaluation des progrès et des difficultés sur la durée (Newmann, King et Youngs, 2000). Les communautés apprenantes efficaces sont des groupes dont les membres se respectent en tant qu'individus, et s'engagent en faveur de l'objectif poursuivi par la communauté, tout en menant à bien, en commun, des activités techniques d'analyse et d'amélioration (Hargreaves, 2003 ; Giles et Hargreaves, 2006). Les établissements qui fonctionnent comme des communautés solides d'apprentissage réussissent mieux sur le plan des performances (Rosenholtz, 1989 ; Newmann et Wehlage, 1995) et gèrent le changement plus efficacement (Fullan, 2003 ; Hargreaves, 2007a). Paradoxalement, si les communautés apprenantes dépendent de la direction, qu'elles élargissent la direction à l'échelon de l'établissement, cela semble, du moins dans les pays anglo-saxons, résulter de la direction efficace menée par le chef d'établissement (Stoll et Louis, 2007).

La répartition des fonctions de direction

Dans la direction des établissements scolaires, celle exercée par les enseignants a un impact plus significatif sur les résultats des élèves que celle des chefs d'établissement (Leithwood et Jantzi, 2000). Ce constat plaide fortement en faveur du renforcement des capacités de direction des enseignants dans les établissements scolaires (Harris, 2001 ; MacBeath et Mortimore, 2001 ; Crowther *et al.*, 2002 ; Hopkins et Jackson, 2003 ; Lieberman et Miller, 2004). On emploie parfois le terme de direction répartie (Harris, 2001) pour désigner la direction exercée par les enseignants. Sous une forme plus aboutie, elle peut même s'étendre aux élèves (Levin, 2000), aux parents et au personnel de soutien. Bolam, Stoll et Greenwood (2007) montrent en effet que les établissements scolaires qui intègrent le personnel de soutien dans leurs communautés apprenantes sont plus efficaces que ceux qui limitent davantage les acteurs de cette répartition.

Spillane (2006) s'est intéressé à la répartition des fonctions de direction. Son objectif n'était pas tant de promouvoir des pratiques particulières dans ce domaine, que d'analyser de quelle façon, et dans quelle mesure, cette pratique est déjà en vigueur dans les établissements scolaires. D'autres reconnaissent que la répartition des fonctions de direction prend des formes diverses et atteint des niveaux variables d'efficacité dans des contextes différents – organisation rigide ou plus souple, délégation descendante ou poussée ascendante, etc. (Hay Group Education, 2004 ; Hargreaves et Fink 2006 ; PricewaterhouseCoopers, 2007). À cet égard, ce n'est pas uniquement l'ampleur de la répartition des fonctions de direction, mais également son organisation et ses répercussions, qui sont importantes pour l'amélioration de l'établissement.

La succession de la direction

À l'échelon du système, l'enjeu de la direction consiste aujourd'hui non seulement à répartir et à étendre la direction dans une dimension spatiale, mais également à la répartir et à l'organiser sur la durée. Tout au long de son mandat, chaque chef d'établissement directeur doit faire face à des besoins d'amélioration à court et à long termes et s'efforcer de les concilier (Kotter, 1996 ; Hopkins, 2001 ; Schmoker, 2006 ; Dodd et Favaro, 2007), mais également réfléchir à la direction après son départ, et veiller à ce que ses retombées positives continuent de s'exercer après l'entrée en fonction de son successeur.

Les établissements scolaires les plus efficaces sont souvent caractérisés par une grande stabilité de la direction (James *et al.*, 2006), due au fait que les directeurs ou les équipes de direction restent en poste pendant une longue période, ou à l'existence de programmes clairs et de processus efficaces de succession. À une époque où le personnel de direction se renouvelle rapidement, il est particulièrement important, dans le cadre de la direction systémique, de réfléchir à l'avenir et de le préparer. Une amélioration durable du système est tributaire d'une direction bien planifiée, de la transmission d'un héritage, de la formation des nouveaux dirigeants et de l'instauration d'une densité et de capacités importantes de direction, d'où émaneront les futurs dirigeants à haut niveau (MacMillan, 2000 ; Gronn, 2003 ; Hargreaves et Fink, 2004 ; Fink et Brayman, 2006), ces démarches devant s'inscrire dans une vision commune de progrès de l'établissement et de la société.

La direction latérale

Pour amplifier les retombées de la direction des établissements scolaires, les dirigeants devront de plus en plus renforcer leur présence à l'extérieur aussi bien qu'à l'intérieur de l'établissement, afin d'agir sur l'environnement qui, de son côté, influe sur

leurs propres activités avec les élèves (Hargreaves et Fullan, 1998). Les chefs d'établissements situés dans des petites villes ou en milieu rural font depuis toujours figure de « notables » dans leur communauté. Starratt (2004) affirme en effet que les chefs d'établissement ne doivent pas uniquement être des directeurs pédagogiques, mais faire également office de chef de file de leur communauté, et jouer un rôle dans la société en leur qualité de citoyen. L'urbanisation, l'immigration et l'augmentation de la taille des établissements scolaires ont eu pour conséquence d'affaiblir les liens entre les chefs d'établissement et leur communauté, mais ces sources de tension, ainsi que d'autres, exercées sur les familles et la vie familiale, ne font aujourd'hui qu'accroître les responsabilités des chefs d'établissement à l'égard de la communauté. Ceux qui sont dans les contextes les plus difficiles sont généralement très impliqués et jouissent d'une confiance élevée de la part des parents et de la communauté au sens large (Harris *et al.*, 2006 ; James *et al.*, 2006). Les mesures qui visent à améliorer les résultats et le bien-être des élèves dans des communautés défavorisées exigent de plus en plus des chefs d'établissement de s'associer davantage à d'autres partenaires en dehors de l'établissement, tels que les entreprises locales, les clubs de sport, les groupes religieux et les organismes sociaux (PricewaterhouseCoopers, 2007), et d'envisager de mener conjointement certaines activités de l'établissement et celles d'organismes d'aide sociale, d'application de la loi et d'autres organisations, parfois sur le site de l'établissement (Epstein, 2001).

La direction des établissements scolaires réclame par ailleurs de plus en plus la mise en place de ce que Michael Fullan (2006) et David Hargreaves (2004) qualifient d'une *direction latérale* entre les établissements. Les orientations stratégiques prises par les autorités centrales, qui transforment les chefs d'établissement en administrateurs, ou qui tentent d'évincer entièrement ceux-ci et les enseignants en mettant en place une forme d'enseignement étroitement encadré, ont largement atteint leurs limites pour ce qui est de l'amélioration des résultats. Parallèlement, si le durcissement de la concurrence entre les établissements a parfois entraîné, du fait qu'il a conféré aux établissements davantage de pouvoirs dans la sélection des élèves et la nomination du personnel, une amélioration des performances, il a également eu pour effet d'isoler les établissements, et de réduire ainsi leurs possibilités d'amélioration continue et d'apprentissage professionnel.

Les mesures prises pour tenter de remédier à l'isolement des établissements et de dépasser les limites des réformes prises à l'échelon central ont entraîné la multiplication des réseaux d'établissements scolaires (Hargreaves, 2004 ; Veuglers et O'Hair, 2005). En instaurant une entraide entre leurs membres et un partage des pratiques optimales et émergentes, en particulier entre les établissements performants et ceux qui rencontrent davantage de difficultés, ces réseaux permettent d'obtenir des améliorations (Shirley et Hargreaves, 2006 ; Hargreaves, 2007b). Les responsables pédagogiques – chefs d'établissement et enseignants – sont de plus en plus nombreux à opter pour cette forme de direction latérale en réseau, propice à la participation de tous, et qui permet de se consacrer sur la durée à des objectifs clairs, liés à l'amélioration de l'apprentissage et des résultats (Evans et Johnson, à paraître prochainement).

Ces divers engagements dépassent le cadre de l'établissement et prennent la forme de partenariats avec des communautés, des entreprises, des organismes d'aide sociale, des universités, des responsables politiques et d'autres établissements aux échelons local, national et international, dans le cadre de véritables rencontres ou par des moyens virtuels. Ils améliorent l'apprentissage professionnel, renforcent l'amélioration grâce à l'entraide, et suscitent une cohésion accrue entre toutes les parties soucieuses des résultats et du bien-être de chaque élève. Cette ouverture des engagements donne une nouvelle

priorité à la direction : l'amélioration de la profession et de ses activités en général, ainsi que du bien-être de l'ensemble des jeunes d'une ville ou d'une région, et plus uniquement de celui des élèves de l'établissement concerné. Elle fait appel aux connaissances et au soutien de tiers afin de dégager des bénéfices mutuels pour les communautés des dirigeants. Cette organisation et cette coordination des efforts et de l'énergie entre les individus et les établissements, autour d'objectifs communs d'amélioration, constitue ce qu'Hopkins (2007) qualifie de direction systémique.

Direction pérenne

La direction systémique doit être également une direction pérenne. La direction pérenne concerne le développement et l'organisation systémiques des activités, des capacités et des processus d'apprentissage de la direction dans l'espace, qu'elle relie à la pérennité des actions et des répercussions de la direction, par une gestion efficace de la succession ainsi qu'une coordination bien menée des efforts d'amélioration sur le court et le long termes. Dans la direction pérenne, l'intégration des activités de direction dans des systèmes complexes dans l'espace et le temps transparait également dans le maintien d'objectifs éthiques qui favorisent les résultats et l'amélioration de tous, en particulier des plus défavorisés, en lien avec les principes de justice sociale. Fullan (2005) définit la pérennité dans l'éducation comme étant la capacité d'un système de faire face aux complexités de l'amélioration continue conformément à des valeurs humaines profondes.

Dans leur première définition de la direction pérenne, Hargreaves et Fink (2003) affirmaient que la direction pérenne et l'amélioration de l'éducation étaient garantes de la préservation et du développement d'un apprentissage approfondi pour tous, qui se propage et qui perdure selon des modalités qui n'entraînent aucun effet négatif et qui, au contraire, engendrent des retombées positives pour tous, au moment présent et à l'avenir.

Après avoir étudié la nature et l'impact des mutations dans le domaine de l'éducation pendant plus de trente ans dans huit établissements innovants et traditionnels de deux pays, les auteurs ont défini sept principes interconnectés à cet égard :

- *La profondeur* : assurer la pérennité des critères fondamentaux au maintien d'une mission éthique claire et défendable.
- *L'amplitude* : veiller à ce que les améliorations profitent au plus grand nombre dans un système donné, et pas uniquement à un petit nombre de privilégiés, et à ce que ces améliorations proviennent d'une direction répartie ou partagée, et non d'individus héroïques.
- *L'endurance* sur le long terme, par delà les dirigeants, et pas uniquement au cours de brèves périodes correspondant à un mandat défini.
- *La justice* : éviter de nuire et promouvoir activement le bénéfice et l'aide que pourraient retirer les autres acteurs environnants.
- *La diversité* : Il convient d'encourager dans les activités d'amélioration qui valorisent, encouragent et assurent la cohésion au sein de la diversité de l'établissement, au lieu de mettre en place des pratiques standardisées qui entravent l'apprentissage mutuel, ne sont pas adaptables, et réagissent mal aux changements.

- *L'ingéniosité* par une utilisation raisonnée et un renouvellement mesuré de l'énergie des individus, afin que les activités d'apprentissage et les efforts d'amélioration n'entraînent pas de surmenage professionnel.
- *La sauvegarde* des meilleures pratiques, afin de faire reposer la réussite future sur les enseignements du passé.

Ces principes d'une direction et d'une amélioration systémiques, durables et efficaces constituent un ensemble de concepts montrant la voie à suivre. Ils orientent notre analyse des relations systémiques entre la direction et l'amélioration permanente des établissements dans l'un des systèmes éducatifs et économiques les plus remarquables au monde, qui s'est encore récemment amélioré et dont les performances nationales restent inégalées, la Finlande.

4.3 Analyse de la stratégie de la Finlande

Lorsqu'il s'agit d'étudier la direction et l'amélioration à l'échelle d'un système, l'exemple de la Finlande est à la fois intéressant et inhabituel. Il permet de placer dans un contexte national des innovations spécifiques récentes en matière d'évolution systémique, que nous décrirons plus tard. Le pays dans son intégralité, sa culture et son système pédagogique, offre par ailleurs un exemple de direction et d'amélioration systémiques spécifiques, frappantes et performantes. Il se distingue notamment par sa rupture avec le mouvement de réforme de l'éducation qui prédomine depuis une quinzaine d'années, et qui met l'accent sur les tests et les objectifs, le dogmatisme dans l'établissement des programmes et la concurrence. Dans ce sens, la Finlande et ses bons résultats peuvent être considérés comme un exemple de *déviaton positive* dont les autres pays seraient avisés de s'inspirer lorsqu'ils entreprendront de revoir leur stratégie de réforme.

La Finlande et ses bons résultats peuvent être considérés comme un exemple de déviaton positive dont les autres pays peuvent s'inspirer.

Afin d'analyser les systèmes sociaux et éducatifs, une méthode consiste à les envisager à travers divers « cadres » ou perspectives reliés entre eux (Bolman et Deal, 2003). Parmi ces cadres, six ont trait à l'éthique, l'apprentissage, la culture, la stratégie, la technique-structure et la direction (Louis, Toole et Hargreaves, 1999). Le *cadre éthique* englobe la vision et les aspirations d'une société ou d'une organisation. Le *cadre d'apprentissage* a trait aux formes d'apprentissage privilégiées au sein des organisations et des sociétés, ainsi qu'aux processus par lesquels les individus, les organisations et les sociétés s'améliorent avec le temps. Le *cadre culturel* porte sur le mode de vie des individus, leurs comportements, leurs croyances et pratiques, et la façon dont ils se considèrent mutuellement. Le *cadre stratégique* décrit les dispositifs et la répartition du pouvoir en lien avec la vision éthique et les moyens mis en œuvre pour la concrétiser. Le *cadre technique/structurel* fait référence aux politiques et aux procédures, aux rôles et aux responsabilités, et aux utilisations du temps et de l'espace qui sont l'expression des stratégies et qui permettent d'atteindre la vision. Enfin, le *cadre de direction* expose les processus d'influence et de responsabilité par lesquels les objectifs et les changements identifiés sont atteints.

La spécificité et l'efficacité de la Finlande en matière de réussite sur les plans économique, social et éducatif, ne sont pas dues à un « cocktail miraculeux », à des pratiques précises facilement transposables à d'autres pays, qui permettraient à ces

derniers de faire eux aussi l'expérience du « miracle » finlandais dans le domaine de la transformation de l'éducation et de l'économie. Ce sont au contraire davantage l'articulation et l'intégration des dimensions liées à l'éthique, la stratégie, la structure, la culture, la direction et l'apprentissage, en un tout unique, qui définissent et expliquent la réussite du pays.

Ainsi, si l'une des clés de la réussite de la Finlande semble être la qualité de ses enseignants, les efforts déployés par les autres pays pour améliorer leur personnel enseignant par des opérations de relations publiques et des augmentations de leurs rémunérations n'ont pas l'effet escompté. Les enseignants finlandais puisent leur vocation dans la considération professionnelle dont ils jouissent et dans la contribution qu'ils apportent à la promotion et à la réalisation d'un objectif de prospérité économique, de créativité culturelle et de justice sociale, trois caractéristiques qui sont au centre de l'identité finlandaise. Le crédit dont bénéficient les enseignants finlandais est, à cet égard, directement lié à la nature fédératrice et mobilisatrice de la vision que poursuit le pays.

La stratégie et le modèle finlandais ne peuvent être reproduits « en bloc », car ils naissent de l'alignement et de l'intégration d'un ensemble profondément ancré de valeurs culturelles et sociales, d'un contexte social et économique particulier, et d'une approche distinctive en matière de réforme de l'éducation. Toutefois, les spécificités d'ordre politique et culturel qui caractérisent la société finlandaise, ainsi que d'autres critères tels que sa taille relativement restreinte et sa composition ethnique ne doivent pas être invoquées pour minimiser l'utilité et l'importance de cette stratégie pour d'autres contextes. De même, les tentatives visant à trier minutieusement certains aspects de la stratégie de la Finlande afin de les transposer dans un autre contexte national risqueraient d'être vouées à l'échec si l'un de ces aspects était considéré en dehors de ses liens avec tous les autres. Il convient davantage de promouvoir l'apprentissage mutuel et les échanges entre les pays sur les principes et les pratiques qui sont à la base du modèle éducatif finlandais – et de les adapter précautionneusement aux cultures et contextes nationaux. Ce sont ces processus d'interaction raisonnée, plus qu'une simple transposition, qui sont au cœur de la *déviaton positive*.

Un objectif clair et commun : compétitivité, créativité et justice sociale

La Finlande est un pays qui a traversé une mutation profonde de son économie et de son éducation depuis environ un demi-siècle, et en particulier depuis que la crise majeure du secteur bancaire du début des années 90, qui a fait bondir le taux de chômage à 18 % et la dette publique à plus de 60 % du PIB (Sahlberg, 2007). D'une économie rurale en perte de vitesse, la Finlande s'est métamorphosée en une puissance économique hautement performante. Au cours de ces premières années du 21^e siècle, elle a été classée l'économie la plus compétitive du monde par le Forum économique mondial (Porter *et al.*, 2004). Sur le plan de l'éducation, les élèves finlandais de 15 ans sont arrivés en tête de l'enquête PISA de l'OCDE en 2003 et 2006 (OCDE, 2004 et 2007), pour ce qui est de la compréhension écrite, des mathématiques et des sciences, et affichaient, pour ce qui est de l'équité, l'écart le plus faible entre établissements – à peine un dixième de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2004 et 2007).

Au cœur de cette remarquable transformation figure l'ambition de longue date, récemment réinventée et affichée par le pays, de fixer des objectifs clairs et fédérateurs, et de se laisser guider par ces objectifs. Lors de leur visite et des entretiens qu'ils ont menés avec des élèves, des enseignants, des chefs d'établissement, des administrateurs de systèmes, des chercheurs universitaires et des responsables ministériels de haut niveau,

les auteurs du présent document ont recueilli un discours remarquablement unifié à propos du pays, de ses établissements scolaires et du sentiment national d'ambition, de lutte et de destin.

La Finlande est un pays qui est resté pendant près de sept siècles sous la domination étrangère de deux pays (la Suède et la Russie), entre lesquels elle se retrouve aujourd'hui encore prise comme dans un étau. Elle n'a véritablement acquis son indépendance que depuis trois générations. Compte tenu de cet héritage historique, de sa géographie et de son climat nordique rude et difficile, il n'est pas surprenant que l'un des proverbes finlandais les plus populaires soit « C'était long, c'était dur, mais nous y sommes arrivés! ».

Toutefois, cette persévérance stoïque, alimentée par une éthique religieuse luthérienne qui prône le travail et la résilience comme valeurs suprêmes, n'explique pas la réussite de la Finlande en tant que système éducatif et économique hautement performant. Au cœur de la réussite et de la pérennité du modèle finlandais, on retrouve la capacité de concilier, d'harmoniser et d'intégrer ces éléments mêmes qui divisent les autres économies et sociétés développées – une économie prospère et performante, et une société juste sur le plan social, et ce, d'une manière qui relie la conscience historique nationale à son évolution future. Si certains affirment que l'avènement d'une économie du savoir s'est, dans de nombreux pays, fait aux dépens de la protection sociale, en Finlande, la puissance de l'État en tant que protecteur est essentielle pour soutenir durablement une économie performante.

Au cœur de la réussite et de la pérennité du modèle finlandais, on retrouve la capacité de concilier, d'harmoniser et d'intégrer une économie prospère et performante, et une société juste sur le plan social.

Dans leur ouvrage intitulé *The Information Society and the Welfare State*, Castells et Himanen (2002, p. 166) écrivent que la Finlande a démontré que l'existence d'un véritable État protecteur n'était pas incompatible avec l'innovation technologique, l'essor d'une société de l'information, et une économie nouvelle, compétitive et dynamique. Bien au contraire, elle apparaît comme un ingrédient essentiel de la croissance stable de cette nouvelle économie.

Les deux auteurs mettent également en opposition l'approche suivie par la Finlande et d'autres modèles orientés vers le marché, et estiment que la stratégie finlandaise est diamétralement opposée au modèle de la Silicon Valley, qui est entièrement régi par les mécanismes du marché, l'esprit d'entreprise individuel et la culture du risque – et leurs corollaires qui sont des coûts sociaux considérables, des inégalités sociales prononcées et la détérioration du capital humain et de l'infrastructure économique locaux (Castells et Himanen, 2002, p. 167).

La réussite de l'intégration finlandaise doit beaucoup au système éducatif national (Aho, Pitkanen et Sahlberg, 2006). Comme l'ont indiqué les personnes, de tous les échelons, interrogées par l'équipe de l'OCDE, les Finlandais sont guidés par un objectif social commun et clairement défini, qui lie l'avenir, créatif et prospère, à la perception qu'ont les individus eux-mêmes de la présence de la créativité dans leur histoire et leur identité sociale. Cette caractéristique transparaît dans l'utilisation des réseaux et dans la prééminence de l'entreprise de télécommunications Nokia, dont l'activité, ainsi que celle de ses fournisseurs, représente environ 40 % du PIB du pays (Haikio, 2002). Par ailleurs,

les arts visuels, créatifs et les arts du spectacle font partie intégrante de l'éducation des élèves tout au long de l'enseignement secondaire, et au-delà.

Par conséquent, loin de couper les Finlandais de leur passé, la créativité et la compétitivité technologiques les relient à lui, en une continuité d'apprentissage permanent et de progrès social. Ces relations s'inscrivent dans un contexte de forte protection sociale, qui soutient et pilote (un des termes préférés des Finlandais) le système éducatif et l'économie. Un enseignement public puissant dispense une éducation gratuite, qui est un droit universel, de l'école à l'enseignement supérieur. Si la science et la technologie sont des priorités, le soutien qu'elles reçoivent ne lèse pas la créativité artistique. Près de 3 % du PIB sont alloués à la promotion de la science et de la technologie, et une commission nationale qui regroupe de grands chefs d'entreprise et des vice-recteurs d'université, présidée par le premier ministre, pilote les stratégies en matière d'économie et d'éducation, dont elle assure l'intégration.

Cette intégration de l'enseignement et de l'économie a pour toile de fond une société qui attache de l'importance aux élèves, à l'éducation et au bien-être social ; qui tient en haute estime l'éducation et les enseignants en tant qu'artisans du bien public ; et dans laquelle la profession d'enseignant arrive en tête des souhaits de carrière des diplômés du secondaire. Les conditions d'admissibilité à cette profession sont très strictes en raison d'une forte concurrence ; le taux d'admission est à peine 10 % (Aho, Pitkanen et Sahlberg, 2006 ; Sahlberg, 2007).

Les priorités connexes de la vision éducative et sociale de la Finlande sont ressorties clairement à tous les niveaux lors des entretiens que nous avons menés avec les responsables finlandais de l'éducation. Les directeurs du Conseil national de l'éducation ont expliqué que les enseignants « coopéraient volontiers à la réalisation des objectifs nationaux » et que cette attitude était pour eux « une façon de se faire réellement entendre à l'échelon national ». S'agissant de la définition des orientations pour l'avenir, si le Conseil national des programmes est « résolument tourné vers l'avenir », il s'efforce également de dégager « les meilleurs enseignements du passé, afin de nous projeter pleinement dans l'avenir et d'examiner le monde autour de nous, pour ensuite analyser le présent ».

Le personnel d'un établissement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire dans lequel nous nous sommes rendus a souligné que « la culture et l'éducation sont toutes les deux importantes pour nos enfants aujourd'hui ». Le responsable de la circonscription a insisté sur l'importance de la créativité dont a toujours fait preuve la Finlande, qui est essentielle dans la réalisation de ses objectifs et de sa vision. La Finlande enregistre la proportion la plus élevée de compositeurs de musique par habitant de tous les pays du monde, ce qui, loin d'être un phénomène isolé, témoigne au contraire de l'engagement du pays en faveur de la créativité et de l'innovation technologique. Les élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire s'intéressent au design graphique et aux œuvres d'art visuelles traditionnelles, que ce soit pendant les heures de cours ou en dehors.

La capacité de concilier le passé et le présent, l'innovation technologique et la créativité traditionnelle est due en partie à la mise en œuvre d'une vision stratégique aux échelons national et local. Le Conseil national élabore, par le biais de consultations et de débats, des lignes directrices qui apportent le soutien et la réflexion stratégique nécessaires pour, selon les termes utilisés par son directeur, stimuler une « coopération intensive et permanente ». Le Conseil national s'inspire alors de la recherche pédagogique pour proposer une « aide à la conception » des politiques de l'éducation

reposant sur des données factuelles, aide qui prend la forme de financements de petite ampleur, d'évaluations et de définition du contenu des programmes. Dans le cadre de cette vision sociale commune, l'État encadre l'élaboration des programmes nationaux mais n'adresse pas de prescriptions détaillées. Des équipes d'enseignants fiables et hautement qualifiés rédigent ensemble la plus grande partie des programmes au niveau des municipalités, selon des modalités adaptées aux élèves qu'ils connaissent le mieux.

L'État encadre l'élaboration des programmes nationaux mais n'adresse pas de prescriptions détaillées. Des équipes d'enseignants fiables et hautement qualifiés rédigent ensemble la plus grande partie des programmes au niveau des municipalités, selon des modalités adaptées aux élèves qu'ils connaissent le mieux.

Une réflexion stratégique et une planification sont également menées à l'échelon de la circonscription. Helsinki élabore ainsi une nouvelle stratégie pour 2012 (qui doit être évaluée au bout de trois ans), et chaque établissement organise des débats consacrés aux répercussions de cette vision et de ses objectifs sur leur établissement. Cette municipalité applique fermement le principe selon lequel la stratégie doit être élaborée de manière participative et non contraignante, et s'en remet à une méthode qui inclut divers participants et envisage l'évaluation sous différentes optiques (Kaplan et Norton, 1996). De même, une autre municipalité a défini une stratégie et des valeurs propices à l'apprentissage et à la créativité, et a entrepris une analyse systémique des atouts, des opportunités, des faiblesses et des menaces. L'un des chefs d'établissement de la circonscription a affirmé : « la stratégie de notre établissement est très proche de l'idéal national. Seuls quelques éléments y ont été ajoutés, sur l'histoire de Jarvenpää (les artistes célèbres, par exemple), afin que les élèves soient conscients de leurs racines locales et soient fiers de leur ville ».

L'adhésion à la stratégie et à ses objectifs est souvent implicite et se déroule dans le cadre d'une coopération quotidienne, plutôt qu'instaurée de manière formelle par le biais d'un programme stratégique.

Un directeur de circonscription a expliqué ce qui suit : « dans le cadre du système national de pilotage, nous choisissons nous-mêmes nos ingrédients et ne suivons pas la recette à la lettre. Les valeurs définies à l'échelon national nous sont facilement accessibles – nous participons à de nombreux séminaires, nous collaborons entre administrateurs et directeurs. (Si nos) valeurs sont relativement similaires, nous sommes libres de nous organiser comme nous l'entendons ».

Un enseignant d'un établissement de Tampere exprime les choses de cette façon : « Chaque enseignant s'interroge sur ce qu'il peut faire afin d'améliorer son établissement pour les enseignants et les élèves. Il se demande 'Pourquoi suis-je ici ?' ».

Pour résumer, la Finlande a défini et continue de défendre un système de valeurs particulier qui établit un lien entre l'innovation moderne et la créativité traditionnelle, au sein d'un État très protecteur qui soutient, structurellement et culturellement, une compétitivité économique élevée. Grâce à cette stratégie, la Finlande est parvenue à concilier l'économie de l'information et la protection sociale, et à relier l'histoire du pays à son évolution future en instaurant un équilibre délicat entre changement et stabilité. L'amélioration et le développement passent par le partage des valeurs, un fort engagement et une vaste coopération au sein d'un système financier et législatif de pilotage des programmes. L'enseignement public est perçu comme essentiel à la croissance et à la sécurité nationales, ce qui permet à la profession d'enseignant d'attirer

des candidats qualifiés. La qualité et les performances élevées du système pédagogique national ne peuvent être séparées de la stratégie sociale du pays, de sa clarté, de ses caractéristiques et du vaste consensus qu'elle génère. La *direction systématique* de la Finlande est à cet égard une *direction morale*, dont les objectifs ne sont pas limités à élever le niveau et à combler les inégalités de réussite (Fullan, 2006 ; Hopkins, 2007). Des valeurs sociales novatrices, équitables et fédératrices sont énoncées clairement et suscitent un fort ralliement, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du système éducatif.

La profondeur et l'amplitude : les deux dimensions de l'engagement en faveur de l'apprentissage

En matière de réussite pédagogique, la Finlande est un paradoxe déroutant. Le pays, qui figure en tête des classements mondiaux pour ce qui est des performances des élèves, n'attache aucune importance aux tests individuels ou aux contrôles reposant sur des mesures. Bien qu'elle obtienne des résultats hors du commun en compréhension écrite et en mathématiques, ces disciplines ne sont pas évaluées à l'échelon national, les programmes ne sont pas absorbés par un enseignement distinct de ces compétences et ces matières, et les plus jeunes élèves ne sont pas soumis à des sessions d'apprentissage structurées de compréhension écrite et de mathématiques destinées à renforcer le développement de leurs compétences.

La Finlande n'attache aucune importance aux tests individuels ou aux contrôles reposant sur des mesures. Bien qu'elle obtienne des résultats hors du commun, aucun test n'est organisé à l'échelon national et les plus jeunes élèves ne sont pas soumis à des sessions d'apprentissage structurées destinées à renforcer le développement de leurs compétences.

Les bons résultats de la Finlande semblent dus davantage à une culture de l'apprentissage largement répandue, que ce soit dans le cadre scolaire ou dans la société en général. L'apprentissage, et en particulier les apprentissages fondamentaux, commencent tôt, de manière informelle à la maison, puis dans un cadre préscolaire, dans une société où l'apprentissage et l'enseignement sont très valorisés et où la priorité est accordée aussi bien au jeu qu'au langage. Ce sont ces caractéristiques qui, selon le chef de la Commission de l'éducation de Jarvenpää, expliquent les bons résultats obtenus à l'enquête PISA : « Toute la société respecte l'éducation et les écoles. Les Finlandais lisent beaucoup, notamment des contes de fées. Les mères (grâce à des allocations généreuses de congé parental) peuvent interrompre leur carrière pendant trois ans. Le pays est doté d'un réseau de bibliothèques de bonne qualité. Tous les enseignants ont étudié à l'université, et sont par conséquent hautement qualifiés ».

L'école commence véritablement à sept ans (plus tard que dans tous les autres pays développés), et la scolarité dure neuf ans. La Finlande symbolise le principe de *l'éducation lente* décrit par Honoré (2004), qui s'apparente à un long cheminement vers une réussite durable, plutôt qu'à une course aux résultats (voir également Hargreaves et Fink, 2006).

À l'instar de tous les pays nordiques, la Finlande accorde une grande valeur à l'apprentissage tout au long de la vie. Elle n'organise ni épreuves harmonisées ni examens décisifs, ce qui lui permet d'économiser du temps et des ressources financières (Sahlberg, 2006). Elle a préféré se doter d'un programme général qui ne prévoit pas de tester les connaissances fondamentales. Si les mathématiques et les sciences sont

importantes pour le développement des entreprises et de l'économie, la créativité artistique et d'autres formes de créativité le sont tout autant, et elles contribuent de longue date à l'identité de la Finlande – comme nous l'avons constaté dans un établissement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, à Jarvenpää.

Il est intéressant de remarquer que les enseignants finlandais ont la réputation de dispenser un enseignement conservateur (Simola, 2005). Dans certaines salles de classe dans lesquelles nous nous sommes rendus, nous avons vu qu'il est vrai observé des élèves qui écoutaient attentivement leur professeur, qui travaillaient de manière autonome et qui participaient tous ensemble à des séances de questions-réponses. Nous n'avons jamais vu d'enseignant tenir explicitement compte des différentes formes d'intelligence ou des différents modes d'apprentissage de leurs élèves ; de même, nous n'avons pas relevé la présence de stratégies élaborées d'apprentissage coopératif, qui attribuent à chaque élève un rôle précis au sein de son groupe de travail. Nous avons toutefois assisté à un type différent de travail en équipe. Lors d'un cours donné dans un établissement secondaire du premier cycle, les élèves coopéraient calmement, tranquillement et librement dans le cadre d'activités de recherche et de rédaction de rapports sur différentes villes et régions finlandaises. Ainsi, le travail en collaboration semble plus conservateur que complexe ou remarquable sur le plan technique.

Un chef d'établissement a défini avec perspicacité l'essence de ce conservatisme apparent en matière d'enseignement, dans les termes suivants : « En Finlande, nous disposons d'une multitude de bonnes pratiques, mais nous nous contentons de les appliquer. Les décrire dans le détail, ainsi que leurs fondements théoriques ne nous intéresse pas. Aux États-Unis, par exemple, ils publient des ouvrages ; nous, nous agissons ».

Les établissements scolaires sont clairs et bien équipés, et les classes de petite taille – moins de trente élèves – permettent aux enseignants de s'occuper de leurs élèves et de bien les connaître sans pour autant avoir recours à des méthodologies complexes d'évaluation individuelle ou à divers tests de performances sophistiqués. S'occuper des élèves et se montrer solidaires, en particulier de ceux qui éprouvent le plus de difficultés, est une valeur fondamentale de la société et de la profession. Les enseignants d'un établissement que nous avons visité nous ont expliqué que la Finlande obtenait de bons résultats non pas en produisant des génies, mais en élevant chaque élève. Leur objectif est qu'il n'y ait « aucune exclusion sociale dans (leur) établissement, afin que personne ne soit oublié ». Ils nous ont expliqué que lorsqu'ils remarquaient, dans leur établissement, qu'un élève se comportait différemment des autres ou de manière inhabituelle, ils lui en demandaient immédiatement la raison, voire rencontraient ses parents, avant de s'entretenir rapidement avec les autres enseignants qui s'occupent de lui afin d'échanger leurs impressions et leurs stratégies. Certaines équipes se réunissent trois fois par semaine pour réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour venir en aide aux élèves en difficulté. Ce mode d'intervention précoce quelque peu informel mais très vigilant, peut le cas échéant s'étendre à la communauté, où les enseignants, les administrateurs, les infirmières et les conseillers s'attaquent aux difficultés de chaque élève avant qu'elles ne dégénèrent en crises majeures (Grubb *et al.*, 2005).

Cette culture paisible mais néanmoins profondément ancrée, faite d'apprentissage tout au long de la vie et d'attention portée aux élèves, est renforcée par un enseignement de qualité. Alors que d'autres pays expérimentent des systèmes de récompense des performances des enseignants, l'enseignement est déjà une profession recherchée en Finlande. Les enseignants jouissent d'une considération élevée dans une société centrée

sur l'apprentissage, où ils contribuent à la mission sociale. Leur rémunération est satisfaisante, dans une société caractérisée par une fiscalité élevée et des écarts de revenu relativement faibles. Leurs conditions de travail et les ressources mises à leur disposition leur apportent un soutien dans l'exercice de leur activité, les établissements scolaires sont bien équipés, et à l'instar d'autres professionnels, ils jouissent d'un niveau de confiance et d'autonomie relativement élevé. L'accès à la profession est très concurrentiel et requiert un master. La formation des enseignants associe des volets théoriques et pratiques, et le perfectionnement professionnel continu est de plus en plus intégré dans la vie et les besoins des établissements.

La profession d'enseignant présente de nombreux attraits et est très recherchée en Finlande. Les enseignants jouissent d'un niveau élevé de confiance et d'autonomie. L'accès à la profession est très concurrentiel et requiert un master.

Ainsi en Finlande, les critères et les exigences en matière de performances et de qualité sont pris en compte dès le processus de sélection des nouveaux enseignants qui se voient confier une mission, et qui bénéficient d'un certain statut, de récompenses, de respect et de conditions de travail avantageuses. Cette manière de procéder est garante de stabilité dans les performances, ce qui permet d'économiser des ressources et de l'énergie.

La culture de l'apprentissage sur laquelle reposent les performances scolaires en Finlande transparaît également dans l'attention permanente et croissante que les professionnels de l'éducation attachent à l'auto-évaluation en tant que vecteur d'amélioration dans les établissements. Un groupe de chefs d'établissement d'Helsinki s'est défini comme une « organisation apprenante » qui collabore pour « mettre en commun les bonnes idées et les bonnes pratiques ». Un processus d'évaluation, mené par des équipes constituées d'un chef d'établissement et de deux enseignants, encadre leurs efforts. À l'échelon du système, les administrateurs ont mentionné à plusieurs reprises la méthode consistant à donner aux établissements les ressources nécessaires pour qu'ils résolvent leurs propres problèmes, et ont insisté sur l'importance de cette méthode. Un petit groupe de chefs d'établissement à Helsinki a commencé à utiliser davantage de données quantitatives dans les processus d'auto-évaluation, et a constaté que les enseignants sont « parfois surpris par les données ». Nous reviendrons plus tard sur le recours à l'auto-évaluation, lorsque nous examinerons la question de la responsabilité.

Pour résumer, c'est l'apprentissage, plus que la mesure des performances, qui définit la priorité et la forme de la direction systémique dans l'enseignement en Finlande. L'apprentissage et l'enseignement sont valorisés au sein des établissements scolaires ainsi que dans la société ; l'apprentissage débute tôt mais ne s'apparente pas à une « course » et ne fait pas l'objet d'une évaluation. Il est général et permanent plutôt qu'axé sur la préparation à des examens. Pour garantir la qualité et les performances des enseignants sur la durée, on s'efforce de mettre en place des conditions susceptibles d'attirer des professionnels de haut niveau, telles que de bonnes conditions de travail, une mission clairement définie, un statut, de l'autonomie et des récompenses. Dans les établissements qui emploient ces professionnels hautement qualifiés et expérimentés, l'amélioration passe par des processus d'auto-évaluation au sein d'organisations apprenantes qui bénéficient de ressources des administrations nationales et locales, et sont par conséquent en mesure de résoudre leurs problèmes par elles-mêmes. Dans cette optique, la direction systémique est une direction à des fins d'apprentissage, par l'apprentissage et en tant qu'apprentissage et non une direction dédiée aux performances et aux évaluations.

Une culture de confiance, de coopération et de responsabilité

La direction systémique est également une direction culturelle (Deal et Peterson, 1999). Elle consiste à inspirer, à stimuler et à soutenir les individus en vue de renforcer l'implication, d'élever les attentes et d'améliorer les performances par des croyances et des objectifs communs qui transparaissent dans les pratiques et les modes de vie de tous (Leithwood *et al.*, 2006). Les établissements peuvent avoir une culture très présente ou plus effacée, collaborative ou individualiste, reposant sur la confiance ou sur la méfiance (Hargreaves, 1994). L'une des principales missions de la direction est d'instaurer des cultures fortes et positives qui motivent et mobilisent les individus autour de la réalisation de la mission de l'établissement.

Les relations humaines qui constituent le système éducatif et la société de la Finlande sont caractérisées par une culture forte et positive de *confiance, de coopération et de responsabilité*. Des salles de classe au ministère de l'Éducation, cette trilogie de valeurs a été citée à notre équipe à de nombreuses reprises comme étant à l'origine des performances, de la capacité de résolution des problèmes, de l'amélioration et du sens des responsabilités.

En Finlande, les enseignants hautement qualifiés se sentent foncièrement responsables de tous les élèves et de leur bien-être. Ce sens des responsabilités ne leur est pas simplement dicté par la morale luthérienne faite de travail et de diligence, mais témoigne d'une véritable préoccupation pour le bien-être des individus et de la communauté. Nous avons déjà décrit le point d'honneur que mettent les enseignants à ne laisser aucun élève à la traîne, et à « combattre l'exclusion », comme l'exprimait l'un d'entre eux. Les enseignants se préoccupent du bien-être non seulement de leurs propres élèves pendant le temps qu'ils passent avec eux, mais également de l'ensemble des élèves de l'établissement. Loin de chercher à donner un avantage concurrentiel aux élèves de leurs propres établissements, les chefs d'établissement qui se réunissent dans la ville de Tampere œuvrent pour le bénéfice des élèves de toute la ville.

La résolution des problèmes passe par la coopération. Ainsi que l'a expliqué un représentant officiel du ministère, « si vous donnez aux enseignants les ressources nécessaires, ils trouveront un moyen de résoudre leurs problèmes ». Les enseignants collaborent afin de soutenir les élèves en difficulté. Lorsqu'un établissement est dirigé par un chef d'établissement défaillant ou inefficace, c'est « le vice-chef d'établissement ou l'un des enseignants qui se porte responsable des travaux liés aux programmes d'enseignement au niveau de l'établissement », comme l'a expliqué l'un de nos interlocuteurs. Face à un établissement mal dirigé, la réponse n'est pas de licencier les responsables, mais, selon les termes d'un administrateur de Tampere, « de faire en sorte de les améliorer ».

La résolution des problèmes passe par la coopération. Ainsi que l'a expliqué un représentant officiel du ministère à l'équipe de l'OCDE, « si vous leur (les enseignants) donnez les ressources nécessaires, ils trouveront un moyen de résoudre leurs problèmes ».

Les chefs d'établissement doivent avoir auparavant exercé en tant qu'enseignants, et tous les chefs d'établissement, même ceux des grands établissements de l'enseignement secondaire, continuent d'enseigner. En raison de ces liens antérieurs et continus avec l'enseignement, et de leur affiliation au même syndicat que les enseignants, les chefs d'établissement ne se considèrent pas comme les « patrons » – et ne sont d'ailleurs pas

perçus comme tels par les enseignants. La structure hiérarchique est relativement souple, et il est souvent difficile, au sein d'un établissement, de distinguer les enseignants du personnel de soutien. Une bonne direction est une direction partagée, qui permet d'instaurer « un environnement dans lequel les individus sont heureux d'accomplir leur travail (et pas uniquement ce qu'ils ont envie de faire) ».

Un chef d'établissement doté d'une longue expérience comparative a expliqué que les chefs d'établissement et les enseignants entretiennent en Finlande des relations plus étroites que dans le reste de l'Europe : « (Leurs relations) s'inscrivent dans un cadre moins théorique et plus pratique ». À cet égard, la réussite au PISA est fonction du climat au sein de l'établissement et dans la salle de classe, et non d'une intervention autoritaire ».

Les structures et les processus en équipes, tels que nous les avons observés lors de nos visites dans les établissements scolaires, mettent en pratique et réaffirment ces principes de coopération. Dans l'un des établissements visités, des équipes constituées pour une longue durée sont responsables des aspects liés aux programmes, de la planification et du calendrier, ou bien du développement professionnel et de l'organisation des disciplines, ou encore des technologies de l'information et de la communication, de l'organisation de journées thématiques, et des loisirs/du bien-être. Le processus d'enseignement-apprentissage à proprement parler est au cœur de la coopération et de la communication interpersonnelle au sein des établissements. Au sein de ce processus, une attention particulière est accordée à ceux qui ont besoin d'un soutien supplémentaire et d'une aide particulière. Les éducateurs d'élèves à besoins spéciaux, qui occupent une place à part dans la vie de l'établissement, jouent à cet égard un rôle fondamental. D'autres équipes, constituées pour une durée plus courte, s'occupent de l'organisation des festivals ainsi que de l'orientation, des questions d'immigration et du rôle du personnel de soutien. Les membres de ces équipes sont renouvelés par rotation tous les trois ans environ afin d'instaurer un apprentissage et une compréhension non cloisonnés.

Toutefois, en dépit de la publication par le ministère, il y a quatre ans, d'un Livre jaune qui soulignait l'importance du partage des fonctions de direction, nos interlocuteurs nous ont affirmé que la coopération n'était pas toujours optimale. Un membre haut placé du Conseil national de l'éducation a exprimé cette opinion de la façon suivante : « Dans les écoles, l'individualisme est la règle. Nous nous organisons certes en équipes, mais on ne peut pas parler d'une véritable coopération. Nous sommes des individus responsables, nous faisons partie d'une équipe et mettons cette équipe à profit mais nous ne savons toujours pas collaborer Nous continuons d'y travailler ».

Ainsi dans un établissement que nous avons visité, la coopération est limitée aux domaines de la gestion, du bien-être et des fonctions sociales de l'établissement. Si certaines activités de gestion sont déléguées aux enseignants, ceux-ci ne coopèrent pas à des fins d'amélioration de l'apprentissage des élèves. Les enseignants de cet établissement étaient un ou deux à se déclarer foncièrement mécontents de leurs nouvelles responsabilités de gestion qui, selon eux, empiètent sur leur temps d'enseignement, et à les considérer comme une charge de travail supplémentaire qui n'améliore en rien leur enseignement dans la salle de classe – un exemple classique de ce qu'Hargreaves qualifie de collégialité forcée, *contrived collegiality* (Hargreaves, 1994). Même si la coopération peut améliorer l'efficacité, l'amélioration continue et une transformation radicale de l'enseignement et de l'apprentissage nécessitent une collaboration au sein de l'établissement plus aboutie que celle qui, pour l'heure, semble

de règle en Finlande. Si l'on peut esquiver cette question aujourd'hui, du fait que l'efficacité reste élevée, ce manque de *collaboration*, ou de *coopération*, pourrait s'avérer pénalisant si des changements venaient menacer cette efficacité.

À l'intérieur comme à l'extérieur de l'établissement, la coopération et les responsabilités s'inscrivent dans une forte culture de confiance. Les données sont de plus en plus nombreuses à prouver que les systèmes éducatifs reposant sur une confiance élevée produisent de meilleurs résultats (Bryk et Schneider, 2004). Le Conseil national accorde aux chefs d'établissement, et suscite chez ces derniers, une grande confiance. D'après l'un de ses représentants, « nous nous en remettons à l'expertise de nos chefs d'établissement et de nos enseignants. Nous estimons cette expertise et nous efforçons de comprendre comment s'organise la vie quotidienne d'un établissement scolaire, et d'appréhender les difficultés rencontrées. Par la suite, nous tentons de rapprocher cette connaissance des enjeux, des intérêts et des besoins nationaux futurs. »

Grâce à ce mode de fonctionnement, « les acteurs de terrain ne détestent pas leurs interlocuteurs du ministère. Nous collaborons davantage et répartissons ainsi les fonctions de direction de façon informelle », ainsi que l'ont expliqué des professionnels du Centre de l'enseignement continu. Le président d'une commission locale a affirmé qu'il était important que « le personnel se sente respecté et sache qu'il a la possibilité de se former et de parfaire son apprentissage ».

Le personnel administratif d'une autre autorité locale a fait écho aux arguments qui nous avaient déjà été avancés concernant l'importance de la confiance, en particulier dans les situations d'échec et de difficultés. Dans ces situations, les mesures prises par l'autorité locale ne consistent pas à supprimer du personnel, à exercer un contrôle ou à imposer des interventions, mais à se poser les questions suivantes : « De quelle manière pouvons-nous aider l'établissement ? Comment les choses ont-elles dérapé ? La solution (du problème) est à rechercher dans l'établissement et nous pouvons pour cela nous appuyer sur des chefs d'établissement très compétents. Il faut faire confiance, c'est le point de départ. Nous nous efforçons d'aider au lieu d'adopter une approche strictement budgétaire. En cas de difficulté, nous nous réunissons et nous demandons « Que peut-on faire ? ». Les chefs d'établissement sont très respectés dans notre société. Nous refusons d'échouer. Notre objectif est de soutenir et de former davantage ».

Dans une certaine mesure, la confiance dont bénéficient les chefs d'établissement est due à leurs qualifications élevées, leur expertise, leur dévouement professionnel et leurs responsabilités. Cette confiance est activement recherchée au moyen de structures et d'initiatives mises en place à cet effet. Cette volonté transparait dans :

- *Les réseaux* : Sur le modèle des réseaux constitués par des entreprises comme Nokia, ils sont utilisés comme vecteurs de connaissances et d'amélioration dans les établissements. Les projets nationaux prévoient toujours l'établissement de « vastes réseaux très puissants » pour coopérer avec les autorités nationales, dans le cadre de forums au sein desquels les individus « travaillent les uns avec les autres dans un apprentissage mutuel ». Les municipalités ont souligné qu'il était important que tous les enseignants participent aux processus mis en place à l'échelon local et dans les établissements, ainsi qu'au développement des programmes. Si certains experts affirment que le mécanisme de diffusion des bonnes pratiques par le biais des réseaux s'apparente à celui des infections (Hargreaves 2004 ; Hopkins, 2007), on peut rétorquer que les réseaux diffusent les idées par des processus d'apprentissage et d'expérimentation délibérés bien

que non linéaires – ressemblant en cela davantage à la diffusion des bonnes pratiques sanitaires.

- *Les objectifs* : ils sont mis en commun dans le cadre de programmes d'action à l'échelon local, et non pas imposés par la voie politique ou administrative.
- *L'auto-évaluation* : elle est fondamentale pour l'amélioration continue, bien plus que les inspections imposées ou la responsabilisation reposant sur des tests qui établissent un classement concurrentiel des établissements sur la base de scores obtenus à des épreuves.

Pour résumer, la direction systémique en Finlande transparait dans une culture prononcée de travail en équipes latérales et verticales, de constitution de réseaux, de participation, de fixation d'objectifs et d'auto-évaluation. On ne rencontre aucun sentiment de crainte à l'égard de la hiérarchie, et l'intervention d'acteurs extérieurs (par opposition à la résolution conjointe des problèmes) est pratiquement inexistante. Certains signes donnent à penser que la coopération n'a peut-être pas encore abouti à des processus de collaboration rigoureux et novateurs axés sur l'enseignement et l'apprentissage. Cette défaillance pourrait s'avérer problématique si le système finlandais commençait à subir des pressions. Pour l'heure toutefois, les performances élevées de la Finlande sont soutenues par une culture de profonde confiance, de forte implication et de relations professionnelles coopératives.

La direction systémique en Finlande transparait dans une culture prononcée de travail en équipes latérales et verticales, de constitution de réseaux, de participation, de fixation d'objectifs et d'auto-évaluation. On ne rencontre aucun sentiment de crainte à l'égard de la hiérarchie, et l'intervention d'acteurs extérieurs (par opposition à la résolution conjointe des problèmes) est pratiquement inexistante.

Stratégie : subsidiarité et participation

La stratégie de direction systémique en Finlande repose sur une forme particulière de subsidiarité, de participation et de pouvoir. Loin d'être imposée, cette dernière est essentielle à la façon dont les stratégies participatives sont mises en œuvre dans la société finlandaise. Conjuguées à la culture de confiance, de coopération et de responsabilité, ces formes de participation renforcent le sentiment d'implication et de sécurité, tout en encourageant les individus à innover et à prendre des risques. Ainsi, les notions de risques et de sécurité font partie intégrante l'une de l'autre, et ne sont pas opposées. Elles sont fondamentales à la direction telle qu'elle est pratiquée en Finlande.

Comme l'explique l'un des chefs d'établissement, « lorsque la stratégie et la direction sont satisfaisantes, les individus se sentent mieux ; et si les individus se sentent mieux, la direction s'en trouve en retour améliorée ».

Le puissant élan réformateur que connaît la Finlande depuis les années 70 a toujours suscité une forte adhésion du public et des professionnels (Aho *et al.*, 2006). Du système hiérarchique à planification centralisée qu'il était dans les années 70, le système pédagogique finlandais s'est transformé, à la suite de l'effondrement de l'économie au début des années 90, en un système de gouvernance fortement décentralisé. Le Programme national fournit l'orientation stratégique globale et énonce le cadre général des programmes – et définit par exemple un programme d'enseignement composé de 75

cours et de 18 matières différentes dont six cours obligatoires – au niveau national. Dans ce système de pilotage relativement flexible, les municipalités jouissent d'une grande latitude.

La Finlande compte 416 autorités locales de l'éducation, qui sont pour la plupart de petites communes, même si les plus grandes regroupent des villes entières. Ces municipalités disposent de pouvoirs considérables, dont celui de répartir les budgets entre l'éducation, les services de santé et les services sociaux ; de concevoir et de répartir les programmes spécifiques aux établissements et à la municipalité ; de fixer les critères de nomination des chefs d'établissement ; et de mener des auto-évaluations.

Cette organisation confère une importance extraordinaire au rôle des municipalités qui, selon les termes du personnel du département, « s'efforcent de soutenir l'ensemble des établissements et de contribuer à leur réussite ». Les autorités responsables de l'aide sociale, de la santé et de l'éducation doivent travailler ensemble au sein des municipalités. La coopération au sein des municipalités ne cesse en effet de croître, comme nous l'expliquerons dans la prochaine section. Selon le rapport général rédigé pour la présente étude (ministère de l'Éducation de la Finlande, 2007), les établissements scolaires sont tenus d'expliquer, dans leurs propres programmes pédagogiques, de quelle manière ils coopèrent avec les autres établissements. Les modalités exactes varient toutefois car les stratégies adoptées diffèrent selon les municipalités. Ainsi dans la ville de Jarvenpää, tous les établissements d'enseignement secondaire général suivent le programme commun défini à l'échelon municipal sur un mode coopératif, et avec la participation de plusieurs centaines d'enseignants, sous la direction du département municipal de l'éducation. Dans d'autres cas, comme à Helsinki et Tampere, même si la municipalité joue un rôle très actif dans la contribution qu'elle apporte aux établissements lors de l'élaboration de leurs programmes, et à la mise en place d'une coopération intensive dans ce domaine entre les établissements, la stratégie ne prévoit pas de planification d'un programme commun à l'échelon municipal.

Parmi les responsables pédagogiques, les chefs des départements de l'éducation des municipalités peuvent fortement influencer sur le développement de l'éducation en général, et sur celui de la direction à l'échelon des établissements en particulier. Si les critères de sélection des chefs d'établissement sont définis à l'échelon national (formation en gestion ou expérience équivalente), les municipalités peuvent par exemple affiner ces critères afin de privilégier les compétences en gestion ou les connaissances pédagogiques. Certains responsables municipaux se font une idée très précise de la façon dont la direction des établissements scolaires doit être organisée et améliorée, et prennent des mesures efficaces afin que leurs conceptions soient mises en pratique. À titre d'illustration, nous avons rencontré le chef du département de l'éducation d'une municipalité, qui défend ardemment la direction collective au sein des établissements. Cette personne exige de tous les établissements de constituer et d'animer des *équipes de direction*, avec lesquelles elle préfère s'entretenir, plutôt que d'avoir affaire au seul chef d'établissement, lorsqu'il s'agit d'aborder les questions liées au fonctionnement de l'établissement. La formation de la totalité des membres de ces équipes est prise en charge par la municipalité. À l'échelon municipal, les activités de direction sont réparties, entre autres, entre les administrateurs professionnels (le chef de la section pédagogique du bureau du maire, par exemple) et les responsables politiques élus (comme le président de la commission municipale sur l'éducation). Ces liens sont garants d'une certaine cohérence entre les questions liées à l'éducation et les autres volets de la vie de la communauté. Ils sont renforcés par l'intégration de l'organisation de l'éducation à celle d'autres domaines tels que la planification urbaine, le développement économique local, les soins de santé et les soins

sociaux, le logement et la culture. Dans un tel contexte, la direction pédagogique est fortement influencée par les réformes de l'administration nationale ou de la gouvernance municipale, et notamment par celles qui concernent l'économie et les entreprises.

Les responsables municipaux de l'éducation que nous avons rencontrés à Helsinki, Järvenpää et Tampere ont tous recours à des concepts et des procédures dérivés de la gestion des entreprises, tels que l'approvisionnement par le biais d'acheteurs et de fournisseurs, et l'utilisation du *tableau de bord prospectif*. Cette ouverture en direction du monde des entreprises et de ses modes de gestion semble s'inscrire dans la droite ligne de l'engagement en faveur du bien-être des élèves et de l'amélioration de leur apprentissage. Les responsables municipaux de l'éducation assument apparemment sans tiraillements les fonctions de gestionnaires publics efficaces et celles de responsables pédagogiques. Contrairement à de nombreux autres pays, la Finlande envisage l'efficacité et la compétitivité en synergie avec l'éducation, la coopération et la créativité.

En raison de la structure décentralisée du système finlandais, les pratiques de direction varient entre les différentes municipalités. Dans les municipalités que nous avons visitées, la direction systémique repose sur les principes de subsidiarité : les décisions sont prises au niveau de ceux qui seront le plus à même de les mettre en pratique, dans le cadre d'une stratégie globale, de dispositifs législatifs et de structures de financement. Ces modalités transparaissent également clairement dans les approches distinctives adoptées par la Finlande en matière d'évaluation, de transparence et d'intervention.

Les décisions sont prises au niveau de ceux qui seront le plus à même de les mettre en pratique, dans le cadre d'une stratégie globale, de dispositifs législatifs et de structures de financement.

Il n'existe pas en Finlande de système harmonisé de test ou de contrôle reposant sur des mesures. Le choix d'un établissement scolaire n'est pas soumis à la concurrence et il ne circule aucun classement officiel des établissements d'après leurs résultats. Comme l'ont indiqué des responsables d'organismes qui dispensent des formations en matière de direction des établissements scolaires, « tous les établissements doivent atteindre un niveau satisfaisant et il ne serait pas normal que coexistent des bons et des mauvais établissements ». Les pouvoirs publics ne sanctionnent pas les établissements en difficulté, et préfèrent mettre en place des dispositifs d'auto-correction de soutien et d'assistance.

Une place prépondérante est accordée à l'évaluation à des fins d'amélioration. Les établissements mènent en particulier des auto-évaluations, qui sont par la suite intégrées aux évaluations nationales. Ces dispositifs d'auto-évaluation, de constitution de réseaux, de participation et de coopération permettent au système « d'instaurer des structures coopératives et de déceler les signes de défaillance ». Face à ces signes, le système intervient alors en proposant des formations, un soutien ou une assistance de la part de la municipalité et des autres établissements, et ce, dans un esprit coopératif serein, et non sur un mode alarmiste de résolution de crise. À l'image de Nokia, son entreprise emblématique, la Finlande est un système complexe capable de s'auto-corriger, qui rectifie les écarts négatifs par rapport à la norme en privilégiant la participation de tous et les interactions, et non la dénonciation publique et les interventions extérieures.

Cette stratégie n'est pas sans effets pervers. Lorsque la formation ne parvient pas à améliorer les capacités d'un chef d'établissement en échec, ou lorsque les enseignants ne

sont pas en mesure de palier le manque d'efficacité ou les défaillances de leurs responsables, il n'existe pratiquement aucune disposition permettant d'intervenir rapidement, et jusqu'à deux années peuvent souvent s'écouler, ainsi qu'il nous l'a été confirmé, avant que les individus incompetents soient démis de leurs fonctions. Cependant, comme le montrent les statistiques de l'OCDE sur l'équité et les différences entre les établissements scolaires en Finlande, ces cas semblent plutôt rares, et le pays est prêt à les tolérer afin de maintenir la qualité élevée de son enseignement et de garantir les performances de son système reposant sur une forte confiance.

Pour résumer, la direction systémique et le système pédagogique finlandais reposent sur les principes de subsidiarité et de décentralisation, et s'appuient sur une vaste participation. L'amélioration passe par des systèmes complexes de soutien et de constitution de réseaux, par des évaluations permettant une auto-correction, et par des interactions, plutôt que par des sanctions.

La direction : systémique mais pas encore pérenne ?

La loi finlandaise stipule que les chefs d'établissement doivent avoir été eux-mêmes enseignants. La plupart d'entre eux continuent d'enseigner au moins deux ou trois heures – et jusqu'à vingt heures pour beaucoup d'entre eux – par semaine. Ce faisant, ils conservent une certaine légitimité auprès de leurs enseignants, restent en contact avec les élèves et veillent à ce que leur direction pédagogique ne devienne pas purement théorique mais demeure ancrée dans le quotidien. Nous nous sommes demandés comment les chefs d'établissement pouvaient continuer à enseigner tout en dirigeant leur établissement, dans un système où les résultats de l'enseignement sont si élevés. L'un d'entre eux nous a expliqué que contrairement à leurs homologues des autres pays, ils ne sont pas sollicités de manière excessive par des initiatives émanant du gouvernement central. Les chefs d'établissement, comme les représentants de l'administration nationale, ont tous insisté sur la nécessité de réduire le nombre, de ralentir le rythme et de restreindre la gamme des réformes, afin que les établissements ne soient pas surchargés par les sollicitations extérieures.

Toutes ces caractéristiques expliquent pourquoi la répartition des fonctions de direction se retrouve à l'heure actuelle de manière endémique dans les établissements finlandais, et n'est pas uniquement un outil délégué par certains acteurs à d'autres intervenants afin d'assurer la mise en œuvre des politiques. Selon les spécialistes les plus éminents de ce domaine, la répartition des fonctions de direction n'est pas un ensemble de pratiques défini et géré par les chefs d'établissement ou les principaux responsables. Elle fait au contraire déjà partie de la culture et de l'organisation des établissements (Crowther *et al.*, 2002 ; Spillane, 2006).

Selon les termes d'un membre du Conseil national des chefs d'établissement : « Notre travail dans les établissements scolaires est facilité parce que nous ne sommes pas censés nous comporter en grands patrons. Nous sommes davantage une société d'experts. Nos compétences pédagogiques nous permettent d'appréhender tous les aspects de la vie de l'établissement. En plus d'exercer nos fonctions de chef d'établissement, nous continuons à enseigner pendant la semaine et savons véritablement en quoi consiste ce travail. Nous ne nous plaçons pas sur un piédestal et ne nous comportons pas en grands patrons. »

Les chefs d'établissement et les enseignants sont considérés par beaucoup en Finlande comme les membres d'une « société d'experts ». Dans l'une des municipalités que nous avons visitées, l'établissement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est décrit

comme « une organisation d'experts qui maîtrisent leur sujet et l'enseignent convenablement ». Cette définition rappelle l'une des catégories classiques de la typologie des organisations de Mintzberg (1979), dans laquelle les activités proviennent de décisions personnelles autonomes prises par des professionnels qui, bien que pouvant suivre divers protocoles ou normes, exercent en général un jugement indépendant.

Le fonctionnement de cette « société d'experts », loin d'être perçu comme autoritaire ou particulièrement intellectuel, est plutôt décrit comme coopératif et (conformément à la longue tradition culturelle finlandaise) concret, voire artisanal. Ce système permet « d'obtenir le meilleur des individus ». Comme nous l'ont indiqué certains de nos interlocuteurs, l'innovation provient de multiples sources, pas uniquement de la stratégie gouvernementale, mais également souvent de la « société d'experts » à proprement parler. Un chef d'établissement nous a ainsi expliqué que l'innovation peut émaner du chef d'établissement, des enseignants ou des projets lancés par le gouvernement – auxquels les chefs d'établissement et les enseignants réfléchissent par la suite en commun. Comme nous l'a décrit un membre du Conseil national de l'éducation, lorsque les enseignants ou les chefs d'établissement ont une initiative qui leur tient particulièrement à cœur, ils « la peaufinent, constituent un groupe, élaborent un projet et se demandent si cette initiative peut être mise en pratique dans leur établissement ». Comme l'ont certifié de nombreux responsables pédagogiques, il n'existe pas une grande distance hiérarchique entre les enseignants et les chefs d'établissement. Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les enseignants peuvent, le cas échéant, assurer la bonne marche de l'établissement si, pour une raison ou une autre, le chef d'établissement n'est plus en mesure de s'en charger.

Dans un établissement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, nous avons constaté que cette approche en apparence naturelle, informelle et endémique de la répartition des fonctions de direction pouvait également s'étendre aux élèves. L'établissement a mis en place un réseau efficace d'élèves-tuteurs. L'apprentissage s'articule autour des cours, les élèves jouissant d'une grande autonomie pour définir l'organisation de leur propre apprentissage en fonction de leurs intérêts – et notamment suivre des cours dans d'autres établissements. Le processus de tutorat des élèves permet à l'établissement de conserver une forte diversité et une complexité certaine qui sont propices au changement et à l'adaptation.

La répartition des fonctions de direction avec et entre les élèves n'est pas uniquement une question structurelle de rôles et de responsabilités, c'est également un enjeu culturel. Les élèves que nous avons rencontrés, confiants et posés, nous ont expliqué que la direction était « partagée ». Ils « coopèrent toujours », « sont calmes et non stressés » et considèrent que le chef d'établissement est « abordable ». Ils voient certains enseignants comme « des amis », dans une communauté où « quelqu'un est toujours prêt à vous aider ». Cependant, comme dans tous les établissements scolaires en Finlande, et ce dès le plus jeune âge (Honoré, 2004), au sein de cette culture de répartition des fonctions de direction, les élèves doivent également « apprendre à se montrer responsables ».

Cette approche informelle et endémique de la répartition des fonctions de direction, bien que restant dominante, s'accompagne toutefois de plus en plus de dispositifs structurés de travail en équipe et de prise de décision. Le personnel coopère dans le cadre des auto-évaluations, de la définition des objectifs liés au programme d'action de l'établissement, collabore avec les infirmières et les travailleurs sociaux dans des activités liées au bien-être des élèves, et consacre du temps aux élèves qui ont des besoins éducatifs spéciaux. Nous avons déjà décrit la façon dont ces processus ont été, dans un établissement particulier (Linnainnaa), érigés en systèmes sophistiqués de prise de

décision en équipe axés sur la vie sociale, le bien-être des élèves, la gestion du calendrier scolaire et d'autres questions connexes. C'est essentiellement au chef d'établissement qu'il revient de constituer ces équipes, de piloter leurs activités et de les rassembler.

Cette situation est à l'opposé de l'opinion répandue selon laquelle les chefs d'établissement sont des membres comme les autres d'une « société d'experts » ; elle explique en partie la fréquence d'une autre opinion, qui nous a été rapportée avec autant de persuasion. Pour certains, la responsabilité du chef d'établissement est « quasiment universelle ». Elle s'exerce sur la ventilation du budget (qui est du ressort de l'établissement sauf dans les petites municipalités), l'interprétation et la mise en application de la législation, la nomination du personnel, la gestion des ressources humaines, l'octroi des formations, les programmes d'action et la définition des objectifs, et les compétences relationnelles telles que l'aptitude à travailler en équipe. Les chefs d'établissement sont également chargés de répondre aux demandes et aux plaintes des parents dans un système où ces derniers jouissent d'un pouvoir considérable. Comme un chef d'établissement l'a fait subtilement remarquer, les établissements doivent avoir des chefs d'établissement parce qu'« il faut bien des coupables » ! L'ampleur des responsabilités qu'ils assument et l'influence qu'ils en dérivent varient en fonction de la taille de l'établissement – si les responsables des petits établissements doivent « tout faire » eux-mêmes, leurs homologues des établissements de plus grande taille ont davantage la possibilité de diriger leurs collègues, tout en restant leurs pairs.

Que les chefs d'établissement soient davantage au premier plan qu'auparavant, ou qu'ils demeurent avant tout des membres de la « société d'experts », ils font face, dans le cadre de leurs responsabilités élargies, aux changements suivants :

- *La chute du nombre des inscriptions* qui nécessite une coopération accrue avec les autres établissements dans le domaine de l'offre de programmes ou de la mise en commun de ressources.
- *La baisse des ressources* en raison de la charge que font déjà peser les prochains départs en retraite de la génération du « baby boom » sur la protection sociale finlandaise et sur les fonds que l'État peut consacrer à l'enseignement public.
- *La plus grande attention portée aux besoins éducatifs spéciaux* dans une société qui, par rapport aux autres pays de l'OCDE, compte une plus forte proportion d'élèves à besoins éducatifs spéciaux. Le nombre de ces élèves devrait augmenter avec la hausse des taux d'immigration.
- Une plus grande priorité attachée au sein des établissements et des municipalités à *l'intégration entre l'enseignement, les services de santé et les services sociaux*.
- Les attributions en matière *d'auto-évaluation et d'audit* qui font partie (plutôt que les épreuves harmonisées) de l'approche distinctive de la Finlande en matière d'assurance qualité.
- L'importance permanente attachée par les chefs d'établissement à leurs responsabilités d'enseignant parallèlement à l'augmentation de leurs *responsabilités de direction*.

Ces pressions qui s'exercent sur les responsabilités de direction des chefs d'établissement donnent l'impression que la charge de travail de ces derniers et leurs responsabilités ne cessent de s'alourdir. Manque de temps, pressions croissantes, domaines de compétences élargis et surmenage – telles sont les contraintes auxquelles est

de plus en plus soumise la fonction du chef d'établissement en Finlande. Ces difficultés s'inscrivent en outre dans un contexte de crise en matière de succession et de renouvellement des chefs d'établissement, qui s'explique par quatre facteurs :

- *Le renouvellement démographique* : quelque 60 % des chefs d'établissement finlandais prendront leur retraite au cours des prochaines années, une proportion que l'on retrouve dans de nombreux autres systèmes pédagogiques et secteurs professionnels. Le personnel des ministères et les membres de haut niveau de l'association des chefs d'établissement estiment qu'aucune stratégie cohérente à l'échelon national n'a été mise en place pour s'attaquer à ce problème alarmant de succession.
- *La charge de travail accrue* : l'autonomie des chefs d'établissement finlandais et les exigences relativement modestes auxquelles ils sont soumis en matière de réforme peut susciter l'envie de leurs homologues de certains pays. Toutefois, la demande accrue d'auto-évaluations, d'audit, de planification, de prise en charge des besoins éducatifs spéciaux, et de collaboration avec les services de santé et les services sociaux – ainsi que désormais la direction des équipes d'enseignants – est perçue comme plus difficile à supporter que par le passé. L'élargissement du domaine de compétences des chefs d'établissement, parallèlement à leurs missions existantes et à leurs responsabilités d'enseignant (en particulier dans les établissements de petite taille), risque d'entraîner un assèchement de la filière traditionnelle de succession au sein des établissements, du fait que le poste de chef d'établissement n'est plus considéré comme aussi attractif par les candidats potentiels. La question de la succession des chefs d'établissement en Finlande trouve son illustration dans le fait que le nombre des candidats est bien moins élevé que celui des départs à la retraite.
- *Des incitations insuffisantes* : Les chefs d'établissement en poste estiment, ce que reconnaît le personnel du ministère, que le barème des rémunérations n'est actuellement pas suffisamment élevé pour attirer des enseignants au poste de chef d'établissement. Les enseignants de disciplines recherchées ou ceux qui travaillent dans des établissements de petite taille (la rémunération des chefs d'établissement est liée à la taille de l'établissement) peuvent gagner plus que leur chef d'établissement. La nomination au poste de chef d'établissement peut ainsi parfois comporter un aspect dissuasif sur le plan financier. Les nominations sont du ressort des autorités locales, conformément à des cadres nationaux de négociation collective sur les salaires. Toutefois, le fait que les chefs d'établissement et les enseignants soient affiliés au même syndicat et dépendent des mêmes processus de négociation collective rend moins probable l'attribution d'un salaire plus avantageux aux chefs d'établissement, même si cette mesure pourrait améliorer leur évolution de carrière et faciliter le recrutement et la succession. Le principe suivi de longue date, qui vise à diminuer les différences entre ces deux catégories de professionnels considérés comme faisant tous partie d'une « société d'experts » va également à l'encontre d'un tel changement.
- *Une formation insuffisante* : la plupart des chefs d'établissement sont titulaires d'un diplôme national. La formation qu'ils ont suivie aborde les aspects liés à la planification, à l'établissement d'un budget, à la gestion des auto-évaluations et, pour ce qui est de la direction, à la gestion des relations avec les parents, les élèves et les enseignants. Les chefs d'établissement en poste sont toutefois peu nombreux à avoir suivi une formation approfondie à la direction, comme nous

l'ont expliqué des représentants nationaux. En raison de la confiance élevée qui prévaut dans le système, et de la qualité des enseignants, les chefs d'établissement promus au sein de leur établissement ont pour la plupart eu les moyens de définir leur propre rôle et leurs compétences sur le tas. La baisse des taux d'inscription et les fermetures d'établissements signifient toutefois que les compétences de direction ne pourront pas toujours être acquises de cette manière. Le renouvellement important des chefs d'établissement réclamera une plus forte mobilité et la plus grande ouverture des processus de recrutement. L'apprentissage « en interne » de la direction et de l'encadrement est amené à se raréfier. Enfin, l'accroissement des responsabilités de gestion, notamment dans les domaines de l'auto-évaluation et de la coopération avec les autres établissements, requiert de nouvelles connaissances et compétences que l'on ne peut acquérir de façon empirique. Or, l'offre externe de formation sur le lieu de travail est pour l'heure au mieux inégale. Les « universités sont très indépendantes », même si elles coopèrent davantage avec le Conseil national. Certaines autorités locales de plus grande taille comme Helsinki et Tampere développent également des partenariats avec des universités locales, et ont recours à leur offre de formation, mais les municipalités de plus petite taille ou isolées sont loin de pouvoir bénéficier des mêmes opportunités. Les représentants du Conseil national nous ont expliqué que « les chefs d'établissement [faisaient] constamment appel au Conseil » pour se plaindre de l'insuffisance et du caractère inadapté des dispositifs d'aide à la direction.

Les nombreux spécialistes de l'éducation que nous avons interviewés nous ont fait part de leurs stratégies pour faire face à ces difficultés de succession. Nous nous en sommes inspirés, ainsi que de notre propre expérience comparative dans d'autres contextes, pour dresser une liste d'au moins sept stratégies envisageables.

- *Travailler plus longtemps et plus dur* : La stratégie nationale suivie par défaut à l'heure actuelle consiste à demander aux chefs d'établissement en poste de repousser la date de leur départ à la retraite, au-delà de l'âge légal. Cette solution palliative n'est bien évidemment pas durable. De nombreux chefs d'établissement en âge de partir à la retraite ne pourront travailler, au mieux, que quelques années supplémentaires. Chaque nouvelle année leur fera ressentir plus durement la surcharge de travail, et leurs performances déclinantes ne montreront guère l'exemple en termes d'efficacité. Il serait beaucoup plus judicieux de mettre à profit l'expérience des chefs d'établissement en leur demandant de former les nouveaux arrivants à leur fonction.
- *Alléger la fonction de direction* : L'un des moyens de renforcer les capacités de direction consiste à réduire la demande (Hatch, 2002). Cet argument paraît légitime dans des contextes de réforme qui accélèrent et intensifient les pressions que subissent les chefs d'établissement, et l'on imagine que nul ne s'opposerait à la diminution du nombre des initiatives et à l'allègement des tâches bureaucratiques (Fullan, 2006 ; PricewaterhouseCoopers, 2007). Toutefois, selon le propre aveu des chefs d'établissement, les contraintes liées à la réforme de l'éducation n'ont augmenté que marginalement en Finlande par rapport à d'autres pays, et les réduire pourrait saper les efforts d'amélioration en cours, et freiner l'adaptation au changement.
- *Améliorer la formation* : À une époque où le changement s'accélère, il n'est plus possible de s'en remettre à l'observation comme moyen pour les enseignants de se

former à la fonction de chef d'établissement. La formation diplômante officielle n'est pas non plus suffisante pour enseigner aux chefs d'établissement la complexité de leur profession et les difficultés, en constante évolution, auxquelles ils se heurteront au cours de leur carrière. Le niveau inégal des formations proposées aux chefs d'établissement, à l'échelon local pour la plupart, met au jour la nécessité d'instaurer un mécanisme national plus efficace et plus cohérent destiné à préparer, former et développer la direction. La création d'un tel dispositif pourrait être confiée au Conseil national, à des associations de chefs d'établissement et d'enseignants, à une confédération des autorités locales ou à une organisation créée à cette fin. La nécessité d'adopter une stratégie nationale de formation et de soutien des chefs d'établissement en activité ne fait désormais plus aucun doute.

- *Renforcer les fonctions de direction* : Le rôle du chef d'établissement apparaît en Finlande comme paradoxal. Si les chefs d'établissement sont largement perçus comme des responsables pédagogiques, ils exercent leurs fonctions sur un mode essentiellement concret et spontané, et ne s'en remettent guère à des théories de l'enseignement ou à des données relatives à la réussite des élèves. De même, bien que l'on considère que les chefs d'établissement font partie d'une société d'experts, ce sont eux qui assument la majorité des responsabilités à l'échelon de l'établissement, et que l'on désigne comme « coupables » le cas échéant. Cette contradiction reste gérable à des périodes de stabilité relative : les chefs d'établissement sont les premiers de leurs pairs, ils collaborent avec les membres de la société d'experts dont ils font partie et de laquelle ils proviennent, et agissent en tant que son représentant. Toutefois, lorsque le rythme du changement s'accélère, lorsque l'obligation de rendre des comptes se fait plus pressante, que l'immigration augmente et que les besoins spéciaux se multiplient, les chefs d'établissement doivent apprendre à diriger avec plus de détermination. Les membres du Centre de l'enseignement continu expliquent que l'on assiste déjà à cette évolution – depuis que la crise budgétaire des années 90 a mis en évidence la nécessité de pouvoir compter sur un exercice fort du pouvoir pour orchestrer la planification, définir les priorités et réaffirmer les valeurs. Les enseignants ont expliqué que « dans l'épreuve, il faut que l'équipe de direction soit plus énergique ».
- *Procéder à une nouvelle répartition des fonctions de direction* : Les sollicitations dont sont l'objet les chefs d'établissement peuvent être allégées si l'on répartit les responsabilités entre les autres adultes de l'établissement. La culture de coopération informelle qui prévaut dans les établissements finlandais constitue un terrain fertile pour l'approfondissement et l'élargissement du processus de répartition, qui pourrait concerner de nouvelles tâches et responsabilités. À Linnainnaa, les structures de gestion en équipes ont été conçues en partie pour alléger la charge de travail interne des chefs d'établissement, à une époque où les sollicitations extérieures étaient en hausse. Certains enseignants ont favorablement accueilli ce changement, et pensaient qu'il « donnerait l'occasion à chaque enseignant de se faire entendre ». Une enseignante très expérimentée a admis qu'elle avait beaucoup appris sur le fonctionnement de son établissement et développé ses propres compétences en participant au processus de gestion en équipes. De nombreux enseignants ont assumé des fonctions de direction pour la première fois à l'occasion de leur participation à ces équipes. D'autres ont toutefois déploré le manque de temps, la prise en charge de responsabilités qui les

éloignaient de leurs élèves et de leurs classes, et l'obligation d'accomplir des tâches qu'ils considéraient comme étant sans rapport avec la mission de base de l'enseignement et de l'apprentissage. Ces exemples de collégialité forcée (Hargreaves, 1994) peuvent engendrer un certain cynisme à l'égard du processus de coopération. Ils doivent permettre de prendre conscience que répartir les fonctions de direction ne signifie pas uniquement attribuer des tâches à des équipes, mais plutôt partager les responsabilités en vue d'améliorer l'enseignement et l'apprentissage, et faire de chaque acteur, et pas uniquement du chef d'établissement, un responsable pédagogique.

- *Améliorer les incitations financières* : Nombre des mesures précédemment citées peuvent transformer le rôle de chef d'établissement en une fonction réaliste, et perçue comme telle. Le caractère dissuasif du barème des rémunérations en vigueur, selon lequel certains enseignants gagnent davantage que leur chef d'établissement, doit à cet égard être supprimé. Il serait à cette fin judicieux d'instaurer, pour les chefs d'établissement, des unités de négociation salariale différentes de celles des enseignants, tout en veillant à ce que cette mesure ne cause aucun tort à la « société de pairs » et à son fonctionnement coopératif, à laquelle le système en vigueur doit sa réussite. Il pourrait également être envisagé de soumettre l'octroi des récompenses à des critères autres que celui de la taille de l'établissement. L'objectif n'est pas tant d'améliorer les incitations financières susceptibles d'attirer les individus au poste de chef d'établissement, que de supprimer les facteurs qui dissuadent les candidats d'opter pour cette carrière.
- *Mettre en place une direction systémique entre plusieurs établissements* : enfin, le renforcement de la direction et l'augmentation de l'amélioration peuvent également passer par la mise en place d'une coopération entre les chefs d'établissement. Ces derniers pourraient envisager de mettre en commun leurs ressources, de s'entraider et de réfléchir aux mesures pouvant être prises conjointement, entre plusieurs établissements, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la municipalité, pour parvenir à une amélioration. Ces formes innovantes de direction latérale et systémique apparaissent désormais dans de nouvelles initiatives en Finlande, et sont l'objet de la prochaine section.

Quelques conclusions sur la réussite de la Finlande

Alors que les sociétés sortent d'une ère où la faible qualification de la main-d'œuvre était la norme, elles ont beaucoup à apprendre de la Finlande pour réussir, tant sur le plan de l'éducation que sur celui de l'économie, à devenir des sociétés du savoir prospères et durables. Les réformes à adopter pourraient ainsi porter sur les points suivants :

- Construire l'avenir en l'amarrant au passé.
- Soutenir le changement, mais également la continuité, pédagogiques.
- Intégrer l'éducation et la réforme de l'éducation dans une mission sociale commune et fédératrice.
- Renforcer les liens entre l'éducation et le développement économique sans pour autant sacrifier la culture et la créativité.
- Améliorer la qualité en élevant le plus grand nombre, plutôt qu'en stimulant quelques privilégiés.

- Relier la prospérité privée au bien public.
- Faire de la fonction de chef d'établissement une profession hautement qualifiée qui vise l'amélioration par l'engagement, la confiance, la coopération et la responsabilité.
- Adopter des principes de subsidiarité qui valorisent la liberté et la responsabilité à l'échelon local au sein d'un vaste système national de direction.
- Intégrer et mettre en pratique des principes de responsabilisation définis en fonction de la profession et de la communauté, et non de critères de gestion ou de la loi du marché.

Comme nous l'avons vu, le contexte pédagogique en Finlande est à proprement parler l'aboutissement d'une expérience grandeur nature en matière de résultats de l'éducation. Il n'est ni possible ni souhaitable d'extraire ou de transposer ailleurs une composante unique de l'approche suivie, car elle concerne la société dans son ensemble, et ses composantes se renforcent mutuellement au sein d'un système complexe. Il apparaît en effet clairement que la réussite de la Finlande dans le domaine de l'éducation est intrinsèquement liée à un système de valeurs que des sociétés plus individualistes et inégalitaires risquent de trouver difficiles à accepter. L'exemple de la Finlande nous enseigne à cet égard qu'une réforme réussie et durable de l'éducation doit s'accompagner d'une refonte en profondeur de la société et de l'économie.

La direction telle qu'elle est actuellement exercée en Finlande contribue aux performances élevées du pays. Elle n'est en effet pas axée sur des résultats mesurables, mais privilégie les conditions, les processus et les objectifs favorables à des performances élevées, tels que la définition d'une mission commune ; un système de direction vaste mais discret ; des autorités municipales compétentes qui investissent massivement dans le développement des programmes et de l'éducation ; des enseignants qualifiés et compétents dès le début de leur carrière ; une coopération informelle et la répartition des fonctions de direction ; des chefs d'établissement qui continuent d'enseigner et restent proches de leurs collègues et de la culture de l'enseignement ; et (pour le chef d'établissement) la possibilité de tenir le premier rôle dans une société de pairs dédiée à l'amélioration au sein de l'établissement.

La réussite du système social et pédagogique de la Finlande est remarquable et mérite à juste titre toutes les félicitations internationales qu'elle a reçues. Toutefois, le pays fait aujourd'hui face à des changements qui mettent en péril la pérennité de ce système. Comme l'expliquent les ouvrages consacrés aux organisations apprenantes (Senge, 1990), c'est peut être au moment précis de leur apogée que la Finlande et son système éducatif ont le plus besoin de changement.

La réussite du système social et pédagogique de la Finlande est remarquable et mérite à juste titre toutes les félicitations internationales qu'elle a reçues. Toutefois, le pays fait aujourd'hui face à des changements qui mettent en péril la pérennité de ce système.

Les enseignants finlandais ont une connaissance approfondie, intuitive et informelle de leurs élèves, ainsi que de la façon dont chacun progresse dans son apprentissage. Ils parviennent davantage que leurs homologues des autres pays à amener, calmement et posément, chaque élève à son niveau optimal, et ce, sans intervention extérieure, et sans s'appuyer sur des données relatives aux résultats scolaires. Les chefs d'établissement veillent quant à eux, de manière spontanée et concrète, à connaître leur établissement,

leurs collègues et leurs communautés – et ne sont pas surchargés par des demandes extérieures – et sont souvent d'anciens enseignants.

Toutefois, l'entrée dans l'UE et la hausse de l'immigration, qui ont déjà des répercussions sur les établissements scolaires du pays (Sahlberg, 2007), risquent de rendre moins facile ou automatique le sentiment d'empathie que ressentent les enseignants à l'égard de leurs élèves. De nouvelles données (émanant notamment de tests de diagnostic), ainsi que les compétences nécessaires à leur interprétation, pourraient être utiles pour déceler les difficultés d'apprentissage et suivre les performances d'une manière aussi efficace que le font les enseignants aujourd'hui par des moyens plus informels. Il sera à l'avenir peut-être nécessaire de faire entrer de force le changement dans la culture, au lieu de confier à cette dernière le soin de le provoquer. Parallèlement, les relations avec les organismes de protection sociale et les services compétents en matière de besoins éducatifs spéciaux se sont multipliées, alourdissant encore les responsabilités des chefs d'établissement. Les prochains départ à la retraite, dans toute la société, de la génération du « baby boom », contraignent déjà à faire des économies et à réduire les ressources allouées à l'éducation et à la protection sociale en général. Les répercussions sur la pérennité de la direction et de l'amélioration ne sont pas négligeables.

- Du côté de l'apprentissage, *la direction pédagogique* devra peut-être à l'avenir reposer davantage sur des données de recherches et des informations concrètes relatives aux résultats, et faire preuve de davantage de détermination et d'autorité afin de permettre aux établissements de prendre en charge des élèves aux profils de plus en plus hétéroclites.
- *La succession de la direction* nécessite la mise en place d'une stratégie cohérente à l'échelon national dans les domaines du recrutement, des rémunérations et de la formation, afin que les chefs d'établissement en fin de carrière cèdent la place à des individus dynamiques et efficaces.
- *La répartition des fonctions de direction* peut alléger la charge des chefs d'établissement à condition de porter essentiellement sur l'apprentissage et l'enseignement et non sur la gestion, afin de ne pas être perçue comme imposée et, à terme, rejetée.
- *La direction systématique* entre circonscriptions ou régions est une structure latérale qui peut permettre aux chefs d'établissement de mettre en commun certaines ressources, de s'entraider, d'instaurer un apprentissage entre pairs en se formant ensemble à la direction. Cette organisation est un phénomène relativement nouveau en Finlande et fait l'objet de la prochaine section.

4.4 La redistribution des fonctions de direction dans une communauté locale

Le dernier des cadres d'analyse cités à la section 4.3 est le cadre structurel-technique. Il a trait à l'organisation du personnel, aux rôles, aux responsabilités, aux dimensions spatiales et temporelles, et aux procédures internes aux systèmes. Tout changement délibéré au sein d'une organisation est avant tout tributaire des activités menées au sein de ce cadre et du cadre stratégique – qu'il s'agisse de créer de nouvelles structures destinées à atteindre des objectifs différents, ou d'atteindre les mêmes objectifs par des moyens plus efficaces, en mettant en place de nouvelles structures d'interaction et de culture, ou en modifiant la répartition des compétences et des responsabilités.

Les changements et les enjeux auxquels la société finlandaise et son système éducatif sont confrontés ont déclenché une réponse structurelle. La structure de certains services municipaux et des départements compétents en matière d'acheminement de ces services a été réorganisée. Parmi ces changements, quatre joueront un rôle déterminant dans le maintien durable des performances élevées du système éducatif et de l'économie finlandais. Ces changements sont les suivants :

- *La question des retraites et des services sociaux* : les départs en retraite imminents de la génération du « baby boom » mettent de plus en plus la viabilité financière de la protection sociale à rude épreuve. Face à cette situation, des mesures sont prises pour rationaliser et rentabiliser les services publics par la réduction des coûts, la mise en commun des ressources et l'intégration des services.
- *L'émigration rurale* : dans les campagnes, l'exode en direction des villes entraîne une chute de la rentabilité. Les municipalités, dont la taille ne cesse de diminuer, sont de plus en plus dans l'obligation de mettre en commun leurs offres de programmes, leurs possibilités de scolarisation et les compétences de direction y afférentes.
- *La hausse de l'immigration* : elle a pour cause l'adhésion à l'Union européenne et la nécessité d'accroître l'assiette fiscale afin d'atténuer la crise des départs à la retraite et de soutenir la protection sociale. Ce phénomène se traduit par l'arrivée de nombreuses familles d'immigrés, dont les besoins éducatifs spéciaux doivent être pris en compte, et pour lesquelles la fourniture d'éducation doit être coordonnée avec celle des services de santé et des services sociaux.
- *L'enjeu de la succession de la direction* : (examiné au chapitre précédent) et ses pressions sur le recrutement, la continuité et le renouvellement de la direction.

Face à ces changements et ces enjeux, la Finlande a notamment réagi en mettant en place une direction systématique répartie, à l'échelle des villes ou des municipalités. Nous avons pu en étudier une illustration particulièrement innovante dans la ville de Tampere, même si nous sommes conscients que la stratégie adoptée par cette municipalité n'est qu'un exemple parmi d'autres. Nous avons récemment été informés par des représentants du ministère finlandais que d'autres municipalités ont depuis mis en œuvre des stratégies analogues.

L'une des principales caractéristiques de la direction des établissements scolaires en Finlande (caractéristique que le pays partage avec d'autres pays nordiques à la suite de la décentralisation) est le rôle de premier plan joué par les municipalités locales. Ces dernières (ou, dans le cas de la formation professionnelle du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, leurs regroupements), dont le nombre s'élève à plus de 400, sont les propriétaires de la majorité des établissements scolaires. Ce sont elles qui les financent (sur leurs propres ressources jusqu'à un certain point) et qui sont les employeurs des enseignants (notamment des chefs d'établissement). Par ailleurs, comme nous l'avons vu, elles jouent aussi un rôle fondamental dans la planification et l'élaboration des programmes.

La ville dans laquelle nous nous sommes rendus a adopté un nouveau modèle de gestion, qui semble s'inspirer des méthodes suivies par les entreprises. La direction municipale a ainsi défini le rôle de la communauté locale (ou de ses délégués élus) comme étant *l'acheteur* de services qui peuvent être fournis par des *prestataires* publics ou privés, sélectionnés sur la base de leur efficacité. Pour ce qui est des établissements

scolaires, il a été reconnu lors de la réforme de la gestion des villes qu'il n'était pas absolument nécessaire de faire appel à plusieurs prestataires, mais que les *contrats de services* avec les prestataires comporteront toutefois à la fois des indicateurs de coûts et de résultats de l'apprentissage. Dans cette municipalité, la conduite de la réforme de la gestion des établissements locaux est davantage entre les mains du *responsable du développement pédagogique* qui met en œuvre la réforme de la gouvernance municipale, qu'entre celles du directeur du département de l'éducation de la ville.

La réforme mise en œuvre à Tampere s'inscrit dans le cadre du processus national de réforme qui vise à donner au pays les moyens de faire face aux enjeux liés aux mutations sociales, économiques et démographiques. Un document d'information décrivant le projet du ministère de l'Intérieur (2006) destiné à restructurer les municipalités et les services souligne qu'en raison des changements démographiques, certaines ressources devront être transférées du secteur de l'éducation à celui de la santé et de la protection sociale. En conséquence, les dépenses affectées aux établissements d'enseignement secondaire polyvalent en 2010 n'atteindront que 93 % des niveaux de financement de 2005. Cette baisse nécessite une réorganisation des services publics locaux. La réforme des structures de gestion et le renforcement de la direction à l'échelon municipal sont étroitement liés à ce processus. Pour reprendre les termes employés par le responsable de la réforme de la gestion municipale, « en période de changement, une direction dynamique s'impose ». La réforme de la direction scolaire que nous venons d'examiner – qui prévoit l'attribution à certains chefs d'établissement de nouvelles compétences de coordination à l'échelon de la circonscription, associée à la mise en place de nouvelles fonctions de gestion au sein des établissements dirigés par ces chefs d'établissement, et ce, afin de contrebalancer et de compenser l'élargissement de leurs devoirs – est directement liée aux efforts à déployer pour relever ces défis.

La réforme municipale prévoit une redistribution de la direction des établissements scolaires à plusieurs niveaux et dans plusieurs directions. La stratégie globale consiste à mettre en commun les chefs d'établissement au niveau municipal. Ces derniers sont au nombre de cinq à assumer les fonctions de chefs d'établissement à l'échelon de la circonscription, auquel ils allouent un tiers de leur temps, le reste étant consacré à leur établissement. Cette redistribution a les conséquences suivantes :

- La direction est redistribuée entre l'autorité municipale et les établissements. Les chefs d'établissement qui ont été invités par la municipalité à répartir leurs activités de direction entre les établissements de leur région assument désormais des rôles et des fonctions qui relevaient auparavant directement de l'autorité municipale. En plus de diriger leur propre établissement, ils coordonnent désormais diverses fonctions à l'échelon de la circonscription, telles que la planification, le développement ou l'évaluation. De cette façon, la municipalité partage avec eux certaines fonctions de direction qui dépassent les frontières de leur propre établissement.
- Les nouveaux chefs de circonscription font partie d'une équipe de direction municipale. Le chef du département municipal de l'éducation n'est plus seul face à ses responsabilités, il travaille désormais au sein d'un groupe avec lequel il peut partager ses problèmes et élaborer des solutions.
- Les chefs de circonscription répartissent désormais l'énergie, l'expérience et le savoir entre leur propre établissement et les autres. Tout en coordonnant des activités telles que la planification des programmes, le développement professionnel ou la prise en compte des besoins spéciaux dans leur région, ils

exercent des fonctions de direction aussi bien à l'échelon de l'établissement qu'à celui de la circonscription locale.

- Au sein des établissements les plus grands (qui sont également dirigés par les chefs de circonscription), la direction a été répartie en interne entre le chef d'établissement et les autres membres du personnel de l'établissement. Cette réorganisation a permis de libérer le chef d'établissement pour d'autres responsabilités liées à la région, et de renforcer les expériences et les capacités de direction au sein des établissements.

Ces différentes modalités de répartition de la direction s'inscrivent dans les efforts déployés pour transformer les services éducatifs et les services publics de Tampere, à une époque de profonds changements externes.

La redistribution parallèle de la direction au sein de la municipalité, entre les autorités municipales et les établissements scolaires, entre les établissements et au sein de ces derniers modifie sensiblement la façon dont fonctionne la direction à l'échelon du système. Les acteurs se retrouvent tous dans un espace nouveau caractérisé par une communication plus soutenue, ont accès à des informations nouvelles, et sont en relation avec de nouveaux interlocuteurs dans le cadre de situations inédites. Cette intensification de la communication et ces nouvelles formes d'interaction modifient également les comportements. Les responsables municipaux s'en remettent de plus en plus aux chefs de circonscription car leur capacité de résoudre les difficultés locales est fortement tributaire des actions menées par ces derniers. Les chefs de circonscription dépendent pour leur part de plus en plus des autres chefs d'établissement de leur région, du fait que leurs résultats sont évalués sur la base non seulement des performances de leur propre établissement mais également de celles des établissements de leur circonscription. Les chefs d'établissement commencent à faire passer au premier plan les besoins de la communauté au lieu de défendre, dans un climat de concurrence, les intérêts de leur propre établissement. Cette interaction entre les établissements ouvre de nouvelles perspectives d'apprentissage mutuel. En outre, du fait qu'ils consacrent moins de temps et d'énergie à leur propre établissement, les chefs d'établissement sont contraints de déléguer diverses tâches de gestion à d'autres membres du personnel, ouvrant ainsi la voie à la mise en place d'une direction latérale plus ouverte au sein de l'établissement, à un renforcement plus important des capacités de répartition des fonctions de direction et, par conséquent, à une approche plus constructive en matière de succession et de pérennité de la direction.

La redistribution parallèle de la direction au sein de la municipalité, entre les autorités municipales et les établissements scolaires, entre les établissements et au sein de ces derniers modifie sensiblement la façon dont fonctionne la direction à l'échelon du système.

Ce réseau local et institutionnel de nouvelles interdépendances peut être qualifié de systémique à plusieurs égards.

- L'intérêt des responsables ne se porte plus uniquement sur un établissement mais sur le système local dans son ensemble.
- Les frontières entre les différents pans du système éducatif local et les services internes des établissements deviennent plus perméables.
- Le renforcement des interdépendances et des interactions mutuelles entraîne l'émergence de principes de développement et de changement. Les mesures prises

par les chefs de circonscription dans leur propre établissement ont des répercussions sur les autres établissements. De même, les actions menées dans chaque circonscription influent sur les autres. À titre d'illustration, un chef de circonscription d'une municipalité que nous avons visitée a conçu un nouveau système informatique de gestion des ressources disponibles pour les écoles de la région, qui s'est traduit par une amélioration de la transparence à l'échelle de la municipalité. De même, lorsqu'un établissement met en œuvre une nouvelle stratégie de prise en charge des élèves qui rencontrent des difficultés d'apprentissage particulières, cette stratégie peut être rapidement étendue aux autres établissements par l'intermédiaire du coordinateur des besoins spéciaux qui est également membre de l'équipe des chefs de la circonscription.

- Les établissements communiquant davantage qu'avant la réforme, il leur est désormais impossible de se dissimuler leurs ressources. Ils subissent ainsi une obligation morale de partager ces ressources avec ceux qui en ont le plus besoin. Comme l'a expliqué un chef d'établissement, « si un établissement a besoin de ressources à des fins spécifiques, son directeur contactera ses homologues, et il s'en trouvera toujours un pour lui répondre 'il nous reste un petit quelque chose – voulez-vous en profiter?' ». Cette façon de fonctionner permet également de coordonner les programmes, de concilier les objectifs stratégiques nationaux et locaux, et de garantir la cohérence entre les différents programmes élaborés dans les établissements de la ville. Elle a été rendue possible par la création du poste de directeur à l'échelle de la circonscription, dont la description stipule qu'il consiste à « garantir une cohérence adéquate des programmes au sein de la circonscription » et à « assurer un parcours scolaire sans heurts pour les élèves ».
- Des interactions plus fréquentes, des interdépendances renforcées, une communication améliorée et des frontières plus perméables entre les établissements ne font pas que renforcer les capacités de résolution des problèmes, mais offrent également des perspectives de développement. Comme l'a expliqué le responsable municipal de la conception de l'enseignement, le nouveau modèle de gestion doit « dégager des ressources qui seront affectées à l'éducation de base, ce qui améliorera également la capacité de Tampere de prendre part aux activités de développement et aux débats d'action nationaux », en conformité avec la volonté affichée par la région de devenir le symbole de l'économie de la connaissance à la finlandaise. Avec le concours du nouveau réseau des chefs de circonscription, la direction municipale espère entrer en contact plus facilement avec les établissements et les associer davantage à la mise en œuvre de sa stratégie prospective. Selon les termes employés par le responsable du développement municipal, « c'est de cette façon que nous entendons veiller à ce que les établissements restent tournés vers l'avenir ». De fait, les chefs d'établissement de la région se sont vus confier un certain nombre de tâches essentielles de développement – comme la promotion des bonnes pratiques, le renforcement des pratiques d'évaluation en tant que vecteurs d'apprentissage mutuel, et le soutien à la formation professionnelle des enseignants.

La redistribution des fonctions de direction entre les établissements est étroitement liée à la répartition de ces fonctions au sein de chaque établissement. L'absence d'un chef d'établissement réclame une plus forte implication de la part du personnel. La création du poste de vice-chef d'établissement a doublé le nombre des postes de gestion à l'échelon inférieur à celui du chef d'établissement. Dans un établissement d'enseignement

secondaire polyvalent que nous avons visité, le nouveau vice-chef d'établissement, l'ancien chef d'établissement adjoint et le chef d'établissement responsable des affaires de la circonscription constituaient l'équipe de direction. Lorsque ce groupe nous a présenté l'établissement, c'est le vice-chef d'établissement, et non le chef d'établissement, également chef de circonscription, qui jouait le premier rôle. L'établissement a déjà constitué plusieurs équipes, et chaque enseignant est membre de l'une d'elles. Toutes les équipes sont compétentes pour ce qui est de l'ensemble des affaires de l'établissement, et consacrent leurs activités à des domaines considérés comme essentiels au développement de l'établissement : les loisirs, le développement pédagogique, l'éducation spécialisée, l'éducation des immigrés, l'information et la communication, l'éducation multiculturelle et la formation continue.

Conscients que d'autres pays ou d'autres autorités pourraient souhaiter adopter certains des principes ou des pratiques décrits ci-dessus, nous estimons devoir apporter quelques précisions concernant la stratégie finlandaise en matière de redistribution des fonctions de direction. Dans d'autres contextes, la répartition de la direction s'est souvent traduite par une hausse des responsabilités conjuguée à une diminution de l'autorité. De fait, les mesures visant à regrouper les attributions en matière de programmes, de normes et d'évaluation s'accompagnent souvent, dans un contexte d'insuffisance fréquente des ressources, d'un transfert de responsabilités et, sur un plan plus concret, de la mise en cause des directeurs lorsqu'ils ne parviennent pas à mettre en œuvre les stratégies de manière satisfaisante (Hargreaves, 1994 ; Whitty, Power et Halpin, 1998). Toutefois, dans l'exemple que nous avons examiné :

- Le risque de transférer la surcharge de travail aux échelons inférieurs du système est peut-être moindre, du fait que les chefs d'établissement finlandais ne sont pas soumis à autant de sollicitations extérieures que leurs homologues d'autres pays.
- Bien que la rationalisation des ressources au moyen de la collaboration soit l'un des objectifs de la stratégie mise en œuvre à Tampere, elle ne se traduit pas par la même impression d'austérité ou de pénurie que des approches similaires peuvent parfois faire naître.
- Même si, comme nous l'avons vu à la section précédente, certains enseignants perçoivent leurs nouvelles responsabilités comme une forme de collégialité forcée qui les détourne de leur mission principale d'enseignement et d'apprentissage, l'adhésion que suscite la vision éducative et sociale nationale réduit le risque de voir cette perception se répandre davantage.
- Le climat de concurrence dans lequel s'inscrit la gestion locale des établissements scolaires dans d'autres pays semble avoir été remplacé en Finlande par un engagement local en faveur de la justice, de l'équité et de l'aide entre établissements.
- Ce ne sont pas l'intérêt individuel et l'isolement qui caractérisent la direction des systèmes et des établissements à l'échelle locale, mais bien des principes de confiance, de coopération et de responsabilité.

Enseignements et conclusions relatifs à la réforme systémique en Finlande

Bien qu'encore balbutiante, la réforme systémique de la direction et de l'amélioration pédagogiques que nous venons d'analyser a déjà produit quelques effets positifs, grâce au

renforcement de la coopération et de la coordination entre la direction et la pratique. Elle semble près d'atteindre les objectifs clés suivants :

- *Rationaliser les ressources* au sein d'un État protecteur en proie à des difficultés financières.
- *Intégrer les services* de manière à répondre aux besoins de populations plus diverses.
- *Accroître la transparence* des pouvoirs et des ressources au sein du système local.
- *Améliorer la résolution des problèmes* en intensifiant les processus d'interaction, de communication et d'apprentissage collectif.
- Promouvoir une culture de confiance, *de coopération et de responsabilité* en vue d'accroître l'efficacité et d'améliorer l'équité.
- *Renforcer les capacités de la direction* et veiller à sa succession et à sa stabilité en étoffant la direction locale dans les établissements et les municipalités.

La forme particulière d'innovation systémique que nous avons analysée est profondément ancrée dans une autre innovation, celle qui s'exerce aujourd'hui en Finlande sur les plans pédagogique et social. Pour mieux faire comprendre à la communauté internationale ce qui caractérise l'exemple de la Finlande, et en dégager des enseignements, il convient d'éviter les deux écueils suivants : sélectionner en les isolant des aspects spécifiques de la réforme systémique menée en Finlande sans tenir compte du contexte social, politique ou culturel dans lequel ils s'inscrivent ; ou à l'inverse, nier l'utilité de l'exemple de la Finlande (ou de tout autre) sous prétexte qu'il est trop différent et qu'il risque d'être inadapté sur le plan politique ou économique. L'approche efficace adoptée aux échelons des municipalités et du pays en matière de direction systémique et d'amélioration de l'éducation est intéressante précisément parce qu'elle met en évidence la nécessité de ne pas séparer l'amélioration de l'éducation de celle de la société, dans des cadres d'action et de préoccupation multiples et cohérents, qui prennent en compte les dimensions liées à l'éthique, la culture, la stratégie et la structure/technique, et axés sur l'apprentissage et la direction. Cet engagement et cette cohérence sur les plans éthique et organisationnel, au sein d'un système cohérent, est un enseignement clé et dans une large mesure transférable de la réforme de l'éducation systémique.

4.5 Pistes de réflexion

Dans les pays de l'OCDE, la Finlande fait figure d'exemple de réussite pour ce qui est des résultats de l'éducation. Les Finlandais sont parvenus à concilier le passé et l'avenir, à s'adapter au changement tout en maintenant les traditions, et à veiller sur l'équité tout en garantissant la qualité des résultats de l'éducation. Cette évolution s'est déroulée dans un contexte de partage général des fonctions de direction des établissements scolaires afin de garantir la cohérence des objectifs à l'échelon national. Les enseignants, les chefs d'établissement, et à vrai dire tous ceux qui participent au processus d'éducation, aspirent à un objectif commun, qui est garant de qualité. Ces caractéristiques placent la Finlande dans la ligne de mire de la communauté internationale, qui recherche activement les clés de sa réussite sur le plan de l'éducation. Ci-dessous figurent des réflexions ou des recommandations dérivées de l'analyse des caractéristiques de l'approche mise en œuvre par la Finlande à des fins d'amélioration

systémique. Ces caractéristiques peuvent être adaptées et adoptées dans d'autres pays ou d'autres contextes :

- Définir une mission sociale et éducative globale et fédératrice, qui va au-delà des aspects techniques relatifs aux inégalités de réussite et qui ne fixe pas d'objectifs pompeux et vagues tels « qu'un enseignement de niveau international ».
- Prendre conscience que le meilleur moyen de garantir la qualité de l'enseignement consiste à agir au moment de la sélection des nouveaux enseignants, en leur proposant des incitations, des rémunérations et une mission professionnelle et sociale particulièrement motivantes.
- Renforcer les capacités professionnelles par la rationalisation et la diminution du nombre, de la fréquence et de l'ampleur des interventions et des sollicitations extérieures.
- Garantir l'assurance qualité en veillant au développement et à l'exercice de la responsabilité professionnelle et sociale, au lieu de s'en remettre à des formes de contrôle bureaucratiques et conformes aux mécanismes du marché.
- Faire reposer l'amélioration sur une direction stratégique et professionnelle susceptible de susciter la confiance et la coopération.
- Renforcer la direction latérale par des réseaux professionnels de grande ampleur et dispersés sur le plan géographique, mais également par une coopération locale en faveur du bien-être et de l'amélioration des élèves et des citoyens de la ville.
- Réduire l'inégalité des chances et des résultats en intégrant à la direction systémique des principes forts de justice sociale, qui prévoient une entraide entre les plus forts et les plus faibles, à l'intérieur comme à l'extérieur des établissements scolaires.
- Structurer clairement et pérenniser le lien entre la nécessité de progresser et celle de préserver un patrimoine estimé.
- Allouer à l'échelon municipal local des responsabilités suffisamment importantes, notamment en matière de conception des programmes, afin que la direction et la coopération latérales ne se résument pas à des tâches administratives, mais comportent également un volet pédagogique et professionnel.
- Développer les équipes de direction et la répartition des fonctions de direction au sein des établissements afin de renforcer les capacités de direction entre les établissements.
- Attacher une extrême vigilance à l'apprentissage (programmes et pédagogie) dont dépendent les résultats, au lieu de miser sur la mesure des performances pour entraîner une amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage.
- Remettre en cause le système onéreux et de grande ampleur d'examens décisifs.
- S'efforcer de rendre conciliables l'avènement des sociétés du savoir et l'application des principes inspirés de la gestion des entreprises à la réforme de l'éducation, avec le respect de principes de nature à préserver et à consolider une protection sociale forte et universelle.

Recommandations à l'intention de la Finlande

La réussite de la Finlande doit toutefois s'inscrire dans la durée. Les Finlandais eux-mêmes continuent de rechercher les moyens d'améliorer leur système pédagogique. Ils sont eux aussi parfois surpris par les résultats de l'enquête PISA et par l'intérêt qu'ils suscitent dans le monde entier. Ils s'emploient à rechercher les raisons de leur succès et les moyens à mettre en œuvre pour améliorer encore la situation. Leur approche systémique de partage et de répartition des fonctions de direction à des échelons différents vise à aider le pays à faire face aux difficultés auxquelles il sera confronté dans les années à venir, telles que la réduction des budgets de l'éducation en raison du vieillissement de la population, la pénurie de chefs d'établissement due aux départs en retraite, et une population plus hétérogène sous l'effet de l'immigration. Certaines des suggestions ci-dessous pourraient aider la Finlande à résoudre ces difficultés de manière plus efficace :

- Élaborer une stratégie nationale claire en matière de développement et de succession de la direction.
- Étendre la direction des chefs d'établissement et la direction latérale au-delà de la coopération administrative et sociale, et la faire porter sur l'amélioration de la pratique pédagogique. Soutenir des projets expérimentaux destinés à développer les établissements et leur direction, et axés sur le renforcement de l'apprentissage et la coopération entre les établissements, les communautés locales et les établissements de formation des enseignants.
- Ne pas repousser les départs en retraite des chefs d'établissement en fin de carrière, mais leur permettre de travailler au renforcement des capacités de direction de leur établissement par le mentorat. Donner les moyens aux autres acteurs de l'établissement de participer à ces activités en les déchargeant d'une partie de leurs tâches.
- Renforcer la génération de données à l'échelon des établissements au moyen de tests de diagnostic, afin de ne plus faire reposer la progression et les résultats d'une population d'élèves toujours plus hétérogène sur l'intuition et l'interaction, mais d'organiser un suivi de leurs performances afin de détecter précocement les situations dans lesquelles les méthodes traditionnelles trouveraient leurs limites, compte tenu des différences culturelles.
- Structurer et mettre en commun les connaissances, jusqu'alors tacites, relatives à la réussite de la Finlande sur les plans éducatif et économique, afin que d'autres pays puissent en tirer des enseignements, et afin de la rendre plus facilement transférable dans les établissements d'autres pays.

Ultimes réflexions

La nécessité d'améliorer l'équité de l'éducation et les résultats de l'enseignement se fait pressante dans tous les pays. Pour les établissements, le moyen d'accroître les capacités d'amélioration consiste à promouvoir l'apprentissage interne en s'appuyant aussi bien sur les résultats que sur les erreurs commises. Les nations et les états peuvent eux aussi développer leurs perspectives d'amélioration en s'efforçant de faire reposer leur apprentissage sur les exemples de réussite, de conflits et d'échecs des autres pays. Les enseignants ne peuvent pour leur part plus exclusivement fonder leur amélioration sur la reproduction des pratiques observées chez leurs formateurs – en raison avant tout du fait

que leurs établissements, les disciplines qu'ils enseignent et leurs élèves risquent d'être très différents de ceux de leurs prédécesseurs. Prendre acte des résultats positifs obtenus par les autres, et les étudier avant de les adapter de manière avisée et de les ajuster en permanence à sa propre situation – tels sont les moyens par lesquels on s'améliore par l'apprentissage.

La réussite de la Finlande et les efforts qu'elle déploie en permanence à cette fin ouvrent des perspectives d'amélioration aux autres pays. Nous avons perçu la stratégie mise en œuvre en Finlande comme une volonté d'ouverture et de discernement, de nature à engendrer, après adaptation, des améliorations dans d'autres contextes nationaux. Par ailleurs, même si la Finlande arrive en tête de nombreux classements mondiaux des performances éducatives et économiques, sa réussite actuelle et les moyens qu'elle a mis en œuvre pour l'atteindre ne doivent pas entraver sa capacité d'adaptation face à l'évolution future des circonstances. Elle ne peut se contenter de cette réussite si elle entend pérenniser son développement. L'allégeance idéologique ne doit pas faire à l'obstacle à l'apprentissage continu, qui doit être mené de manière interactive et sous un angle international. C'est à ce prix que les systèmes éducatifs et économiques des pays de l'OCDE pourront réussir leur transformation en sociétés du savoir.

S'il n'existe aucune recette miracle de l'amélioration de l'équité et des résultats de l'éducation, nous pouvons tous, dans le cadre de nos efforts de progression, tirer des enseignements de nos expériences respectives. Si nous faisons preuve de discernement et d'ouverture, tout en prenant en considération les divers contextes culturels, les études de cas telles que celle-ci peuvent nous permettre d'instaurer un transfert, une circulation et une mise en application de données et de connaissances internationales utiles, susceptibles d'être bénéfiques pour le plus grand nombre. C'est dans cet esprit que le présent rapport et ses conclusions ont été rédigés.

Annexe 4.A1

Programme de la visite menée dans le cadre de l'étude de cas 16-19 janvier 2007

Mardi 16 janvier, Helsinki, ministère de l'Éducation

Heure/lieu	Nom	Fonction	Domaines de spécialité
10h30-11h00	M. Aki Tornberg	Ministère de l'Éducation Conseiller d'éducation	Statistiques et analyse de recherches
11h00-12h00	M. Heikki Blom	Ministère de l'Éducation Conseiller d'éducation	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire général
	M. Jari Rajanen	Ministère de l'Éducation »Conseiller d'éducation	Éducation de base
12h00-13h00	Déjeuner		
13h00-14h00	M. Jorma Kauppinen	Conseil national de l'éducation	Chef de l'unité des établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire général
	Mme Irmeli Halinen	Conseil national de l'éducation	Chef de l'unité d'éducation de base
	Mme Sirkka-Liisa Kärki ou une autre personne	Conseil national de l'éducation	Chef de l'unité du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel
14h00-15h00	Mme Outi Salo	Ville d'Helsinki Directeur, Éducation de base	
	Mme Eija Säilä	Chef d'établissement, Oulunkylä	Direction des établissements d'enseignement primaire
	Mme Mervi Willman	Chef d'établissement, Helsingin Kuvataidelukio	Direction des établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, disciplines artistiques
15h00-16h00	M. Gustav Wikström M. Vesa Laine	Association des autorités locales et régionales de Finlande:	M. Wikström, Directeur, suédophone M. Laine, Droit de l'éducation
	M. Jorma Lempinen	Association finlandaise des chefs d'établissement:	M. Lempinen, Directeur
16h00-17h00	Mme Eeva-Riitta Pirhonen	Ministère de l'Éducation Directeur de la Division de l'éducation de base et générale	Directeur

Mercredi 17 janvier 2007, Tampere

Heure/lieu	Nom	Fonction	Domaines de spécialité
9h30-11h00	M. Hannu Suonniemi	Directeur de l'éducation à Tampere	Directeur
	M. Veli-Matti Kanerva	Directeur exécutif	Directeur de l'éducation de base
	M. Jaakko Lumio	Directeur exécutif	Directeur des services sociaux
11h00-12h30	Mme Sirkkaliisa Virtanen	Adjoint au maire	Adjoint au maire, Président de la Commission sur l'éducation
Déjeuner			
12h30-14h00	Réunion avec des chefs d'établissement, des enseignants et des élèves, et visites d'établissements (observation du travail des chefs d'établissement sur le terrain) Arto Nieminen, adjoint au maire Tero Suni, professeur principal (nord-est) Virva-Leena Masar, chef d'établissement adjointe		
14h00-15h30	M. Erkki Torvinen		
	M. Esa Parkkali		
	M. Markku Valkamo	Chef d'établissement, chef d'établissement de la circonscription	
	M. Tero Suni		
	M. Petri Fihlman		

Judi 18 janvier 2007, Järvenpää, enseignement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire général

Heure/lieu	Nom	Fonction	Domaines de spécialité
9h30-11h00	Mme Marju Taurula	Directrice de l'éducation, Järvenpää	Directrice
	M. Seppo Rantanen	Directeur exécutif	Éducation de base
	M. Atso Taipale	Chef d'établissement	Chef d'un établissement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire général
	Mme Helinä Perttu	Présidente de la Commission sur l'éducation	
11h00-12h30	Réunion avec des chefs d'établissement et des vices chefs d'établissement : Mme Marja Yliniemi, Mme Hanna Saarinen, M. Atso Taipale, M. Jukka Ottelin		
Déjeuner au cours de la réunion 11h00-12h30			
12h30-14h00	Réunion avec des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire : Eevi Huhtamaa, Emma Åman, Johanna Halla, Heidi Leinonen, Nelly Jaakkola, Leena Nousiainen		
14h00-15h30	Réunion avec des enseignants : membres de l'équipe de direction du deuxième cycle de l'enseignement secondaire : Jukka Ottelin, chef d'établissement adjoint, enseignant, mathématiques et informatique Aino Härkönen, enseignant, finnois et littérature Seija Aarto, enseignant, philosophie. Antti Mattila, enseignant, religion et psychologie Maija Mäntykangas, enseignant, chimie. Tuija Haapala, enseignant, traducteur, anglais		

Vendredi 19 janvier 2007, Helsinki, ministère de l'Éducation

Heure/lieu	Nom	Fonction	Domaines de spécialité
8h00-9h00	M. Kauko Hämäläinen	Directeur	Directeur du Centre de formation continue PALMENIA
	M. Antti Kauppi	Directeur exécutif	Directeur exécutif du Centre de formation continue PALMENIA
	M. Jukka Alava	Directeur	Institut de direction de l'éducation, Université de Jyväskylä
	Mme Elise Tarvainen	Chef de division	Institut de direction de l'éducation, Université de Jyväskylä

9h00-14h00 Conclusion : réunion de l'équipe de l'OCDE chargée de l'examen

Références

- Aho, E., K. Pitkanen et P. Sahlberg (2006), *Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Berliner, D. (2006), « Our Impoverished View of Educational Reform », *Teachers College Record*, vol. 108, n° 6, pp. 949-995.
- Bolam, R.L. Stoll et A. Greenwood (2007), « The Involvement of Support Staff in Professional Learning Communities », dans L. Stoll et K. S. Louis (dir. pub.), *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*, Professional Learning, Open University Press, Maidenhead, pp. 17-29.
- Bolivar, A. et J.M. Moreno (2006), « Between Transaction and Transformation: The Role of School Principals as Education Leaders in Spain », *Journal of Educational Change*, vol. 7, n° 1-2, pp. 19-31.
- Bolman, L.G. et T.E. Deal (2003), *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Bryk, A.S. et B.L. Schneider (2004), *Trust in Schools: A Core Resource for Improvement*, Russell Sage Foundation, New York.
- Castells, M. et P. Himanen (2002), *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*, Oxford University Press, Oxford.
- Crowther, F., S. Kaagan, M. Ferguson et L. Hann (2002), *Developing Teacher Leaders: How Teacher Leadership Enhances School Success*, Corwin Press, Thousand Oaks, CA.
- Deal, T.E. et K.D. Peterson (1999), *Shaping School Culture: The Heart of Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Dodd, D. et K. Favaro (2007), *The Three Tensions*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Epstein, J.L. (2001), *School, Family, and Community Partnerships: Preparing Educators and Improving Schools*, Westview Press, Boulder, CO.
- Evans, M. et C. Stone-Johnson (à paraître), « Internal Leadership Challenges of Network Participation: The Experiences of School Leaders in the Raising Achievement/Transforming Learning Network », *International Journal of Leadership in Education*.
- Fink, D. et C. Brayman (2006), « School Leadership Succession and the Challenges of Change », *Educational Administration Quarterly*, vol. 42, n° 1, pp. 62-89.
- Fullan, M. (2003), *Change Forces with a Vengeance*, Routledge, Londres.

- Fullan, M. (2005), *Leadership and Sustainability: System Thinkers in Action*, Sage Publications Ltd, Thousand Oaks, CA.
- Fullan, M. (2006), *Turnaround Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Giles, C. et A. Hargreaves (2006), « The Sustainability of Innovative Schools as Learning Organisations and Professional Learning Communities during Standardised Reform », *Educational Administration Quarterly*, vol. 42, n° 1, pp. 124-156.
- Gronn, P. (2003), *The New Work of Educational Leaders: Changing Leadership Practice in an Era of School Reform*, Sage Publications Ltd., Thousand Oaks, CA.
- Grubb, N., H.M. Jahr, J. Neumüller et S. Field (2005), « Finland Country Note for OECD Equity in Education Thematic Review », www.oecd.org/edu/equity/equityineducation.
- Haikio, M. (2002), *Nokia: The Inside Story*, Edita, Helsinki.
- Hargreaves, A. (1994), *Changing Teachers, Changing Times: Teachers' Work and Culture in the Postmodern Age*, Professional Development and Practice, Teachers College Press, New York.
- Hargreaves, A. (2003), *Teaching in the Knowledge Society: Education in the Age of Insecurity*, Teachers College Press, New York.
- Hargreaves, A. (2007a), « Sustainable Professional Learning Communities », dans L. Stoll et K. S. Louis (dir. pub.), *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*, pp. 181-195, Professional Learning, Open University Press, Maidenhead.
- Hargreaves, A. (2007b), « The Long and Short of Educational Change », *Education Canada*, vol. 47, n° 3, p. 16.
- Hargreaves, A. et D. Fink (2003), « Sustaining Leadership », *Phi Delta Kappan*, vol. 84, n° 9, pp. 693-700.
- Hargreaves, A. et D. Fink (2004), « The Seven Principles of Sustainable Leadership », *Educational Leadership*, vol. 61, n° 7, pp. 8-13.
- Hargreaves, A. et D. Fink (2006), *Sustainable Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Hargreaves, A. et M. Fullan (1998), *What's Worth Fighting for Out There?*, Teachers' College Press, New York.
- Hargreaves, A. et I. Goodson (2006), « Educational Change over Time? The Sustainability and Nonsustainability of Three Decades of Secondary School Change and Continuity », *Educational Administration Quarterly*, vol. 42, n° 1, pp. 3-41.
- Hargreaves, D. (2004), *Education Epidemic: Transforming Secondary Schools through Innovation Networks*, Demos, Londres.
- Harris, A. (2001), « Building the Capacity for School Improvement », *School Leadership & Management*, vol. 21, n° 30, pp. 261-270.
- Harris, A., D. Muijs, C. Chapman., J. Russ et L. Stoll (2006), « Improving Schools in Challenging Contexts: Exploring the Possible », *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 17, n° 4, pp. 409-425.
- Harris, A. et A. Townsend (2007), « Developing Leaders for Tomorrow: Releasing System Potential », *School Leadership & Management*, vol. 27, n° 2, pp.169-179.

- Hatch, T. (2002), « When Improvement Programs Collide », *Phi Delta Kappan*, vol. 83, n° 8, pp. 626-639.
- Hay Group Education (2004), *Distributed Leadership: An Investigation for NCSL into the Advantages and Disadvantages, Causes and Constraints of a More Distributed Form of Leadership on Schools*, Hay Group Education, Londres.
- Honoré, C. (2004), *In Praise of Slowness: How a Worldwide Movement is Challenging the Cult of Speed*, HarperCollins, New York.
- Hopkins, C. et D. Jackson (2003), « Building the Capacity for Leading and Learning », dans A. Harris, C. Day, D. Hopkins, M. Hadfield, A. Hargreaves et C. Chapman (dir. pub.), *Effective Leadership for School Improvement*, Routledge, Londres.
- Hopkins, D. (2001), *School Improvement for Real*, Routledge, Londres.
- Hopkins, D. (2007), *Every School a Great School: Realising the Potential of System Leadership*, Open University Press, New York.
- Hord, S.M. (dir. pub.) (2004), *Learning Together, Leading Together: Changing Schools through Professional Learning Communities*, Teachers College Press, New York.
- James, C., M. Connolly, G. Dunning et T. Elliott (2006), *How Very Effective Primary Schools Work*, Paul Chapman, Londres.
- Kaplan, R.S. et D.P. Norton (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kotter, J. (1996), *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston.
- Leithwood, K., C. Day, P. Sammons, A. Harris et D. Hopkins (2006), *Seven Strong Claims about Successful School Leadership*, National College for School Leadership, Nottingham.
- Leithwood, K. et D. Jantzi (2000), « The Effects of Different Sources of Leadership on Student Engagement in School », dans K. Riley et K. S. Louis (dir. pub.), *Leadership for Change and School Reform*, Routledge, New York, pp. 50-66.
- Leithwood, K., D. Jantzi et R. Steinbach (1999), *Changing Leadership for Changing Times*, Open University Press, Buckingham.
- Leithwood, K. et K.S. Louis (dir. pub.) (1998), *Organisational Learning in Schools*, Swets and Zeitlinger, Lisse.
- Levin, B. (2000), « Putting Students at the Centre in Education Reform », *The Journal of Educational Change*, vol. 1, n° 2, pp. 155-172.
- Lieberman, A. et L. Miller (2004), *Teacher Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Louis, K.S. et S.D. Kruse (1995), *Professionalism and Community: Perspectives on Reforming Urban Schools*, Corwin, Thousand Oaks, CA.
- Louis, K.S., J. Toole et A. Hargreaves (1999), « Rethinking School Improvement », in K.S. Louis et J. Murphy (dir. pub.), *Handbook of Research in Educational Administration: A Project of the American Educational Research Association*, Longman, New York, pp. 251-276.
- MacBeath, J. et P. Mortimore (2001), *Improving School Effectiveness*, Open University Press, Buckingham.

- MacMillan, R. (2000), « Leadership Succession: Cultures of Teaching and Educational Change », dans N. Bascia et A. Hargreaves (dir. pub.), *The Sharp Edge of Educational Change: Teaching, Leading and the Realities of Reform*, pp. 52-71, Routledge, Londres.
- McLaughlin, M.W. et J.E. Talbert (2001), *Professional Communities and the Work of High School Teaching*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ministère de l'éducation, Finlande (2007), « Improving School Leadership, Finland Country Background Report », rapport préparé pour le Département de l'Éducation et de la Politique de la Science, Publications du ministère de l'Éducation 2007:14, Finlande, www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Ministère de l'Intérieur (2006), *Future Challenges*, document de base du « Projet de restructuration des municipalités et des services ».
- Mintzberg, H. (1979), *The Structuring of Organisations: A Synthesis of the Research*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Mortimore, P., P. Sammons, L. Stoll, D. Lewis et R. Ecoh (1988), *School Matters: The Junior Years*, Open Books, Wells.
- Mulford, W. (1998), « Organisational Learning and Educational Change », in A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan et D. Hopkins (dir. pub.), *International Handbook of Educational Change*, Kluwer Academic Press, Dordrecht.
- New Commission on the Skills of the American Workforce (2007), *Tough Choices or Tough Times: The Report of the New Commission on the Skills of the American Workforce*, Wiley, San Francisco, CA.
- Newmann, F., B. King et P. Youngs (2000), « Professional Development that Addresses School Capacity: Lessons from the Urban Elementary School », présentation à la American Educational Research Association, Nouvelle-Orléans, LA, 28 avril.
- Newmann, F. M. et G. Wehlage (1995), *Successful School Restructuring: A Report to the Public and Educators by the Center on Organisation and Restructuring of Schools*, The Center on Organisation and Restructuring of Schools, Madison, WI.
- OCDE (2001), *L'école de demain : Quel avenir pour nos écoles ?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, OCDE, Paris.
- Porter, M., K. Schwab, X. Sala-i-Martin et A. Lopez-Claros (dir. pub.) (2004), *The Global Competitiveness Report*, Oxford University Press, New York.
- PricewaterhouseCoopers LLP (2007), *Independent Study into School Leadership*, Department for Education and Skills, Nottingham.
- Rosenholtz, S. (1989), *Teachers' Workplace*, Longman, New York.
- Sahlberg, P. (2006), « Education Reform for Raising Economic Competitiveness », *Journal of Educational Change*, vol. 7, n° 4, pp. 259-287.
- Sahlberg, P. (2007), « Education Policies for Raising Student Learning: The Finnish Approach », *Journal of Education Policy*, vol. 22, n° 2, pp. 147-171.

- Schmoker, M. (2006), *Results Now: How We Can Achieve Unprecedented Improvements in Teaching and Learning*, Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandrie.
- Senge, P.M. (1990), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organisation*, Doubleday, New York.
- Senge, P.M., N. Cambron-McCabe, T. Lucas, A. Kleiner, J. Dutton et B. Smith (2000), *Schools that Learn: A Fifth Discipline Fieldbook for Educators, Parents, and Everyone Who Cares about Education*, Doubleday, New York.
- Shirley, D. et A. Hargreaves (2006), « Data-Driven to Distraction », *Education Week*, vol. 26, n° 6, pp. 32-33.
- Silins, H. et B. Mulford (2002), « Leadership and School Results », dans K. Leithwood, P. Hallinger, K.S. Louis, P. Furman-Brown, B. Gronn, W. Mulford et K. Riley (dir. pub.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*, pp. 561-612, Kluwer Academic, Dordrecht.
- Simola, H. (2005), « The Finnish Miracle of PISA: Historical and Sociological Remarks on Teaching and Teacher Education », *Comparative Education*, vol. 41, n° 4, pp. 455-470.
- Spillane, J. (2006), *Distributed Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Starratt, R. J. (2004), *Ethical Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Stoll, L. et K. S. Louis (dir. pub.) (2007), *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*, *Professional Learning*, Open University Press, Maidenhead.
- UNICEF (2007), *La pauvreté des enfants en perspective : Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, Rapport Innocenti 7, Centre de recherches UNICEF Innocenti, Florence.
- Veuglers, W. et J. M. O'Hair (2005), *School-University Networks and Educational Change*, Open University Press, Maidenstone.
- The Wallace Foundation (2007), *Wallace's REPORT '06*, The Wallace Foundation, New York.
- Wenger, E. (1998), *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Westbury, I., S.-E. Hansen, P. Kansanen et O. Björkvist (2005), « Teacher Education for Research-Based Practice in Expanded Roles: Finland's Experience », *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 49, n° 5, pp. 475-485.
- Whitty, G., S. Power et D. Halpin (1998), *Devolution and Choice in Education: The School, State, and the Market*, Open University Press, Buckingham.

Chapitre 5

L'approche anglaise de la direction systémique par Stephan Huber, Hunter Moorman et Beatriz Pont

Ce chapitre fournit des éléments d'information et d'analyse sur l'approche systémique de la direction d'établissement scolaire adoptée en Angleterre en vue d'améliorer les établissements scolaires. Cette pratique consiste, pour les établissements, à travailler dans une perspective qui dépasse leur strict périmètre pour le bénéfice du système scolaire dans son ensemble. Si l'OCDE a choisi de s'intéresser à l'approche systémique anglaise, c'est parce que l'Angleterre a défendu cette vision de la direction d'établissement à travers un ensemble de politiques et de pratiques menées aux échelons national, régional et des établissements, encourageant la collaboration entre établissements et équipes de direction pour que « chaque établissement soit un bon établissement pour chaque élève ». Au cours des cinq dernières années, les autorités anglaises ont mis en place un certain nombre de mécanismes permettant aux établissements scolaires et à leurs dirigeants de collaborer afin d'améliorer l'école au sens large. Parmi ces différents dispositifs, nous pouvons citer, en particulier, le rôle du National College for School Leadership (NCSL), qui encourage les chefs d'établissement à « réfléchir et agir au-delà du périmètre de l'école », à l'image des National Leaders of Education (responsables nationaux de l'éducation) ou des School Improvement Partners (partenaires pour l'amélioration des établissements scolaires), le rôle du Specialist Schools and Academies Trust (SSAT), organisme indépendant qui a beaucoup contribué au développement des réseaux d'établissements, ou encore la possibilité pour les établissements scolaires d'établir différents niveaux de collaboration ou de partenariat avec d'autres établissements.

Ce chapitre est basé sur une visite d'étude en Angleterre organisée par le Department for Education and Skills (DfES) – devenu le Department for Children, Schools and Families (DCSF) – à la demande de l'OCDE. Lors de cette visite, l'équipe de l'OCDE a rencontré différents acteurs du secteur de l'éducation à Londres et s'est rendue dans deux établissements scolaires. Le rapport décrit le contexte anglais, définit l'approche systémique et fournit des exemples provenant des deux établissements visités, qui ont sensiblement amélioré leurs résultats en poursuivant une approche systémique de la direction d'établissement. Enfin, le rapport livre quelques analyses sur les pratiques observées et conclut par un ensemble de recommandations.

5.1 La visite de l'OCDE en Angleterre

Si l'OCDE a choisi de s'intéresser à l'approche systémique anglaise de la direction d'établissement scolaire, c'est parce que l'Angleterre a fait œuvre pionnière en expérimentant un ensemble de politiques et de pratiques aux échelons national, régional et des établissements, encourageant la collaboration entre établissements et équipes de direction pour que « chaque établissement soit un bon établissement pour chaque élève ».

Les données recueillies lors la visite en Angleterre proviennent de l'abondante documentation qu'a pu consulter l'équipe et d'entretiens individuels et collectifs effectués pendant la visite. Les sources documentaires utilisées pour l'analyse comprennent des documents du DfES (devenu le DCSF), du National College for School Leadership, du Specialist Schools and Academies Trust, de la Training and Development Agency for Schools, de l'Association of School and College Leaders et de plusieurs autres associations. Les établissements visités ont fourni à l'équipe de l'OCDE une documentation extrêmement riche, notamment des rapports d'évaluation, des plans de développement et des documents de gestion.

Ce chapitre est le fruit d'un effort collectif guidé par les experts. L'équipe était composée du Dr Stephan Huber, professeur et directeur de l'Institut de gestion et d'économie de l'éducation (IBB) de la Haute école pédagogique de Suisse centrale (PHZ), rapporteur du projet ; de M. Hunter Moorman, consultant de l'OCDE et expert en direction, réforme de l'éducation et développement des organisations ; et de Beatriz Pont du Secrétariat de l'OCDE. Le Professeur David Hopkins, premier titulaire de la chaire de leadership international HSBC iNet au Leadership Centre de l'Institute of Education, Université de Londres, a fait profiter l'équipe de son expertise et de ses connaissances spécifiques en tant qu'expert interne du pays.

5.2 Le contexte anglais

L'évolution du système scolaire anglais

En Angleterre, la politique éducative relève essentiellement de la compétence du Department for Children, Schools and Families (DCSF, anciennement DfES), même si les responsabilités de mise en œuvre et de suivi sont partagées avec les autorités locales, anciennement les Local Education Authorities (LEA). En matière de politique éducative, l'Écosse et l'Irlande du Nord prennent leurs décisions de façon autonome, ce qui signifie que les informations contenues dans ce rapport ne s'appliquent pas à leur cas. Le DCSF est responsable de l'élaboration, de l'interprétation, de la mise en œuvre et du contrôle de la politique éducative nationale en vertu des lois sur l'éducation votées par le Parlement. Par ailleurs, il supervise le programme d'études national, assurant le suivi des contenus et de la qualité de l'enseignement dans les établissements scolaires. À travers la Teacher Training Agency (devenue la Teacher Development Agency), il a défini un cadre pour la formation initiale des enseignants et, plus récemment, commencé à s'intéresser aux besoins de formation continue des enseignants et des chefs d'établissement. Le DCSF est également chargé d'établir les formules d'allocation des budgets aux autorités locales et aussi, depuis 1988, aux établissements scolaires directement. La tendance est au renforcement de l'autonomie financière et de gestion des établissements, ce qui s'accompagne d'une perte d'influence des autorités locales.

La loi sur la réforme de l'éducation de 1988 a réduit l'influence des LEA. À l'origine, cette loi a donné aux établissements scolaires la possibilité d'opter pour le statut de *grant-*

maintained school, c'est-à-dire de quitter leur LEA pour être subventionnés directement par l'État. N'étant plus placées sous la tutelle de l'autorité scolaire régionale mais sous celle du ministère de l'Éducation, ces établissements recevaient leur budget directement de Londres. Bien qu'il continuât de dépendre du nombre d'élèves, le montant du budget était plus élevé dans ce nouveau système, car aucune déduction n'était appliquée au titre du financement des services éducatifs locaux. En contrepartie, les établissements n'avaient plus accès aux services de la LEA, tout au moins pas à titre gratuit. Ils pouvaient acheter des services sur le marché libre, où l'autorité locale n'était qu'un prestataire parmi d'autres. Dans chaque circonscription scolaire, les écoles qui ont choisi de quitter leur LEA en ont fait supporter les conséquences à la totalité des écoles locales. En effet, le budget des LEA a été diminué des sommes précédemment allouées à ces établissements, de sorte que les LEA ont eu de plus en plus de mal à maintenir des services pour les établissements restés sous leur tutelle. Le remplacement du statut de *grant-maintained school* par celui de *foundation school* a incité davantage d'établissements encore à quitter le système local, rendant la tâche des LEA d'autant plus ardue.

Récemment, les LEA ont été rattachées aux autorités locales, et les services éducatifs locaux regroupés avec les services de l'enfance. Les autorités locales restent responsables des performances des établissements financés par l'État situées dans leurs circonscriptions respectives et doivent s'assurer que les capacités des bâtiments scolaires et le nombre de places sont suffisants pour accueillir tous les enfants de la localité. Les variations régionales du système scolaire anglais peuvent s'expliquer par la grande latitude dont disposent les autorités locales pour créer de nouveaux établissements scolaires. Toutefois, la possibilité qu'elles ont de décider de la répartition des ressources financières entre les établissements, de définir les programmes d'enseignement localement, de recruter du personnel enseignant et d'inspecter les écoles s'est érodée au cours des deux dernières décennies, la politique nationale s'orientant progressivement vers un partenariat à deux piliers, à savoir un gouvernement fort et des établissements scolaires forts. Les années 90 ont été placées sous le signe d'une grande ambivalence concernant le rôle des autorités locales. Cependant, la Loi sur l'éducation et l'inspection de 2006 définit clairement leurs nouvelles attributions comme étant celles de « commissaire, champion et provocateur ». Bien que ces attributions soient beaucoup plus limitées que par le passé, elles ne devraient pas être remises en question, tout au moins à moyen terme.

Il incombe à l'organe d'administration de chaque établissement scolaire d'administrer le budget délégué et de gérer l'école. Cet organe est composé du chef d'établissement, de représentants élus des parents, de représentants du personnel enseignant et non enseignant et de représentants de l'autorité locale (c'est-à-dire de la communauté politique locale). Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'éducation de 1988, les organes d'administration des établissements disposent de pouvoirs considérablement élargis, qui englobent la sélection du personnel enseignant, la détermination des politiques salariales et d'avancement et, ce qui est important, la nomination et la suspension des enseignants et du chef d'établissement. En règle générale, l'organe d'administration délègue les fonctions de gestion au jour le jour au chef d'établissement, qui doit donc entretenir des liens étroits avec les administrateurs et avoir toute leur confiance.

Tout au long des dernières décennies, les pratiques des chefs d'établissement ont été façonnées et influencées par les changements opérés dans le système éducatif, en particulier par la réorganisation des écoles sélectives en établissements polyvalents (*comprehensive schools*), suivie de la création de nombreuses écoles de grande taille. Les

dirigeants de ces écoles sont peut-être les premiers à avoir pris la mesure de la pénibilité des tâches de gestion associées à la direction professionnelle d'établissement, en raison des nouveaux problèmes de structure et de contrôle qu'ont engendrés ces écoles du simple fait de leur taille. S'agissant de la direction, la réorganisation des établissements a renforcé son orientation sur la gestion et rendu plus complexes les structures organisationnelles et les processus de décision et de délégation. Le changement s'est encore accéléré au cours de la dernière décennie, à mesure que le processus de transfert de compétences et de décentralisation s'est poursuivi sous l'égide de gouvernements successifs adeptes de la gestion locale. Le nombre de réformes introduites durant cette période est sans précédent. Citons, entre autres :

- l'adoption d'un programme d'études national ;
- la mise en place d'évaluations nationales normalisées pour tous les élèves aux âges de 7, 11, 14 et 16 ans ;
- la publication, dans les quotidiens nationaux, des résultats obtenus par les établissements individuels sous forme de classements (les *league tables*) ;
- une plus grande liberté de choix de l'établissement pour les parents (avec, à la clé, une concurrence accrue entre les établissements) ;
- l'octroi de pouvoirs sensiblement renforcés aux organes d'administration de chaque établissement, qui s'est traduit par une certaine institutionnalisation de l'influence des parents ;
- la soumission, par le chef d'établissement, de rapports annuels sur les progrès de l'école à l'organe d'administration ;
- la préparation, par les administrateurs, de rapports annuels soumis aux parents, à la communauté, au ministère ou aux autorités scolaires, et au grand public ;
- l'adoption du système de gestion locale des établissements scolaires (local management of schools, LMS), dans lequel le niveau de financement de chaque établissement est fonction du nombre d'élèves ;
- la mise en place d'une procédure d'évaluation des enseignants et des chefs d'établissement acceptée à l'échelle du pays ;
- des inspections régulières (initialement, tous les quatre ans), basées sur des normes nationales de qualité de l'enseignement, de l'apprentissage et de la gestion dans chaque école ;
- la publication des résultats de ces inspections ;
- l'obligation d'établir un programme de développement scolaire tenant compte des recommandations du rapport d'inspection ;
- la possibilité pour les établissements de se soustraire à la tutelle de l'autorité locale et de recevoir leur budget directement du ministère central (*grant-maintained schools*).

Ces réformes se sont accompagnées d'un certain nombre de responsabilités nouvelles et d'obligations supplémentaires. La fonction de chef d'établissement en Angleterre est devenue beaucoup exigeante et ardue, comme le montre une enquête récente menée auprès de plus de mille chefs d'établissement en Angleterre et au Pays-de-Galles (rapport PricewaterhouseCoopers, 2007).

L'obligation des établissements scolaires de rendre compte aux parents et à la communauté en général a également été renforcée et est devenue plus stricte. C'est maintenant l'une des principales préoccupations des chefs d'établissement. Par exemple, les préparatifs précédant l'une des inspections régulières de l'Office for Standards in Education (Ofsted) imposent un travail supplémentaire et une pression considérables au chef d'établissement et au personnel. Lors d'une inspection, les inspecteurs peuvent mettre l'école « sens dessus dessous » une semaine durant, et une fois le rapport d'inspection publié, le professeur principal se doit de préparer, dans un délai défini, un programme censé corriger les lacunes constatées assorti d'un échéancier précis. En Angleterre, les rapports d'inspection sont rendus publics. Ils sont donc accessibles aux parents et les journaux locaux en publient fréquemment des extraits (une pratique qualifiée de *name and shame*, « dénoncer publiquement pour faire honte »). Cette pression supplémentaire est censée inciter les écoles à faire des efforts pour s'améliorer.

La législation récente en matière d'éducation a transféré de nombreux pouvoirs aux organes d'administration. Le chef d'établissement doit entretenir une coopération continue avec les administrateurs dans tous les processus décisionnels importants. Cependant, une enquête récente montre que certains chefs d'établissement remettent en question les compétences des administrateurs, voire leur disponibilité. Un cinquième (21 %) des chefs d'établissement ayant participé à l'enquête qualifient leur organe d'administration d' « assez ou très inefficace », d'où l'on peut conclure que des mesures de renforcement des capacités seraient nécessaires pour aider certains de ces organes à relever leurs défis stratégiques (PricewaterhouseCoopers, 2007).

Compte tenu des changements intervenus au sein du système scolaire et de l'orientation de plus en plus marquée de ce dernier sur le marché (le nombre d'élèves a un impact direct sur le montant du budget alloué à l'établissement), les établissements scolaires se livrent une âpre concurrence depuis deux décennies. Les écoles soignent leur réputation pour attirer les élèves doués et brillants, ou tout au moins encouragent les parents à porter leur choix sur elles lors des procédures de sélection locales. Dans ces conditions, il est extrêmement important pour les établissements d'être bien classés aux examens et de maintenir leur classement. Aussi les établissements et leurs dirigeants accordent-ils beaucoup d'attention aux performances et à l'image de l'école, qui conditionnent leurs revenus.

Nombre de pédagogues sont convaincus que ces classements ont eu une influence délétère sur les perceptions du public. De fait, leurs conséquences pour les établissements – ainsi que pour les élèves – pris individuellement sont souvent négatives, et il est clair que la construction du classement favorise les écoles déjà avantagées au départ. Les écoles moins bien loties sont quant à elles prisonnières d'un cercle vicieux dont il est difficile de sortir : mauvaise réputation, dégradation de l'ambiance de l'établissement, difficulté croissante des élèves de s'identifier à leur école, baisse du nombre d'élèves, réduction des ressources, moindre satisfaction professionnelle et motivation du personnel, manque de candidatures d'enseignants qualifiés pour cet établissement, dégradation de la qualité des cours, baisse des résultats des élèves, et rétrogradation dans les *league tables*. Plusieurs études montrent que la plupart des chefs d'établissement déplorent les fortes pressions concurrentielles engendrées par la liberté de choix de l'établissement et les *league tables*, et jugent l'orientation marquée sur le marché inappropriée, voire nocive, sur le plan pédagogique.

Traditionnellement, en Angleterre, les chefs d'établissement n'étaient pas complètement déchargés de cours, même dans les structures les plus grandes. Il leur

paraissait important de participer à ce qu'ils considéraient comme l'activité fondamentale de l'école – l'enseignement – pour plusieurs raisons : « ils peuvent donner un coup de main en cas de besoin, ils savent ce que l'on attend des enseignants, ils sont conscients des pressions et comprennent les problèmes, et ils savent se faire respecter des jeunes » (Huber, 1997, p. 30). Malheureusement, il est de plus en plus difficile de trouver du temps pour ces activités, car beaucoup de chefs d'établissement considèrent désormais que les tâches administratives sont prioritaires.

C'est dans ce contexte que le gouvernement central a récemment conçu une stratégie sur cinq ans visant à améliorer les normes pour tous, à combler les éventuels retards en termes de résultats scolaires et à améliorer les possibilités de choix et les chances parmi une population d'élèves hétérogène, en luttant contre l'abandon prématuré des études et en donnant à tous les élèves les armes nécessaires pour réussir leur transition vers le monde du travail ou les études supérieures. Pour se donner les moyens d'atteindre ces objectifs, les autorités ont mis en place un ensemble de mesures et de mécanismes de soutien élaborés – définition de normes nationales, organisation d'évaluations nationales, inspections des établissements, adoption de mesures de responsabilisation, mise en place de nouveaux programmes tels que *New Relationship with Schools* et *Every Child Matters* et création d'écoles « élargies » (*extended schools*) et de centres pour enfants.

Cette politique est sous-tendue par au moins deux hypothèses : (1) compte tenu de la variabilité de l'environnement et de la qualité des établissements scolaires, il est nécessaire que les écoles prennent la responsabilité d'améliorer leurs résultats en se soumettant à de nouvelles obligations de rendre compte, et (2) les établissements ne seront peut-être pas en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités s'ils ne travaillent pas avec des partenaires, par exemple une autre école, un établissement d'enseignement supérieur local, ou un employeur.

*Les autorités anglaises ont mis en place divers mesures et mécanismes de soutien – définition de normes nationales, organisation d'examens nationaux, inspections des établissements, adoption de mesures de responsabilisation, mise en place de nouveaux programmes tels que *New Relationship with Schools* et *Every Child Matters* et création d'écoles « élargies » (*extended schools*) et de centres pour enfants.*

Dans ce contexte, les compétences d'inspection ont été transférées, en quelque sorte, aux établissements eux-mêmes. Pour aider les chefs d'établissement à s'acquitter de leurs nouvelles missions et à faire face aux pressions de la responsabilisation, les autorités ont mis en place les *School Improvement Partners (SIP)*. Un soutien à la création de partenariats et à l'amélioration des performances a été rendu accessible aux écoles par le biais, entre autres, du *Specialist Schools and Academies Trust*. D'ici la fin de 2008, tous les établissements polyvalents seront devenus des établissements spécialisés ou des académies : le programme d'études national y sera enseigné dans son intégralité, mais l'accent sera mis sur certaines disciplines en particulier. Les établissements confrontés à des défis spécifiques ou qui ont besoin d'améliorer leurs résultats sont particulièrement encouragés à devenir des académies, établissements indépendants de l'autorité locale mais financés et administrés par l'État. Les écoles peuvent également chercher à obtenir le statut de fondation, auquel cas elles bénéficient d'une indépendance considérable en tant qu'établissements financés par l'État, tout en profitant de l'expertise unique, voire d'un soutien financier complémentaire, des organisations extérieures partenaires.

Le gouvernement central a établi le *National Strategies Programme* afin d'aider les établissements scolaires à relever leurs normes de performances, grâce à un soutien

spécifique à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et à l'amélioration de la gestion et de la direction d'établissement (DCSF, 2007a).

L'une des hypothèses qui sous-tendent la politique éducative anglaise actuelle est que les écoles ne seront peut-être pas en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités si elles ne travaillent pas avec des partenaires, par exemple une autre école, un établissement d'enseignement supérieur local ou un employeur.

Hopkins (2006) a défini un cadre théorique pour les différents instruments d'action existants en matière de réforme scolaire :

« Depuis 1997, l'Angleterre est parvenue à imposer des normes élevées dans l'ensemble du système scolaire, fort de 24 000 établissements et de plus de 7 millions d'élèves. Pour mettre un terme à la situation clairement médiocre qui prévalait au milieu des années 90, le gouvernement a adopté une approche qui peut être résumée par l'expression « à défi élevé, soutien élevé ». Le schéma ci-dessous illustre la manière dont ces principes ont été transposés dans la réalité concrète pour améliorer l'école (Barber, 2001, p. 4). »

Graphique 5.1 La panoplie d'instruments mis en œuvre dans les établissements qui ont amélioré leurs résultats



Le point essentiel à retenir est que ces instruments sont complémentaires et se renforcent mutuellement (Barber, 2001, p. 4). Les instruments mis en œuvre dans chaque segment (voir ci-dessous) sont liés entre eux :

- normes ambitieuses : application de normes élevées dans le programme d'études national, évaluations nationales aux âges de 7, 11, 14 et 16 ans ;

- transfert de compétences : accession des établissements scolaires au statut d' « unités de responsabilité », transfert des compétences de gestion budgétaire et de recrutement aux établissements ;
- données de qualité/cibles clairement définies : collecte de données sur les élèves individuels à l'échelon national, obligation, pour chaque établissement et circonscription scolaire, de définir des cibles ;
- accès à un développement professionnel de qualité reflétant les meilleures pratiques : développement professionnel accessible à tous dans les domaines définis comme priorités nationales (savoirs de base et TIC), établissement d'un droit au développement des compétences d'encadrement ;
- responsabilisation : création d'un système national d'inspection pour les établissements scolaires et les autorités locales, publication annuelle des cibles et des données sur les performances à l'échelon des établissements et des circonscriptions ;
- degré d'intervention inversement proportionnel au degré de réussite : octroi d'aides à l'amélioration de l'école pour faciliter la mise en œuvre des plans d'action post-inspection, suivi des performances par l'autorité locale (circonscription), réduction de la fréquence des inspections pour les écoles les plus performantes.

La politique actuelle de direction d'établissement scolaire en Angleterre

En Angleterre, la direction d'établissement scolaire est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics depuis une dizaine d'années. Au niveau national, la politique menée dans ce domaine vise à garantir que les chefs d'établissement sont en nombre adéquat et possèdent les compétences voulues pour s'acquitter efficacement de leur tâche. Plus particulièrement, eu égard aux disparités observées en termes de qualité de la direction d'établissement sur le territoire, plusieurs initiatives ont été lancées afin d'aider les écoles peu performantes à améliorer leurs résultats. Ces efforts consistent a) à encourager l'adoption d'une approche systémique de la direction d'établissement scolaire et b) à fournir aux établissements les outils nécessaires pour améliorer leur direction. La création de normes de direction d'établissement scolaire (National Standards for Headship) en 1997 et l'établissement du National College for School Leadership (NCSL) en 2000 s'inscrivent dans cette démarche.

Les National Standards for Headship sont continuellement révisées sur la base de consultations étendues avec la profession, mais également des réflexions et des directives les plus récentes des autorités publiques. Ce catalogue de critères de qualification et d'évaluation des candidats est composé de deux volets : une courte section sur les fonctions clés de la direction d'établissement (encadré 5.1) et une section plus détaillée sur les principales dimensions du rôle de chef d'établissement.

Il incombe au NCSL de coordonner et d'étoffer les programmes de formation et de développement professionnel des chefs d'établissement. En ce sens, le NCSL a été créé pour mettre en place – pour la première fois au Royaume-Uni – une approche coordonnée et structurée de l'avancement professionnel des chefs d'établissement.

Encadré 5.1 Quelle est la fonction clé du chef d'établissement (*head teacher*) en Angleterre ?

Pour le DfES (aujourd'hui, DCSF), « la fonction clé du chef d'établissement » consiste « à assurer la direction et la gestion professionnelles de l'établissement » de manière à « jeter des bases solides qui permettront à l'établissement d'atteindre des normes de résultat élevées dans tous les secteurs de son activité » (DfES, 2004, p. 4 ; réf. : 0083/2004).

Les normes stipulent :

« Pour parvenir au résultat escompté, le chef d'établissement doit garantir un enseignement de grande qualité, en gérant efficacement les processus d'enseignement et d'apprentissage et en ayant recours à l'apprentissage personnalisé pour permettre à chaque élève de réaliser son potentiel. Les chefs d'établissement doivent instiller une culture promouvant l'excellence, l'égalité et l'ambition pour tous.

Le chef d'établissement est le professionnel le plus haut placé dans l'établissement. Responsable devant l'organe d'administration, il dirige l'établissement, lui assigne une ambition et des orientations et fait en sorte qu'il soit géré et organisé de manière à pouvoir atteindre ses objectifs.

Collaborant avec d'autres acteurs du secteur, le chef d'établissement doit : évaluer les performances de l'établissement pour déterminer sur quels aspects doivent porter en priorité les efforts d'amélioration continue et d'élévation des normes ; garantir l'égalité des chances pour tous ; élaborer des politiques et des pratiques ; veiller à ce que les ressources soient utilisées de manière efficace et efficiente aux fins de la gestion, de l'organisation et de l'administration au jour le jour de l'établissement et pour lui permettre d'atteindre ses objectifs et cibles. Travaillant dans un esprit de collaboration et d'entraide, le chef d'établissement œuvre à ce que tous les acteurs de la communauté au sens large s'engagent en faveur de l'école, en créant et en maintenant des partenariats efficaces avec, par exemple, des établissements scolaires, d'autres services et organismes spécialisés dans l'enfance, l'autorité locale, les établissements d'enseignement supérieur et les employeurs. À travers ces partenariats et autres activités, les chefs d'établissement apportent une contribution majeure au développement du système éducatif dans son ensemble et, en collaborant avec d'autres, concourent à l'élévation des normes au niveau local.

Profitant du soutien de l'ensemble des membres de la communauté scolaire, le chef d'établissement s'emploie à instaurer un environnement d'apprentissage productif dans lequel chaque élève trouve sa place et peut s'épanouir. »

Source : DfES, 2004, p. 4 ; réf. : 0083/2004.

En 2001, le NCSL a présenté son Cadre de développement professionnel des chefs d'établissement (Leadership Development Framework). Celui-ci préconisait, pour les années à venir, d'articuler les activités de développement professionnel autour des cinq « étapes clés » suivantes :

- « emergent leadership » : durant cette période de sa carrière, l'enseignant commence à effectuer certaines tâches de gestion et d'encadrement et, le cas échéant, à envisager de devenir chef d'établissement ;
- « established leadership » : cette catégorie recouvre les directeurs pédagogiques et directeurs adjoints qui ont une expérience de l'encadrement mais qui n'envisagent pas de postuler au poste de chef d'établissement ;

- « entry to headship » : préparation et accession de l'enseignant au poste le plus élevé dans l'établissement ;
- « advanced leadership » : phase durant laquelle le chef d'établissement s'aguerrit dans ses fonctions et cherche à élargir son expérience, à se renouveler et à mettre à jour ses compétences ;
- « consultant leadership » : stade auquel le chef d'établissement se sent suffisamment expérimenté pour assumer des fonctions de formation, de mentorat, d'inspection et autres.

Sous les auspices du NCSL, différents programmes de formation et de développement professionnel ont été mis en œuvre dans l'ensemble du pays. Citons, par exemple, la National Professional Qualification for Headship (NPQH), le Leadership and Management Programme for New Headteachers (HEADLAMP), le Leadership Programme for Serving Heads (LPSH), New Visions, et Leading from the Middle. Le NCSL administre aujourd'hui de l'ordre de 25 programmes individuels de développement professionnel, différentes initiatives stratégiques, quelques projets de recherche et des programmes d'apprentissage en ligne. L'Angleterre a donc accompli des progrès significatifs dans la fourniture de services complets de développement professionnel à l'attention des dirigeants d'établissement.

Selon le DCSF, ces mesures ont abouti à plusieurs résultats positifs :

- En avril 2004, tous les nouveaux candidats au poste de chef d'établissement devaient être titulaires ou en train de préparer la National Professional Qualification for Headship (NPQH). Depuis 2001, plus de 16 500 candidats ont obtenu ce diplôme.
- Le récent rapport du Public Accounts Committee sur les écoles peu performantes reconnaît que la NPQH et d'autres programmes consacrés à la direction d'établissement ont introduit davantage de professionnalisme dans la direction d'établissement scolaire.
- Plus de 90 % des chefs d'établissement apprécient leur métier et s'y sentent à l'aise (MORI, 2005).
- Plus de 55 % des chefs d'établissement adjoints et plus de 85 % des candidats à la NPQH envisagent de devenir chef d'établissement à l'avenir (MORI, 2005).

Le DCSF admet cependant qu'il reste des difficultés à vaincre :

- Il faut pouvoir mieux identifier, former et encourager les personnes susceptibles de faire de bons chefs d'établissement, dans la mesure où tous les adjoints et cadres intermédiaires ne souhaitent pas accéder au rang de chef d'établissement, et où certains candidats voient la NPQH comme un tremplin pour accéder à un poste de niveau inférieur.
- Bien que les taux de vacance de poste de chef d'établissement dans le secteur subventionné restent faibles et relativement stables en Angleterre (0.8 % en 2005 et 2006), certaines écoles dans certaines zones ont beaucoup de mal à recruter des dirigeants – petites écoles primaires, écoles rurales et écoles confessionnelles par exemple.

- Le nombre de chefs d'établissement atteignant l'âge de la retraite chaque année va augmenter. En 2005, on estimait que 60 % des chefs d'établissement dans le secteur subventionné étaient âgés de 50 ans ou plus, contre 40 % en 1997.
- Le paysage scolaire ne cesse d'évoluer, et nous devons nous assurer que la formation et le développement professionnel actuels et futurs continueront de pourvoir les chefs d'établissement des compétences requises pour améliorer les normes, veiller à l'égalité des chances et réduire les écarts de performance à travers des initiatives telles que Every Child Matters et les réformes axées sur les 14-19 ans.
- Bien que, dans l'ensemble, la réforme du monde du travail ait eu un effet positif sur la profession enseignante, on peut s'inquiéter des résultats de la dernière enquête de l'Office of Manpower Economics (OME) sur les enseignants (octobre 2006), de laquelle il ressort que le nombre d'heures de travail hebdomadaire moyen effectué par les chefs d'établissement du secondaire a grimpé de 60.8 heures en 2000 à 65.1 heures en 2006, tandis que le temps de travail des directeurs d'école primaire a diminué, passant de 58.9 heures en 2000 à 52.9 heures en 2005, avec une légère augmentation à 53.5 heures en 2006.
- Parmi les facteurs qui peuvent dissuader un enseignant de devenir chef d'établissement, les plus fréquemment cités sont la difficulté de concilier travail et vie privée, le stress, la surcharge de travail imposée par les nouveaux projets, et des contacts moins nombreux avec les élèves.

Le DCSF considère que le renforcement de la direction d'établissement scolaire est un instrument de choix pour améliorer l'école et le système éducatif. La stratégie sur cinq ans envisagée pour élever les normes de résultats pour tous, réduire les écarts de performances et accroître le taux de poursuite des études parmi les 16 ans et plus nécessite, selon le DCSF, de renforcer la direction des établissements scolaires de manière à « faire de chaque école une bonne école » à travers les mesures de développement professionnel énoncées dans le Livre blanc sur l'école, *Higher Standards, Better Schools for All*. Ces mesures incluent : une planification efficace de la relève ; la constitution d'un panel de chefs d'établissement renouvelé et plus diversifié ; des programmes de développement professionnel plus personnalisés ; la formation de personnel apte à diriger des écoles difficiles ; et la formation des responsables nationaux de l'éducation.

Néanmoins, compte tenu du rôle des autorités locales, la politique nationale a une portée plus stratégique que pragmatique. Les 150 autorités locales en charge de l'administration locale des services éducatifs publics affichent des performances très hétérogènes.

Partant de ce constat, les pouvoirs publics ont mis en œuvre, entre autres réformes visant à promouvoir une direction d'établissement efficace, les mesures suivantes :

- introduction de normes claires pour les chefs d'établissement, les enseignants, les résultats scolaires et les écoles en général ;
- rapports d'inspection (Ofsted) et publication des résultats des établissements ;
- encouragement à l'auto-évaluation des établissements ;
- mise en place de subventions, de stratégies et de programmes permettant aux établissements scolaires d'améliorer leurs performances en matière de direction.

L'ampleur des programmes et initiatives lancées par le DCSF au cours des dernières années est sans équivalent dans le reste du monde. Cependant, la quantité des initiatives individuelles n'est pas forcément révélatrice de leur mise en œuvre ni de leur effet sur la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves. À l'évidence, dans un système où les établissements scolaires sont gérés localement, l'efficacité des mesures dépend beaucoup de la connaissance qu'en ont les chefs d'établissement et de la capacité de ces derniers à tirer le meilleur parti des aides publiques. Si certains chefs d'établissement font le meilleur usage de ces initiatives, d'autres se sentent facilement submergés par leur abondance et leur complexité et considèrent qu'elles les éloignent de la mission fondamentale de l'école.

5.3 Définition et conceptualisation de la direction systémique en Angleterre

Selon David Hopkins, défenseur convaincu de la direction systémique en Angleterre, les « dirigeants du système » sont des chefs d'établissement qui acceptent d'endosser des tâches de direction systémique, c'est-à-dire de s'investir et de travailler pour la réussite des autres écoles et non uniquement de la leur. Si l'objectif est de faire de « chaque école une bonne école », la politique et la pratique doivent se focaliser sur l'amélioration du système. Cela signifie qu'un chef d'établissement doit accorder pratiquement autant d'importance à la réussite des autres écoles qu'à la sienne. L'école ne peut s'améliorer durablement que si c'est l'ensemble du système qui progresse.

On voit actuellement émerger en Angleterre une catégorie de chefs d'établissement qui mettent volontiers en pratique cette approche et commencent à transformer la nature de l'encadrement scolaire et de l'amélioration du système éducatif.

Des travaux de recherche récents ont commencé à cartographier le paysage de la direction systémique (Hopkins et Higham, 2007). Ces études ont observé qu'en Angleterre, le volume d'activités de direction systémique était bien supérieur à ce que l'on soupçonnait.

D'après Hopkins (2006), les principales dimensions de la direction systémique sont, entre autres :

- sa finalité morale ;
- les fonctions de la direction systémique ;
- la direction systémique en tant que travail d'adaptation ;
- les différents domaines concernés par la direction systémique.

À l'heure actuelle, en Angleterre, les écoles et les chefs d'établissement ont de multiples occasions de travailler avec leurs homologues, que ce soit au niveau individuel ou institutionnel. Nombre de ces stratégies ont été mises en place au cours des dernières années dans un souci d'amélioration du système dans son ensemble, et le NCSL a joué un rôle important dans ce domaine. Ces formes de collaboration comprennent, d'une part, des liens formels apparus dans le sillage des programmes soutenus par l'État, et des fonctions plus informelles qui se mettent en place à l'échelon local et qui sont de nature beaucoup plus fluide, ponctuelle et organique. La flexibilité est souvent une caractéristique importante de ces nouvelles fonctions de direction systémique.

Le rôle des dirigeants du système peut comprendre, entre autres :

- Établir et diriger des partenariats efficaces d'amélioration scolaire entre plusieurs établissements, centrés le plus souvent sur un ensemble de thèmes spécifiques dont la portée dépasse les capacités des établissements individuels. Ces partenariats portent par exemple sur la conception des programmes d'études et les spécialités ; les consortia « 14-19 ans » ; ou les comportements et les élèves difficiles à placer. Si un grand nombre de ces partenariats sont fréquemment qualifiés de formes de collaboration organisationnelle « molles », certains ont évolué vers des mécanismes plus structurés et formalisés et pris la forme de confédérations (en vue de concevoir des mécanismes plus solides de gouvernance commune et de responsabilisation) ou de partenariats pour l'amélioration de l'école (afin de formaliser le transfert de certaines responsabilités en matière de prestation et de ressources qui relevaient précédemment de l'autorité locale).
- Diriger et améliorer un établissement scolaire dans des conditions extrêmement difficiles et modifier le contexte local en instillant une culture de la réussite et, partant de là, promouvoir les établissements ayant amélioré des performances jusque-là médiocres en tant qu'institutions à forte valeur ajoutée.
- Établir un partenariat avec un établissement en difficulté en vue d'améliorer ses résultats, soit en qualité de directeur exécutif d'une fédération d'établissements, soit en tant que responsable d'un dispositif d'amélioration plus informel. Des recherches menées pour le NCSL sur les directeurs exécutifs ont conduit cette institution à formuler au Secrétaire d'État les conseils suivants : « un corpus croissant de données solidement documentées et recueillies un peu partout dans le pays montre que lorsqu'un établissement est en sérieuse difficulté, il peut être utile de nommer un directeur exécutif ou un chef d'établissement associé, lui-même dirigeant d'un établissement performant, et de créer un partenariat entre les deux structures ; cette solution est d'ailleurs de plus en plus fréquemment employée. » (NCSL, 2005, p. 3)
- Agir en tant que responsable communautaire, en facilitant et en modelant des partenariats et/ou des réseaux plus vastes touchant l'ensemble des collectivités locales pour préserver le bien-être des enfants et leur potentiel, souvent à travers le travail de multiples organismes. Cette forme de direction systémique est solidement ancrée dans les programmes d'action de l'initiative nationale Every Child Matters (ECM) et des initiatives en faveur de l'enfance.
- Exercer la fonction d'agent du changement ou de dirigeant expert au sein du système, en définissant les méthodes pédagogiques exemplaires et en les diffusant pour favoriser l'amélioration d'autres établissements. Cette catégorie, la plus vaste d'entre toutes, recouvre :
 - les chefs d'établissement exerçant des fonctions de mentorat dans des réseaux d'écoles, où l'aspiration au progrès et la motivation des autres établissements se combinent avec les connaissances pratiques et les conseils nécessaires à la réalisation de ces progrès ;
 - les chefs d'établissement qui exercent des fonctions de direction actives et efficaces au sein de programmes de direction systémique organisés de manière plus centralisée, tels que le Consultant Leader Programme, les School

Improvement Partners (SIP) et les National Leaders of Education (NLE), formés par le NCSL ;

- les chefs d'établissement qui élaborent avec leur personnel des programmes d'études et des programmes pédagogiques exemplaires, que ce soit pour des groupes d'élèves particuliers ou en vue d'obtenir des résultats spécifiques sous une forme transposable dans d'autres établissements ou contextes.

Ces fonctions formelles et informelles portent en elles un potentiel considérable d'amélioration systémique de l'enseignement. La formation et le déploiement d'un effectif suffisant de dirigeants du système permettraient :

- d'élargir la gamme de ressources disponibles pour l'amélioration de l'école, en faisant le meilleur usage de la capacité des chefs d'établissement à diffuser les bonnes pratiques et réduire le risque que l'innovation et le changement soient principalement axés sur la réussite scolaire et le bien-être ;
- d'apporter une réponse utile aux écoles en situation d'échec (qui sont généralement les moins bien placées pour attirer des dirigeants compétents) ;
- d'apporter une réponse au double défi que constituent, d'une part, la baisse du nombre d'élèves et le manque de viabilité grandissant des établissements scolaires, et d'autre part, les pressions en faveur du maintien de l'offre de services éducatifs dans toutes les localités ;
- de mettre en œuvre une stratégie interne viable de formation et de rétention du personnel dirigeant, afin de faire face aux pénuries actuelles et annoncées (une enquête menée en 2006 par le General Teaching Council conclut que 40 % des postes de chefs d'établissement seront difficiles à pourvoir dans les prochaines années).

En définitive, le véritable test de l'efficacité de la direction systémique réside dans sa capacité à produire du changement là où c'est nécessaire. Un volume croissant de données émanant du système d'enseignement secondaire anglais indique que cette approche de la direction systémique produit des résultats positifs, plusieurs écoles ayant amélioré leurs résultats aux examens depuis qu'elles ont de nouveaux dirigeants (voir, par exemple, Hopkins et Higham, 2007).

5.4 La direction systémique en pratique : exemple de deux approches particulières

Dans le cadre de notre mission d'étude, nous avons visité deux écoles particulièrement intéressantes qui ont adopté des approches systémiques de la direction d'établissement. Dans les deux cas, les fonctions de direction sont réparties dans l'ensemble de l'établissement et il existe plusieurs formes de collaboration avec d'autres établissements d'enseignement et d'autres partenaires. En outre, les deux écoles ont réussi à améliorer leurs résultats. Cette étude de cas jette les bases d'un modèle dans lequel les avantages conjugués de la collaboration, de la fédération d'établissements et de la direction systémique contribuent à améliorer l'école.

Description des approches systémiques des deux établissements

Une fédération de deux écoles (environnement A)

Dans cette fédération de création récente, l'établissement A1, qui a réussi à surmonter une situation initiale difficile et à se transformer en établissement à forte valeur ajoutée, apporte aujourd'hui son soutien à d'autres établissements en passe d'opérer une transformation similaire. Il s'est récemment fédéré avec l'établissement A2, dont la situation a été jugée « préoccupante » par les inspecteurs de l'Ofsted. Avant de s'associer à A1, A2 faisait l'objet de mesures correctives spéciales ; aujourd'hui encore, il présente de sérieuses déficiences, qu'il est parvenue à corriger légèrement mais sans atteindre les résultats escomptés. Au cours de cette période de quatre ans, A2 n'a guère amélioré la qualité de l'enseignement, et ses progrès en termes d'élévation des aspirations et des performances de ses élèves ont été désespérément lents. Aussi a-t-elle décidé de solliciter le soutien d'A1 dans le contexte de sa transformation en fédération.

L'établissement A1 s'est employé à améliorer les résultats scolaires de l'ensemble des élèves en mettant en œuvre une approche de direction d'établissement et de gestion efficace, qui implique une répartition des fonctions de direction dans l'établissement, l'alignement des normes et l'adoption d'un modèle particulier de suivi et de soutien aux performances des élèves et des enseignants (analysé dans la section suivante). Depuis 2001, A1 a apporté son soutien à plusieurs établissements en situation difficile. Il fait fonction d'école régionale chef de file et appartient au réseau d'écoles du Local Delivery Group participant au programme national de formation initiale des enseignants axé sur l'école (SCITT).

Leur profil

A1 est un établissement polyvalent mixte ayant le statut de Specialist Technology College, qui accueille des élèves âgés de 11 à 18 ans. Il comporte une *sixth form* (équivalent des classes de première et terminale) et une section d'enseignement aux enfants non sédentaires. Il compte plus de 1 800 élèves (dont 200 environ en *sixth form*), dont 7 % sont issus de minorités ethniques et parmi lesquels 54 élèves ont l'anglais en seconde langue. L'établissement A1 est fréquenté par des élèves de faible niveau socioéconomique et le taux d'échecs y est élevé. Il est situé dans une zone classée prioritaire pour les programmes d'intervention sociale comme Excellence Cluster, Interlok, Low Attainers Pilot et BIP (décrits ci-dessous). Les performances des élèves du primaire étaient telles qu'il a fallu mettre en place des stratégies d'acquisition des savoirs de base et de gestion comportementale pour garantir leur accès à l'apprentissage. L'existence d'une *sixth form* dans l'établissement a permis aux élèves et à leurs parents d'élever leurs aspirations en matière d'éducation des 11-18 ans et permis aux élèves d'accéder à des filières d'enseignement post-obligatoire et d'enseignement supérieur.

L'établissement A1 s'est activement impliqué dans les réformes, menant de front refonte des enseignements et de la gestion pour pouvoir relever les défis particuliers auxquels il était confronté. Il a adopté différents modèles d'apprentissage et entrepris de développer l'apprentissage personnalisé. Par ailleurs, il a mis en place un système de suivi et de soutien plutôt efficace, fondé sur une utilisation particulière des données qui permet de suivre et d'aider par des interventions appropriées les élèves dont le comportement affecte les résultats scolaires. Il a également conçu un système informatique qui facilite les communications électroniques entre le domicile et l'école.

L'école bénéficie de l'appui d'un assistant social scolaire et d'autres personnels non enseignants.

Par ailleurs, A1 a aujourd'hui le statut d'« école élargie », proposant toute une gamme de services intégrés dispensés par un psychologue scolaire, des infirmières, des spécialistes en santé psychique, des enseignants spécialisés, 40 assistants d'enseignement et de soutien comportemental et des agents de vérification des présences, pour ne citer que ces exemples. L'établissement gère aujourd'hui le Local Delivery Group de sa région, offrant des services à 23 autres établissements.

L'établissement A1 attache une importance prioritaire au recrutement et au maintien dans l'établissement d'un personnel de qualité. Plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens :

- création d'un centre de formation des enseignants pour pallier le manque de personnel qualifié dans la région ;
- accès, pour tous les membres du personnel, à des formations pendant la semaine ;
- évaluation et préparation d'un certain nombre d'assistants de classe (*classroom support assistants*) au grade d'assistant d'enseignement de niveau supérieur (*higher level teaching assistant, HLTA*) ;
- renforcement des capacités des cadres à travers la participation au Trainee Head/Deputy Programme du DCSF.

Pour s'assurer d'autres soutiens publics et améliorer ses performances, l'établissement a lancé ou s'est engagé dans plusieurs initiatives axées sur la collaboration avec d'autres écoles et avec le système scolaire dans son ensemble (encadré 5.2).

A1 a opéré un redressement spectaculaire ; ses résultats pour le cycle *key stage 4* (14-16 ans), qui se situaient dans le dernier quartile en 1988, se sont hissés au premier quartile en 2006. A1 a aujourd'hui le statut d'école « à forte valeur ajoutée » et, parmi les établissements qui desservent des zones similaires, elle se classe parmi les 5 % qui obtiennent les meilleurs résultats aux examens du GCSE. Pour le cycle *key stage 4* (examens de fin de la scolarité obligatoire, généralement passés à l'âge de 16 ans), ses résultats ont été les suivants : 48 % des élèves ont obtenu cinq « bons » GCSE (niveaux A* à C) en 2006 (la moyenne nationale était de 50 %), 88 % ont obtenu au moins 5 GCSE (A*-G), et 98 % au moins un GCSE (A*-G). L'établissement est pourvu d'un organe d'administration solide, bien organisé et stimulant, qui l'a aidé à définir sa mission auprès de A2 et ses ambitions en termes de fourniture de services plus larges à la collectivité locale.

A2 est un établissement polyvalent qui dispose sur son site d'installations de loisir. Il compte 826 élèves âgés de 11 à 16 ans, dont 4 % sont issus de minorités ethniques et parmi lesquels 16 élèves ont l'anglais en seconde langue. La plupart d'entre eux vivent dans deux des quartiers qui affichent les indices de détresse sociale les plus élevés de la région. De nombreux élèves et leur famille suivent des cours d'anglais seconde langue (English as an additional language, EAL), ont des besoins éducatifs spécifiques (*special educational needs, SEN*) ou reçoivent des services d'aide sociale. Les élèves possèdent des aptitudes complètes, mais la proportion d'élèves ayant des résultats insuffisants et des besoins éducatifs spécifiques y est plus élevée que dans les autres établissements de la ville. Les aspirations des élèves sont faibles, et les résultats scolaires décevants depuis quelques années.

Encadré 5.2 Initiatives d'amélioration de l'école et de direction systémique mises en place dans un établissement particulier

- Statut de Specialist Technology College : les établissements spécialisés ou aspirant à le devenir ont accès à un large éventail d'aides et de possibilités de partenariat à travers le Specialist Schools and Academies Trust.
- Leading Edge School : l'école est reconnue pour ses pratiques novatrices et fait partie du forum national et régional d'aide à l'adoption de pratiques innovantes et de prochaine génération par d'autres écoles.
- Enterprise Pathfinder School : le programme d'enseignement est fortement axé sur le monde du travail ; l'établissement expérimente de nouveaux systèmes d'accréditation et d'évaluation ; il est en relation et s'implique auprès de la communauté locale des entreprises.
- Leadership Incentive Grant (LIG) : l'établissement s'emploie à encourager la collaboration entre écoles brillantes et écoles peu performantes.
- Chef de file du Behaviour Improvement Partnership (BIP) : l'établissement met au point de nouvelles pratiques portant sur les comportements pour améliorer les performances scolaires.
- Chef de file dans un Excellence Cluster (devenu EiC) : l'établissement travaille avec des écoles locales accueillant des élèves âgés de 5 à 19 ans, pour améliorer la motivation et les performances scolaires dans la région.
- Gestion d'un Local Delivery Group (LDG) : l'établissement établit des partenariats avec les services publics et le secteur bénévole pour aider les enfants et les familles dans le besoin.
- Team around the Child (TAC) : l'établissement établit un modèle de prestation de services à partir des bonnes pratiques identifiées par le LDG du comté.
- Low Attainers' Pilot (LAP – uniquement pour A2) : un soutien ciblé en anglais et en mathématiques est octroyé aux élèves durant le cycle *key stage 3* afin d'améliorer les résultats scolaires et de promouvoir l'apprentissage actif.
- School Centred Initial Teacher Training (SCITT) : l'établissement a reçu l'accréditation de centre de formation pour pallier le manque d'enseignants qualifiés dans la région.

A1 est un établissement à forte valeur ajoutée ; A2, qui est officiellement décrit comme un établissement ayant de graves lacunes, a décidé de s'associer à A1 au sein d'une fédération.

Les inspections de l'Ofsted ont conduit à la mise en place de « mesures spéciales » qui n'ont pas donné les résultats attendus. Aussi l'établissement est-il considéré, depuis quelques années, comme présentant « de graves lacunes » en raison de performances insuffisantes, d'un enseignement et d'un apprentissage inappropriés et d'un programme d'études inadapté aux besoins des élèves. Il en a résulté le cercle vicieux suivant : érosion de la réputation et de la fréquentation de l'établissement, excédent de personnel et déficits

budgétaires, absentéisme et négligence croissants parmi le personnel, et dégradation des comportements et de l'assiduité chez les élèves.

A1 et A2 sont maintenant gérés par un organe d'administration unique ; un directeur exécutif chapeaute les deux établissements, et un directeur exécutif adjoint s'occupe spécifiquement de A2.

La fédération

Les établissements A1 et A2 se sont fédérés et sont maintenant gérés par un organe d'administration unique. Un directeur exécutif chapeaute les deux établissements et un directeur exécutif adjoint a été dépêché sur le site de A2 pour superviser sa transformation. L'équipe de gestion, composée d'un professeur principal stagiaire et d'un professeur principal et de professeurs vice-principaux qui sont d'anciens stagiaires, exerce des responsabilités conjointes sur les deux sites.

Le modèle pédagogique et de gestion conçu pour A1 a été adapté à A2. De plus, la formation professionnelle continue des cadres intermédiaires a reçu une attention prioritaire, l'objectif étant d'améliorer leur compréhension des problèmes et de relever leur niveau de compétences. En marge des programmes de développement professionnel ciblés proposés en interne, un grand nombre de membres du personnel ont été sélectionnés pour participer à une formation sur l'observation de classe. Les performances sont gérées de façon plus rigoureuse. Un ensemble de cibles mesurables a ainsi été défini, et l'établissement devra rendre compte à l'avenir de leur réalisation. La motivation, l'esprit d'initiative et le degré d'implication du personnel d'encadrement intermédiaire se sont tous améliorés.

L'organe d'administration unique exerce un suivi attentif des processus d'enseignement et d'apprentissage, se réunissant régulièrement avec des directeurs pédagogiques spécialement désignés et se rendant dans les départements pour se tenir informés de leurs activités. Grâce aux formations qui leur sont dispensées, les administrateurs sont assurés d'être toujours au courant des nouvelles initiatives et des nouvelles priorités en matière de développement scolaire.

Quelques résultats

- Dès lors qu'il a intégré la fédération, l'établissement A2 a accompli des progrès spectaculaires en peu de temps. Les résultats et le comportement des élèves se sont améliorés et les effectifs d'enseignants se sont stabilisés. En tout juste un an, les élèves ont amélioré leurs résultats aux examens : pour le cycle *key stage 4*, le pourcentage d'élèves obtenant au moins cinq A*-C a atteint 28 % en 2006 (contre 16 % en 2005) ; celui des élèves obtenant au moins cinq A*-G a grimpé de 69 % en 2005 à 86 % en 2006 ; et 94 % des élèves en 2006 ont décroché au moins un A*-G.
- Selon l'examen réalisé dans le cadre du dispositif Teaching and Learning Responsibility (TLR), les évaluations individuelles effectuées concernant les cadres de niveau supérieur et la restructuration des départements qui a résulté de l'évaluation des programmes d'études et du départ de plusieurs membres du personnel ont fait émerger une équipe plus performante et se sont révélées efficaces par rapport à leur coût.

- La gestion conjointe des deux sites a permis à l'établissement A2 d'acquérir un savoir-faire et de se forger une ambition, au moment où il traversait une phase de profonde mutation.

Mise en place d'une approche de direction systématique dans un établissement scolaire (environnement B)

Une autre école visitée par l'équipe de l'OCDE illustre de quelle manière la direction d'établissement peut contribuer à améliorer l'école en consolidant les fonctions d'encadrement internes et externes, en s'adressant à des segments plus vastes de la collectivité et en mettant l'accent sur l'amélioration systématique de l'enseignement.

Profil de l'établissement

Avec plus de 2 000 élèves, 118 enseignants et 82 auxiliaires, l'établissement B est l'un des plus vastes du comté. Il s'agit d'un établissement polyvalent mixte, qui accueille des élèves âgés de 11 à 18 ans. En septembre 2002, il a reçu le statut de Specialist Technology College, ce qui signifie qu'il dispense le programme d'études national, mais en mettant l'accent plus particulièrement sur les disciplines technologiques, scientifiques et informatiques et les mathématiques. L'établissement s'est lancé dans un programme de rénovation étendu et approfondi, qui a profité à toutes les disciplines enseignées et conduit à la création d'une nouvelle *sixth form*. Le nombre total d'élèves en *sixth form* atteint désormais 450.

De l'ordre de 95 % des élèves sont d'origine britannique, les 5 % restants appartenant à différentes minorités asiatiques. Le niveau des élèves à leur entrée dans l'établissement est légèrement plus élevé que la moyenne nationale. La proportion d'élèves présentant un handicap ou des difficultés d'apprentissage, ou ayant des besoins éducatifs spécifiques, est inférieure à la moyenne.

Programmes et initiatives systématiques

L'établissement a mis en place un modèle de gestion de l'encadrement particulier basé sur un cycle d'évaluation de six semaines, qui permet de suivre et de soutenir individuellement l'ensemble des élèves et des enseignants. Les fonctions de direction sont réparties entre un grand nombre de personnes. Des équipes spécifiques sont affectées à la satisfaction de différents besoins : soutien, mentorat et conseils aux élèves et aux enseignants ; soutien spécialisé en informatique ; et soutien à la réforme du personnel (par exemple, modification des responsabilités des personnes et des équipes).

L'établissement B applique un cycle d'évaluation de six semaines qui permet de suivre et de soutenir individuellement l'ensemble des élèves et des enseignants.

L'établissement est partie prenante à plusieurs initiatives :

- Centre de formation : il dispense des formations initiales à l'enseignement, des cours pour les enseignants fraîchement diplômés, ainsi que pour les cadres intermédiaires et les dirigeants confirmés. Ce centre a permis à l'établissement de recruter de jeunes enseignants de talent.

- Raising Attainment and Transforming Learning (RATL) : l'établissement apporte son appui à ce projet du Specialist Schools and Academies Trust, collaborant avec d'autres établissements secondaires et des établissements d'enseignement supérieur afin de partager les meilleures pratiques. Plusieurs jours par an, il ouvre ses portes au personnel des autres établissements, afin qu'ils puissent observer, commenter et comparer les différentes approches mises en œuvre pour améliorer la réussite scolaire.
- National Leader in Education (NLE) : l'établissement exerce une fonction de soutien dans le NLE, aidant les établissements secondaires et *colleges* les plus performants à travailler avec d'autres établissements dont l'Ofsted a conclu qu'ils avaient besoin de mesures spéciales. Grâce à ces changements, nombre d'aspirants aux fonctions d'encadrement, dans l'établissement, disposent de possibilités de développement professionnel étendues.

Structure de direction et de gestion

La structure de direction a été modifiée récemment pour tenir compte du fait que l'établissement n'est plus une entité isolée et qu'il ne saurait être administré par un chef d'établissement et une équipe circonscrivant leurs activités au périmètre de l'école. La nouvelle structure s'articule autour d'un chef d'établissement exécutif, secondé dans ses fonctions par plusieurs vice-chefs d'établissement et chefs d'établissement adjoints, ce qui permet à l'établissement de mener à bien des activités tournées vers l'extérieur, et donne des possibilités d'avancement professionnel plus étendues à des catégories de personnel plus nombreuses.

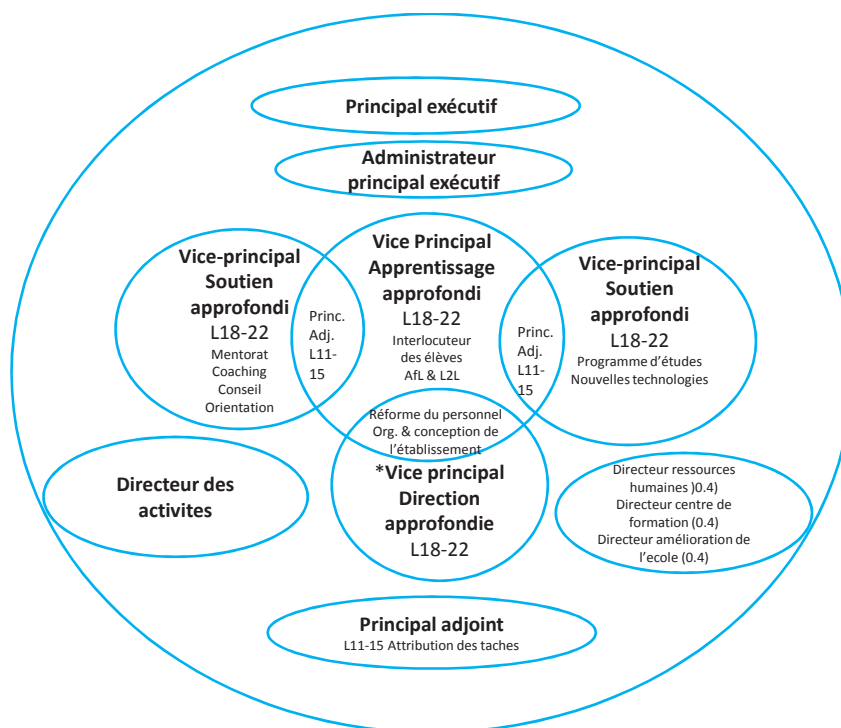
Les vice-chefs veillent au respect et à l'amélioration des normes scolaires. À l'avenir, ils seront également chargés d'établir des contacts internationaux et prendront en charge les tâches associées à la participation de l'établissement aux initiatives NLE et RATL.

Différentes catégories de personnel dans l'établissement participent à l'amélioration et à l'approfondissement des approches mises en œuvre en matière d'apprentissage, d'expérience, de soutien et de direction (graphique 5.2). L'équipe de direction considère qu'il est crucial que certains membres du personnel participent à plusieurs de ces activités, afin d'encourager la complémentarité (échange d'idées et de thèmes entre les différentes disciplines).

Quelques résultats

Le succès de l'établissement à l'aune des normes nationales de résultats transparait clairement dans les statistiques. À l'issue de l'inspection effectuée par l'Ofsted en novembre 2006, l'établissement a été classé en catégorie *Grade 1* (« excellent à tous les niveaux ») : 90 % des élèves ont atteint les normes du GCSE en 2006, ce qui place l'établissement parmi les 5 % dégageant la plus forte valeur ajoutée dans le pays ; 60 % ont obtenu cinq A*-C (dont l'anglais et les mathématiques), ce qui traduit une valeur ajoutée élevée ; et les résultats en *A level* (plus de 16ans) ont également été jugés excellents.

Graphique 5.2 Structure de direction et de gestion de l'établissement B



*Planifie la relève.

Participent aux activités du principal tournées vers l'extérieur.

Représentent l'école lors des manifestations officielles, des réunions, dans le cadre du Trust Status, etc.

Prendront la mesure des pressions associées à la fonction dans un environnement protégé.

Les termes « Principal » et « Vice-principal » ont été choisis pour rendre compte des rôles et pour signaler aux parents, aux enseignants et aux élèves le changement en termes de la direction de notre nouveau contexte et notre développement futur.

L'établissement a reçu le statut de centre de formation du DCSF en septembre 2003, ce qui a permis à son personnel d'accéder à des formations de grande qualité et d'améliorer son savoir-faire. L'établissement est très apprécié des parents et ne peut satisfaire toutes les demandes d'inscription. L'obtention du statut de Specialist Technology College en 2002 l'a aidé à améliorer ses installations et à relever les normes dans l'ensemble des disciplines enseignées. Les investissements dans les technologies de l'information et des communications (TIC) avec, en particulier, la création d'une « zone d'apprentissage » où les élèves peuvent travailler en autonomie pendant leurs cours et après la classe, ont donné des résultats très positifs sur le plan de l'apprentissage. Conjugées à l'application de normes élevées dans les savoirs de base, ces initiatives, qui renforcent l'indépendance et les capacités de collaboration des élèves, les préparent à la vie qui les attend après l'école.

L'équipe de l'OCDE note que les environnements A et B offrent l'exemple de deux communautés apprenantes extrêmement performantes, qui occupent une place centrale dans l'approche systémique de la direction d'établissement.

Caractéristiques communes aux environnements A et B

On a, avec ces deux environnements, une illustration de la manière dont les chefs d'établissement et les communautés scolaires peuvent relever les défis identifiés en Angleterre. Pour l'équipe de l'OCDE, ils offrent l'exemple de deux communautés apprenantes extrêmement performantes, qui occupent une place centrale dans l'approche systémique de la direction d'établissement. Nous présentons ci-dessous quelques-unes de leurs caractéristiques, convaincus que les processus internes de direction d'établissement sont indissociables des fonctions de direction systémique.

Confiance dans la capacité d'apprentissage des élèves

La qualité de la direction d'établissement et des performances scolaires passe par une vision inspirée de l'enseignement et de l'apprentissage. Les deux écoles ont pour objectif clair de faire en sorte que chaque élève atteigne le plus haut niveau possible.

Le sentiment d'intégration est aussi important que la réussite scolaire. Les deux établissements estiment qu'il est de leur devoir de n'exclure aucun élève. L'établissement A1 accueille des enfants issus de milieux socioéconomiques défavorisés et vivant dans un environnement urbain morose. Le chef d'établissement nous a parlé en ces termes : « la lutte contre l'exclusion est, pour nous, un impératif absolu qui guide toute notre action. » S'il concède que cette démarche peut avoir un effet négatif sur les résultats aux évaluations, il refuse tout compromis sur ce point. En marge de leur action auprès de leurs propres élèves, les deux établissements déploient de nombreux efforts pour atteindre les enfants de l'extérieur, par exemple les Roms ou les enfants non sédentarisés, dont la présence en ville est irrégulière. Les chefs d'établissement et les enseignants nous ont affirmé que les élèves étaient pour eux la priorité, et qu'ils feraient tout leur possible pour assurer leur réussite.

Les administrateurs, les enseignants et le personnel semblent confiants dans leurs chances de réussir. Grâce à leurs procédures de recrutement externe et d'avancement professionnel interne, les établissements s'attachent les services des meilleurs éléments. L'un des chefs d'établissement note que chaque responsable, dans son école, est surtout et avant tout un enseignant extrêmement qualifié : « c'est la connaissance intime de la classe qui a permis cette transformation. » Des systèmes ont été mis en place dans le but de cibler et de gérer ces efforts. Le dispositif Praising Stars et la Management Matrix décrits plus loin en font partie.

La réussite scolaire ne se résume pas à l'acquisition de connaissances. Les deux établissements ont mis en place des programmes qui donnent aux élèves la possibilité de s'exprimer et de s'épanouir de multiples manières. On attend des élèves qu'ils s'investissent autant et qu'ils visent le même niveau d'excellence dans les activités sportives, le théâtre, les services d'intérêt collectif et autres activités périscolaires que dans leurs cours. Lorsqu'on leur demande si l'importance accordée à l'apprentissage réduit le temps qu'ils consacrent aux autres dimensions du développement des élèves, les enseignants répondent qu'ils ne se concentrent pas uniquement sur le développement cognitif, mais sur celui de la personnalité complète de l'élève. Pour reprendre la formulation d'un directeur pédagogique « ne pas considérer l'élève dans sa globalité, c'est ouvrir la porte à la dégradation des performances scolaires ».

Les équipes de direction ont défini des cibles, mesuré les performances des élèves et des enseignants, adapté les programmes d'études et l'enseignement, réaffecté les ressources pédagogiques, mis en place des cours de rattrapage et de soutien et fixé de nouvelles cibles.

Alignement des normes, des programmes d'études, de l'enseignement et des évaluations

Chaque établissement veille à l'alignement des normes de performance nationales, des programmes d'études, de l'enseignement et des évaluations. Les personnes que nous avons rencontrées dans chaque établissement nous ont expliqué que des cibles à la fois réalistes et ambitieuses, conformes aux normes nationales, étaient définies pour chaque élève, chaque niveau d'études et chaque discipline. Les établissements disposent d'une latitude considérable pour adapter et aligner leur programme d'études sur les normes nationales de la manière qui convient le mieux aux élèves.

Pour s'assurer que l'alignement est correct, les équipes de direction mettent en œuvre des systèmes de gestion rigoureux. Sur le long terme – l'année scolaire ou au-delà – les programmes d'études, l'enseignement et les évaluations sont orchestrés par des équipes de gestion ou de direction multiniveaux dans une optique de réalisation des objectifs de performance, selon une approche transversale qui établit des passerelles entre années d'étude, disciplines et groupes d'aptitude. Dans le courant de l'année scolaire, les mêmes équipes assurent un suivi étroit des performances des élèves et des enseignants. Au fil des cycles d'évaluation de six semaines qui se succèdent tout au long de l'année, les équipes de direction ont défini des cibles, mesuré les performances des élèves et des enseignants, adapté les programmes d'études et l'enseignement, réaffecté les ressources pédagogiques, mis en place des cours de rattrapage et de soutien et fixé de nouvelles cibles. Les procédures de gestion sont les mêmes dans les établissements appartenant à un partenariat ou une fédération.

Les membres des communautés scolaires utilisent volontiers les termes « autonome » et « auto-géré » pour décrire leur fonctionnement. Ils ont intégré la culture de la performance et de la responsabilisation appliquées à l'école, ses valeurs et ses pratiques exemplaires. Chacun d'eux est capable de prendre des initiatives et d'agir de son propre chef pour maintenir l'alignement entre les objectifs de performance et le programme d'études qui sous-tend leur réalisation. C'est pourquoi dans ces établissements, les liens entre les normes, les programmes d'études, l'enseignement et les évaluations sont continuellement ajustés et rectifiés, à travers une multitude de petites décisions indépendantes qui ne nécessitent aucune intervention extérieure.

Un suivi et un soutien fiables des performances des élèves et des enseignants

Grâce à leurs systèmes de gestion soigneusement conçus, les deux établissements ont l'assurance que leurs ressources sont ciblées sur la réalisation de leurs objectifs clés, qui sont l'apprentissage et la progression des élèves.

L'utilisation des données revêt une importance primordiale dans l'établissement B. Le système de suivi, fondé sur les données, permet au chef de l'établissement de suivre individuellement tous les élèves, qui sont plus de 2 000. Les progrès des élèves (et des enseignants) font ainsi l'objet d'un suivi régulier. Toutes les six semaines, le programme d'études et les cours de chaque élève sont modifiés. Les élèves qui affichent des progrès

exceptionnels sont encouragés à s'améliorer encore davantage ; ceux qui rencontrent des difficultés reçoivent des devoirs supplémentaires et des cours de soutien dans les domaines où ils doivent progresser. Un soutien et des formations sont également dispensés aux enseignants dont les données montrent qu'ils ont des lacunes (encadré 5.3).

Encadré 5.3 Des systèmes de suivi et de soutien des performances efficaces

Les deux établissements visités par l'équipe de l'OCDE disposent de systèmes de soutien et de suivi des performances des élèves et de l'école très efficaces, basés sur des outils informatiques qui permettent de suivre les résultats des élèves individuels, des classes, des enseignants ou des groupes de niveau. Il existe, dans chaque établissement, des équipes affectées au suivi des performances et des équipes chargées de soutenir les élèves ou les enseignants au moyen d'interventions appropriées.

Le système de gestion et de suivi des données de l'établissement B est dénommé « Praising Stars ». Des objectifs de performance spécifiques sont définis pour tous les élèves pour chaque période de six semaines. Les données hebdomadaires recueillies par le système permettent de suivre les progrès accomplis et d'identifier les domaines où les résultats sont insuffisants. Une équipe de « cadres d'apprentissage » non enseignants consacre 60 % de son temps au suivi des élèves et à la gestion de l'enseignement. Ses résultats sont examinés chaque semaine dans le cadre des réunions des principaux dirigeants, qui décident alors des mesures à prendre pour adapter le programme d'études et l'enseignement et élaborer des stratégies d'apprentissage à l'échelon des élèves individuels, de groupes d'élèves et des classes. Le programme d'études et les cours sont planifiés avec souplesse, pour que les enseignants puissent, au besoin, modifier leur emploi du temps et donner des cours de soutien aux élèves qui en ont besoin. L'efficacité de l'enseignement est également évaluée. Les enseignants ou départements qui n'atteignent pas les résultats escomptés peuvent bénéficier d'une aide spéciale, voire d'un programme de développement professionnel plus formalisé.

Le chef de l'établissement nous a indiqué que cette structure permettait à son équipe d'intervenir massivement si nécessaire, d'observer chaque enseignant et, à partir des analyses effectuées, de pousser à l'excellence dans chacune des catégories mesurées.

L'établissement A utilise un outil de gestion de l'apprentissage et de l'enseignement similaire, la Management Matrix. Cette matrice est un tableau détaillé mais aisément décriptable des relations existant entre les rôles et responsabilités du personnel, les différentes fonctions (enseignement, formation des enseignants, santé, finance, etc.) et les différentes matières, qui reflète les principales méthodes de gestion de l'enseignement et de l'apprentissage. Le fonctionnement de l'établissement est régi par tout un ensemble d'objectifs, de responsabilités et de fonctions clés clairement définis et bien compris. La matrice sert de base à un dialogue systématique et continu sur les données relatives aux performances, les analyses et les mesures d'amélioration. Elle définit les contours d'une culture généralisée de la réussite, du refus de l'exclusion et du partage des fonctions d'encadrement, qui s'est profondément ancrée dans tous les secteurs de l'établissement.

Les membres du personnel ont des rôles clairement définis : suivi de l'apprentissage et de la progression des élèves, évaluation de l'efficacité de l'enseignement, modulation du programme d'études et de l'enseignement en fonction des besoins spécifiques d'amélioration de chaque élève, et organisation ou mise à disposition de formations pour les enseignants. Chaque membre de l'équipe de direction est chargé des relations avec un

groupe d'enseignants et un groupe de niveau donnés, et toute l'équipe travaille ensemble sur les questions particulièrement urgentes.

- L'équipe de direction de l'établissement B a trois priorités : guider les performances des élèves, aider les enseignants sous-performants à s'améliorer et effectuer, deux fois par semaine, des interventions auprès des départements pédagogiques. Le chef de l'établissement examine les progrès accomplis avec l'équipe de direction pendant une demi-heure un jour par semaine, et pendant trois heures tous les jeudis. De même, chaque semaine, le chef d'établissement et son équipe « font un tour » dans les classes pour observer le déroulement des cours, identifier les enseignants exemplaires et ceux qui ont besoin d'aide, et évaluer l'impact de l'enseignement sur les résultats des élèves. Des réunions avec les membres individuels du personnel sont organisées selon les besoins.
- La structure de soutien s'articule autour de sept « cadres d'apprentissage », qui rendent compte à l'équipe de direction. Ils travaillent dans les classes avec les enseignants et les élèves identifiés à partir des données « Praising Stars » du cycle d'évaluation le plus récent, au rythme de 37 heures par semaine. Après analyse des données, ils préparent une série d'interventions ciblées à l'attention des élèves ou groupes d'apprentissage qui n'atteignent pas les résultats escomptés. Le programme *learning to learn* (« apprendre à apprendre ») propose des cours de rattrapage aux élèves qui ont des résultats insuffisants dans les matières principales, tandis que le programme *behaviour for learning* vient en aide aux élèves dont le comportement pose problème et perturbe leur scolarité.
- Les cadres intermédiaires sont les directeurs pédagogiques. Tandis que par le passé, leur rôle était plutôt axé sur la gestion, ils assument maintenant de véritables fonctions de direction et sont chargés de maintenir et élever les normes. Ils examinent les données sur les performances des élèves, observent les enseignants (tout en étant eux-mêmes observés), leur livrent leurs conclusions et leur offrent leur soutien, et remplissent des fonctions d'accompagnement et de mentorat.
- Cinq enseignants exercent la fonction de chef adjoint auprès de l'équipe et bénéficient, à ce titre, d'un complément de rémunération et d'une charge d'enseignement réduite. Ils sont secondés par quatre chefs adjoints associés (généralement des directeurs pédagogiques) qui occupent ce poste à tour de rôle pendant un à deux ans.

Ces processus contribuent à la qualité et l'alignement des normes d'enseignement, des critères d'évaluation, des procédures de retour d'informations et des mesures de développement professionnel. Ils se traduisent par une vision partagée de ce qui constitue un bon enseignement et de bons résultats.

Des programmes d'études et un enseignement souples, couplés à un apprentissage personnalisé

Les deux établissements proposent des programmes d'études et un enseignement à la fois souples et ciblés. Tant le contenu des programmes que la structure de la journée scolaire peuvent être modifiés pour répondre à d'éventuels nouveaux besoins. Même si leur environnement paraît très structuré et stable, ces établissements sont très souples et prêts à saisir les occasions qui se présentent.

Par exemple, l'établissement B a amélioré l'apprentissage de diverses manières :

- en ramenant le cycle *key stage 3* à deux ans et en portant le cycle *key stage 4* à trois ans ;
- en modifiant son emploi du temps – démarrage plus tardif des cours le matin (à la demande insistante des parents) et ouverture d'un créneau de deux heures un jeudi sur deux, pour organiser des réunions sur les programmes et l'enseignement ;
- en octroyant au personnel trois journées de congé supplémentaires par an ;
- en se focalisant sur les élèves ayant des résultats insuffisants – mise en place d'études dirigées après la classe et de clubs de devoirs, recours à des assistants de classe, création d'une « zone d'apprentissage » équipée de ressources documentaires, organisation de cours de soutien le soir et amélioration de la communication avec les parents ;
- en élargissant les choix et en individualisant les programmes d'études, à travers la création de quatre « filières » distinctes d'acquisition des programmes et d'un planning d'apprentissage personnalisé en neuf étapes (Hargreaves, 2004) ;
- en élargissant son offre par le biais d'un partenariat entre les différents établissements de la région (« Trust Status partnership »), qui permet aux élèves de la communauté de suivre des études particulières ou de préparer des diplômes spécialisés dans l'un des établissements du réseau lorsque leur propre école n'assure pas ces formations.

Le personnel de l'établissement A a par ailleurs indiqué qu'il n'avait cessé de trouver des solutions pour les élèves « au bord de la rupture ». Il s'efforce d'identifier les élèves qui sont enclins à la délinquance ou aux écarts de conduite, envisagent d'abandonner leurs études ou obtiennent des résultats insuffisants, et tente de les motiver en leur fixant des défis et en leur apportant leur soutien. Un réseau d'intervenants est en place pour aider l'ensemble des élèves, vérifiant qu'ils assistent régulièrement aux cours, qu'ils se sentent intégrés et qu'ils participent à la vie de classe. Ces intervenants exercent des fonctions de mentorat et donnent des cours de soutien en dehors des heures de classe. Les services intégrés « d'école élargie » sont censés satisfaire un ensemble de besoins spécifiques. L'établissement attache une grande importance à la prévention et s'efforce d'instiller une culture dans laquelle il n'est pas « honteux » de demander de l'aide. Le personnel nous a expliqué qu'il cherchait à « introduire le maximum de souplesse pour les élèves qui n'arrivent pas à suivre les cours ou le programme classiques ».

La souplesse des programmes et de l'enseignement se trouve renforcée par l'observation de classe, une pratique qui semble répandue dans les établissements visités. Dans l'établissement A, nous a-t-on expliqué, les enseignants ont pour habitude de laisser la porte de leur classe ouverte, pour que les visiteurs puissent facilement observer les cours et faire des commentaires. Une équipe de trois membres observe le déroulement de l'enseignement et des apprentissages et les comportements dans la classe.

L'établissement A s'efforce d'identifier les élèves qui sont enclins à la délinquance ou aux écarts de conduite, envisagent d'abandonner leurs études ou obtiennent des résultats insuffisants, et tente de les motiver en leur fixant des défis et en leur apportant son soutien.

Les enseignants et les directeurs pédagogiques de l'établissement B nous ont décrit l'évolution de l'attitude des enseignants à l'égard de l'observation de classe au cours des cinq à six dernières années. Par le passé, l'idée d'être observés les aurait fait sortir de leurs gonds. Maintenant, ils y sont tout à fait favorables : être observé en classe leur paraît normal et même souhaitable. Les enseignants sont observés par leur directeur pédagogique au moins une fois toutes les six semaines, et sont également vus par leurs mentors. Les classes sont observées par l'équipe de hauts responsables lors de ses tournées hebdomadaires. Lorsque l'observation fait apparaître qu'une aide est nécessaire, les observateurs-pairs, les mentors et les « enseignants de compétences avancées » (Advanced Skills Teachers) peuvent intervenir de façon constructive.

Par le passé, l'idée d'être observés par des collègues ou les dirigeants de l'établissement aurait fait sortir les enseignants de leurs gonds. Maintenant, ils y sont tout à fait favorables : être observé en classe leur paraît normal et même souhaitable.

Développement des capacités et partage des fonctions de direction

Dans les deux établissements, la direction est assurée à travers un riche canevas de rôles et de responsabilités formels et informels. En fait, dans l'un et l'autre, le développement des capacités de direction n'est pas une activité distincte mais une composante essentielle du travail de l'école, toute tendue vers la réussite et le bien-être des élèves. Les deux établissements se sont dotés de structures différentes pour organiser et délimiter le travail de leurs dirigeants et pour identifier, développer et exploiter au mieux les aptitudes à l'encadrement des enseignants, du personnel et des administrateurs.

Dans l'établissement B, par exemple, les tâches de direction et de gestion sont réparties entre une trentaine de personnes membres de l'équipe de hauts responsables (SLT), les cadres intermédiaires, les cadres d'apprentissage et l'équipe de gestion. Ces personnes sont secondées par les *advanced skills teachers* et par des enseignants du centre de formation. Ceux-ci se portent volontaires pour faire partie des équipes d'inspection et, en contrepartie, retirent de cette activité des connaissances et une expérience précieuses. Certains directeurs pédagogiques sont invités à intégrer l'équipe SLT, à laquelle ils apportent une contribution importante tout en y acquérant une solide expérience de la direction d'établissement. Ces fonctions sont exercées sur une base tournante, de sorte que de nombreux membres du personnel ont l'occasion de « se frotter » à la direction d'établissement et de développer les aptitudes correspondantes.

L'établissement prend des risques et déploie de nombreux efforts pour identifier les possibilités de développement professionnel de ses dirigeants et leur permettre de renforcer leurs capacités. Lorsque la fonction de cadre d'apprentissage a été créée, le chef d'établissement a graduellement promu à ce poste des non-enseignants qui exerçaient jusqu'alors d'autres rôles, y compris des assistants de classe et des parents bénévoles. Certains assuraient que cette méthode ne fonctionnerait jamais ; or, elle a été couronnée de succès. Les deux chefs adjoints que nous avons interrogés nous ont décrit leur cheminement professionnel : après avoir acquis de l'expérience dans d'autres emplois au sein de l'établissement, ils se sont vu confier un pouvoir de décision croissant à des postes subalternes, avant d'être nommés chefs adjoints et, *in fine*, être invités à devenir membres tournants de l'équipe SLT. La formation croisée et le partage des responsabilités sont l'heureux résultat de ce processus : « chacun connaît parfaitement le travail de l'autre. Nous pouvons remplacer quelqu'un au pied levé sans difficulté. Dans

notre environnement, avec l'obsession et l'urgence de réussir, c'est absolument essentiel. »

Les enseignants et le personnel prometteurs peuvent développer leurs aptitudes à travers le Developing Leaders Programme. Les participants nous ont expliqué que les fonctions de direction étaient réparties au sein d'une structure évoluant au gré des circonstances. L'une des personnes rencontrées décrit cette structure comme ayant la forme d'un cône, avec une extrémité évasée et l'autre pointue, et qui présente la particularité de grandir continuellement par les deux extrémités. À une certaine période, l'une des chefs adjointes était *head of year* (responsable des classes d'un niveau d'études donné) et devait, de surcroît, superviser l'ensemble des *heads of year*. C'était, pour elle et pour les personnes qu'elle supervisait, un travail difficile car tous exerçaient à la fois des fonctions d'enseignement et de gestion. Prenant conscience de cette difficulté, l'établissement a supprimé les *heads of year* et mis en place l'équipe des sept cadres d'apprentissage décrite plus haut.

Plusieurs programmes de développement des capacités sont accessibles aux enseignants et personnels de différents niveaux qui présentent des aptitudes ou une inclination pour les fonctions de direction – aspirants au poste de chef d'établissement, dirigeants en cours de formation, cadres intermédiaires ou dirigeants établis.

Ces deux institutions sont victimes de leur succès, d'autres les utilisant comme « terrain d'entraînement » pour former leurs propres futurs dirigeants. Cependant, le fait que certains membres de leur personnel soient « débauchés » par d'autres écoles leur inspire de la fierté plutôt que du ressentiment, et les avantages qu'elles en retirent en termes de réputation, de motivation et d'efficacité sont, selon elles, supérieurs aux pertes subies.

La direction systématique en pratique

Le gouvernement anglais considère que la réalisation de ses objectifs prioritaires en matière d'éducation nécessite de réunir un certain nombre de conditions clés au niveau du système. Premièrement, chaque établissement doit travailler avec des partenaires, par exemple un autre établissement scolaire, un établissement d'enseignement supérieur local ou un employeur. Deuxièmement, dans la mesure où les projections anticipent une pénurie de chefs d'établissement qualifiés au cours des prochaines années, les responsables d'établissement les plus performants devront partager leur savoir-faire avec d'autres. Les chefs d'établissement qui sont prêts à endosser des tâches de direction systématique peuvent bénéficier de différents programmes gouvernementaux qui ont pour but d'améliorer l'école à travers la création de partenariats et diverses formes de partage des fonctions de direction. C'est la voie qu'ont choisie les établissements A et B.

Les partenariats et le partage des fonctions de direction peuvent prendre de nombreuses formes. Nous décrivons ci-après plusieurs dispositifs de collaboration et de partenariat (souvent combinés) auxquels participent les établissements A et B.

Dans le cadre de la fédération formée par A1 et A2, la structure de direction et autres systèmes qui avaient fait leurs preuves dans A1 ont été transposés dans A2. Dans un premier temps, le dirigeant de l'établissement A1 a pris les rênes de A2. Accueillant ce soutien avec satisfaction, le dirigeant de A2 a accepté le rôle d'adjoint. En l'espace de quelques mois de travail ardu, la nouvelle direction bicéphale a introduit dans A2 la vision du changement de A1, adopté sa matrice de gestion, remplacé les enseignants insuffisamment performants et instauré une culture volontariste qui a donné quelques

bons résultats. Malgré l'absence de son dirigeant, occupé par ses fonctions dans A2, l'équipe de direction de A1 a fait face. Les deux organes d'administration ont aujourd'hui fusionné, et les établissements seront prochainement réorganisés en Académies, l'une accueillant les élèves de 11 à 14 ans et l'autre les élèves de 15 à 19 ans. Les dirigeants nous ont indiqué qu'A1 avait désormais abandonné toute fonction ou position d'ascendance, pour laisser suffisamment d'espace à son partenaire et lui permettre de prendre ses marques. Ce résultat a été rendu possible par l'adhésion des deux établissements à une vision commune.

L'utilité des fédérations d'établissements nous a été confirmée lors d'un entretien avec le directeur des services de l'enfance d'une des autorités locales, qui nous a expliqué que ces fédérations permettaient de mettre en commun et d'élargir les programmes d'études proposés aux élèves. Il est possible de transférer des systèmes et des structures de direction d'un établissement à un autre sans avoir à « réinventer la roue » ni imposer à l'école de changements venant de l'extérieur. Les établissements fédérés sont plus attrayants pour les postulants à un emploi que ceux qui se débattent seuls avec leurs difficultés et ont donc plus de facilités pour recruter des enseignants. L'utilisation de données agrégées et de stratégies conjointes peut aider les établissements accusant un sérieux déficit de performances à combler leur retard. Ce type de collaboration peut également intervenir dans un cadre moins formel, n'impliquant pas d'intégration budgétaire ou de la gouvernance ; à mesure qu'elles progressent et que les relations entre leurs membres se développent, les fédérations informelles qui attirent de nouveaux partenaires et financements peuvent institutionnaliser leur partenariat et pérenniser le changement.

L'établissement B a également mis à profit les possibilités qu'il avait de travailler et collaborer avec d'autres écoles. Son dirigeant et quatre de ses homologues ont pu, grâce à une subvention spéciale, se réunir régulièrement, faire participer leurs élèves à des programmes d'immersion communs organisés par les établissements du réseau, et même organiser des partages de personnel. La structure Learning Gateways fournit des informations sur les possibilités de collaboration entre établissements.

Encadré 5.4 Les avantages de la collaboration

Les chefs d'établissement qui ont participé à des initiatives de collaboration en parlent avec enthousiasme. Selon eux, c'est un tort de fonctionner en vase clos quand la possibilité existe de mettre en commun les ressources pour le bénéfice de tous les élèves. En partageant leurs ressources et leurs idées, les établissements sont mieux à même de répondre aux nombreuses sollicitations qui s'exercent sur leur temps et leur énergie, et en s'entraïdant, ils parviennent à surmonter leurs difficultés passagères. La diversité de leurs points de vue leur permet de trouver des solutions à des problèmes complexes. Par exemple, l'un des chefs d'établissement « adore travailler sur les données » tandis qu'un autre « en a horreur » et compte sur son collègue pour l'aider à analyser les statistiques. En contrepartie, la première apporte son soutien au second pour tout ce qui touche au développement des ressources humaines. Ce type de collaboration ne se décrète pas : il se met en place naturellement, à mesure que les parties concernées apprennent à se faire confiance et développent une vision commune. Sachant qu'une collaboration efficace repose sur des relations de confiance mûries au fil du temps, il est important que les chefs d'établissement restent suffisamment longtemps à leur poste pour construire ces relations.

Le chef d'établissement et quatre de ses homologues ont pu, grâce à une subvention spéciale, se réunir régulièrement, faire participer leurs élèves à des programmes d'immersion communs organisés par les établissements du réseau, et même partager leur personnel.

Cinq établissements de la région collaborent également dans le cadre du Leading Edge Partnership. Tous sont des établissements spécialisés, qui ont choisi de se concentrer sur une discipline particulière. L'établissement B, par exemple, s'est spécialisé dans la technologie. L'État accorde le statut de fondation (*Trust Status*) aux écoles qui établissent des partenariats avec des fondations ou d'autres entités privées ou publiques (entreprises, universités) pour opérer en tant qu'établissements indépendants publics. Ces établissements sont financés par l'État à même hauteur que les autres écoles, mais elles bénéficient des avantages à long terme que procure un partenariat de longue durée axé, par exemple, sur l'amélioration scolaire. L'établissement B et les établissements avec lesquels il est en partenariat envisagent de postuler au statut de fondation, afin de pouvoir mieux tirer parti des spécialités de chaque établissement, de valoriser leur savoir-faire et leurs ressources dans des domaines tels que l'économie ou la technologie, et de permettre aux élèves de suivre des cours dispensés par d'autres établissements du partenariat.

La qualité des pratiques de direction des deux établissements est reconnue, et en tant qu'établissements chefs de file (par exemple, dans le cadre d'initiatives telles que Excellence Cluster, Raising Attainment and Transforming Learning [RATL] ou encore National Leader in Education), elles sont en mesure de partager et transposer leur expérience (encadré 5.2).

Les entretiens que nous avons menés et les recherches et données d'expérience provenant d'autres établissements montrent que la collaboration engendre de nombreux avantages. Citons, par exemple : un moindre sentiment d'isolement chez les enseignants ; le partage des responsabilités au regard de la capacité d'apprentissage, du développement et de la réussite des élèves ; des processus d'apprentissage efficaces ; le sentiment de faire partie d'une même communauté d'enseignement et d'apprentissage ; une plus grande ouverture à la formation continue ; une satisfaction professionnelle accrue ; et la volonté de participer au processus de développement de l'école.

Les fédérations peuvent aussi faire faire des économies aux établissements individuels, grâce à la mise en commun du matériel et du personnel – dans le domaine du nettoyage et de la restauration par exemple, mais aussi de l'enseignement (« prêt » d'enseignants spécialisés dans des disciplines particulières par exemple). Les élèves, de leur côté, ont la possibilité de suivre des cours spécifiques qui ne sont pas forcément dispensés dans leur école (cours du soir par exemple). En s'associant, les établissements peuvent profiter de certains programmes subventionnés qui ne sont pas accessibles aux écoles individuelles. Enfin, le partage des connaissances, fondé sur une collaboration entre experts, et la mise en place d'une culture de l'échange et du retour d'informations contribuent à améliorer la qualité.

Les fédérations comportent plusieurs avantages : économies de coût grâce au partage du matériel et du personnel ; accès des élèves à un plus large éventail de cours ; et mise en place d'une culture de l'échange de connaissances et du retour d'informations contribuant à améliorer la qualité.

Pour que la collaboration soit fructueuse, il faut néanmoins réunir plusieurs conditions préalables : participation du personnel aux processus décisionnels, appropriation des objectifs, commodité des emplois du temps (laissant des créneaux libres pour la communication et les échanges), participation volontaire des acteurs concernés, volonté de chaque individu de prendre part au changement, et surtout, respect mutuel et acceptation des compétences de l'autre.

Une direction à plusieurs niveaux : individuel, réparti et systémique

Ces exemples montrent comment un chef d'établissement peut passer du rôle de gestionnaire à celui de dirigeant à part entière. Ils offrent une illustration concrète des pratiques et des caractéristiques formellement identifiées par la littérature consacrée aux recherches sur la direction d'établissement au Royaume-Uni (PricewaterhouseCoopers, 2007 ; Matthews, non daté ; Hay Group, 2002) ou en général.

La direction d'établissement professionnelle

Les dirigeants des deux établissements que nous avons visités s'acquittent de leurs fonctions avec professionnalisme. Chacun a une vision déterminée des objectifs, des résultats, des valeurs et de la nature de son établissement et a réussi à la communiquer aux autres. Cela étant, l'un et l'autre sont adeptes de la direction répartie, qui passe par des relations de confiance et de partage, l'octroi de pouvoirs accrus et la délégation de certaines tâches aux autres membres du personnel et la mise en place de formations à leur attention. Lors de nos visites, ces dirigeants nous sont apparus comme débordants d'énergie et tendus entièrement vers la réalisation de leurs objectifs. Ils défendaient leur point de vue avec beaucoup de persuasion et nous sont apparus comme de remarquables agents du changement.

Dans les deux établissements, nous avons vu à l'œuvre des équipes de direction s'étendant jusqu'aux échelons inférieurs de la hiérarchie. L'un et l'autre offrent à leur personnel la possibilité de suivre des formations formelles et attachent une grande importance au développement endogène d'une solide équipe de dirigeants formels et informels.

Ces dirigeants pratiquent ce que les chercheurs appellent un leadership solide (Leithwood et Riehl, 2003). Leurs ambitions sont réalistes et stimulantes, ils *montrent la voie*. Au-delà de leur fonction d'encouragement et de motivation, ils permettent aux individus de *réaliser leur potentiel*. Ils consacrent une bonne partie de leur temps et de leur énergie à aider les autres à développer leurs compétences professionnelles, créant des occasions, pratiquant la délégation de tâches, le retour d'informations et l'accompagnement, et organisant pour leurs collaborateurs des formations formelles. Conscients que des synergies sont nécessaires entre le personnel et l'organisation, ils ont travaillé durement pour *remettre à plat l'organisation*. Les *technologies fondamentales*, c'est-à-dire les processus techniques liés à un enseignement et un apprentissage efficaces, ainsi que la *structure et les processus*, qui concernent les rôles et les responsabilités, le temps et l'espace et les procédures opérationnelles standard, ont fait l'objet d'une vaste refonte destinée à soutenir les objectifs d'apprentissage des élèves.

La notion de direction stratégique permet de cerner un peu mieux le rôle du chef d'établissement. Ce rôle peut être qualifié de stratégique à deux égards :

- en collaboration avec la communauté scolaire, le chef d'établissement définit une vision et une mission claires pour l'établissement et fait en sorte que son mode de fonctionnement cadre avec cette vision et cette mission ;
- il gère les relations entre l'établissement et son environnement (la circonscription scolaire ou la commune, les autres établissements scolaires, les parents et la collectivité, les entreprises, les centres de recherche et de connaissances et les sources de financement externe et d'assistance technique), principalement à travers des mécanismes de collaboration, pour se mettre à niveau ou se procurer les ressources qui, dans l'environnement extérieur, aideront l'école à accomplir sa mission.

En ce sens, la direction stratégique consiste à obtenir les ressources et le soutien dont dépend la réussite de l'école. Nous nous proposons d'examiner ci-après la dimension plus systémique de la direction d'établissement, qui consiste à mobiliser le savoir-faire et les ressources de l'école à l'appui du système dans son ensemble.

Direction répartie et développement interne des capacités de direction

On imagine difficilement que la direction systémique puisse donner de bons résultats si elle ne repose pas sur une distribution efficace des fonctions d'encadrement au sein de l'établissement scolaire. Par direction répartie, nous entendons la pratique qui consiste à distribuer les rôles et responsabilités formels et informels entre les membres de la communauté scolaire (essentiellement les enseignants et le personnel, mais aussi les parents, les représentants de la collectivité et les élèves), de manière à tirer le meilleur parti de leur savoir-faire et aider l'école à accomplir sa mission. Dans les deux établissements, nous avons vu à l'œuvre des équipes de direction étendues, recrutant jusqu'aux plus bas échelons de la hiérarchie. L'un et l'autre offrent à leur personnel la possibilité de suivre des formations formelles et attachent une grande importance au développement endogène d'une solide équipe de dirigeants formels et informels.

Dans l'établissement B, par exemple, les tâches de direction et de gestion sont réparties entre une trentaine de personnes membres de l'équipe de hauts responsables (SLT), les cadres intermédiaires, les cadres d'apprentissage et l'équipe de gestion, comme on l'a vu dans la section précédente. L'encadrement semble omniprésent dans l'organisation. Le personnel s'implique totalement, car il apprécie de se voir accorder un rôle important dans le fonctionnement de l'établissement. Cette approche de la direction répartie semble s'accompagner, entre autres effets, d'une réduction de la charge de travail et du stress pour les individus, d'une amélioration de la qualité, liée à la pratique du retour d'informations, et d'une volonté de trouver à chacun une mission.

Les chefs d'établissement et autres membres de la communauté soulignent combien il est important de respecter et soutenir les responsables qui prennent des risques aussi bien dans l'exercice de leurs propres fonctions de direction que dans le développement des capacités de direction de leurs collègues. D'un autre côté, tous sont tenus de rendre des comptes, et censés donner constamment le meilleur d'eux-mêmes et apprendre de leurs erreurs. L'échec est toléré, car on considère, dans ces établissements, qu'il fait partie intégrante du processus d'apprentissage.

Direction systémique

On dit des dirigeants du système qu'ils estiment ne pouvoir être pleinement efficaces que s'ils traitent leur établissement comme une composante d'un système plus vaste. Ce système comprend les parents et les membres de la communauté desservie par l'établissement, les autres établissements scolaires de la localité et de l'extérieur, ainsi que le ministère et les autres organisations qui s'emploient à encourager et soutenir l'amélioration de l'école. À en juger par les exemples A et B, ces établissements et leurs dirigeants ont adopté une approche de la direction systémique qui s'appuie sur les forces et les capacités particulières de l'école. S'il n'existe pas de recette miracle qui garantisse le succès de la direction systémique, on recense un certain nombre d'ingrédients communs.

Un établissement scolaire s'inscrit dans un système plus vaste, qui comprend les parents et les membres de la communauté desservie par l'établissement, les autres établissements scolaires de la localité et de l'extérieur, ainsi que le ministère et d'autres organisations.

L'étude du Hay Group (2002) sur la direction systémique (qui couvrait, entre autres, les établissements A1 et A2) a identifié les qualités et les systèmes qui sont la marque des partenariats efficaces. Parmi eux, certaines caractéristiques sont plus spécifiquement propres à la direction systémique :

- n'avoir de cesse de promouvoir la notion de réussite dans l'enseignement ;
- réfléchir au-delà du périmètre de l'établissement (A1 et A2) ;
- croire que tout est possible ;
- respecter le système mais ne pas se sentir limité par lui ;
- s'entourer de collaborateurs plus nombreux et les impliquer dans ce champ d'action élargi.

Pour l'essentiel, les dirigeants de système mettent en œuvre les mêmes qualités et pratiques qu'ils utilisent dans leur propre établissement, mais à une échelle plus vaste.

Les dirigeants du système ont une idée précise de la manière dont leur établissement s'intègre dans le système global et est influencé par celui-ci. Les dirigeants des établissements A1 et B sont des enseignants et des accompagnateurs du changement. En tant que promoteurs de la transformation (voir Leithwood et Jantzi, 1990 ; 2005), ils s'emploient à soutenir la communauté dans sa quête d'une vision commune. Dans leur volonté d'instaurer une culture de la collaboration à l'école, ils enseignent, ou font en sorte que soient enseignées, les compétences et dispositions dont la communauté a besoin pour s'acquitter de ses nouvelles tâches. Ils créent un environnement psychologique et intellectuel stimulant et assurent les fonctions d'accompagnement nécessaires à la communauté.

Les dirigeants du système ont d'abord fait leurs preuves dans leur propre établissement, et leurs résultats et méthodes ont été validés sur la base de critères de référence et de pratiques fondées sur la recherche. Aucun système ne ressemble à un autre, et aucun ne peut espérer réussir en se contentant de reproduire les pratiques qui ont fait leurs preuves dans une autre école (Berman et McLaughlin, 1978 ; McLaughlin, 1990). Les pratiques efficaces doivent être adaptées au contexte qui les reçoit. Plus

qu'une aptitude à la duplication, le dirigeant du système doit posséder ce que Portin *et al.* (2003) ont identifié comme une forme particulière de compréhension du contexte et de faculté à résoudre les problèmes, ainsi que des compétences en matière de pratiques transformationnelles et adaptatives. L'équipe de l'OCDE a été frappée par le degré d'exhaustivité et de détail des systèmes employés dans les établissements A1 et B, aussi bien en ce qui a trait à leur fonctionnement interne que pour la gestion de leurs partenariats avec les autres établissements.

Pour conclure sur le thème de la direction systémique, il est apparu à l'équipe de l'OCDE que les chefs d'établissement interrogés étaient adeptes de ce qu'Elmore (chapitre 3) appelle « la pratique de l'amélioration ». Les chefs d'établissement exercent un métier solitaire ; les praticiens font fréquemment référence à l'isolement physique, mental et émotionnel de cette profession. Il peut être tentant alors de chercher refuge dans les certitudes conférées par les structures et pratiques établies de longue date. Les dirigeants que nous avons rencontrés nous ont expliqué que les partenariats dans lesquels ils étaient engagés leur permettaient de remettre en question les hypothèses tenues pour acquises et de rejeter ce qui ne fonctionnait pas. Les nouveaux points de vue et le soutien psychologique que leur apporte la pratique du partenariat leur permet de repenser le travail de l'école et le rôle de la direction d'établissement ; de ce processus peuvent émerger de nouveaux modèles et approches mentaux, qui menacent parfois dangereusement les pratiques établies.

5.5 Pistes de réflexion

L'école, en Angleterre, a connu de nombreux changements au cours des dernières années. Elle s'est vue déléguer de nombreuses responsabilités, encadrées par tout un système de normes, d'évaluations et d'obligations de rendre compte. La nouvelle stratégie quinquennale du gouvernement se propose d'améliorer les normes pour tous, de combler les éventuels retards en termes de résultats scolaires et d'améliorer les possibilités de choix et les chances parmi une population d'élèves hétérogène, en luttant contre l'abandon prématuré des études et en donnant à tous les élèves les armes nécessaires pour réussir leur transition vers le monde du travail ou les études supérieures. Pour atteindre ces objectifs, les autorités ont mis en place toute une série de programmes et d'approches à l'attention des écoles. La direction d'établissement occupe également une place de choix dans l'élan de réforme. La création du NCSL et les programmes de formation et de développement professionnel accessibles à toutes les catégories de dirigeants ont contribué à professionnaliser la direction d'établissement scolaire. Les nombreuses possibilités de coopération et de collaboration qui existent désormais contribuent à faire de « chaque école une bonne école ».

La création du NCSL et les programmes de formation et de développement professionnel accessibles à toutes les catégories de dirigeants ont contribué à professionnaliser la direction d'établissement scolaire.

Points forts

L'approche systémique semble avoir imprégné tout le système scolaire anglais, et d'après ce qu'a pu constater l'équipe OCDE, son impact sur la direction d'établissement et les performances scolaires est positif.

Un cadre d'action étendu guide les réformes de grande ampleur menées dans l'enseignement

Levin (2001) a observé que les grands programmes de réforme publics contemporains reposaient principalement sur trois stratégies : décentralisation ; renforcement des évaluations et centralisation des programmes d'enseignement ; et élargissement des possibilités de choix pour le public et adoption d'autres mécanismes axés sur le marché. Aussi efficaces que ces stratégies puissent être en soi, il y a lieu de les compléter par d'autres éléments. Il doit exister une relation réciproque équilibrée entre l'obligation de rendre compte et le soutien aux réformes (Elmore, 2000 ; voir également chapitre 3), ce qui signifie que le soutien au processus de changement et la volonté d'en tirer les leçons sont essentiels (Berman et McLaughlin, 1978). La politique éducative doit tirer sa substance de la pratique de l'enseignement (Elmore et McLaughlin, 1988).

Selon l'équipe de l'OCDE, l'approche anglaise, qui conjugue décentralisation et obligation de rendre compte, infrastructures d'appui et incitations à l'innovation locale et au *leadership* basées sur des financements ciblés, incarne ce qui se fait à peu près de mieux dans le domaine des réformes scolaires de grande ampleur. Exhaustif et fondé sur les travaux de recherche les plus pointus, le cadre d'action fournit des orientations cohérentes, des incitations, des mesures de renforcement des capacités et un soutien propices à un changement systémique à large assise. Les réglages fins effectués au fil des cycles de mise en œuvre et de retour d'informations semblent avoir conduit à des pratiques de plus en plus élaborées et réactives. Ce cadre de réforme exhaustif doit être maintenu dans ses grandes orientations.

La direction systémique est un instrument efficace pour faciliter la réalisation des principaux objectifs de politique publique

La direction systémique contribue à améliorer les performances scolaires, à soutenir le processus de réforme dans les établissements, à diffuser plus largement le savoir-faire acquis en matière de direction et à préparer la relève des chefs d'établissement. Elle semble constituer un outil de gestion particulièrement efficace dans les environnements caractérisés par une charge excessive et une grande fragmentation, qui sont le lot de tous les systèmes sociaux complexes contemporains. Nos observations des dirigeants du système confirment le bien-fondé des trois scénarios (« stories ») de Fullan (2000), qui expliquent comment un système disjoint peut être rendu cohérent. Les établissements performants modifient leur dynamique interne en fonctionnant dans un esprit de collaboration (« inside story ») ; ils font face aux pressions extérieures en nouant des partenariats (« inside-out story ») ; et ils profitent de la mise en place d'une « infrastructure extérieure de réforme » au niveau d'institutions extérieures à l'école (« outside-inside story »). On trouve une illustration vibrante de ces trois scénarios dans les brillants résultats obtenus par nos deux établissements en tant que communautés apprenantes, dans les relations étendues qu'ils entretiennent avec leur environnement à travers les partenariats et les réseaux, et dans leurs interactions avec le vaste réseau d'infrastructures de soutien à la réforme constitué par le SSAT, le NCSL, d'autres organismes et divers financements ciblés et autres initiatives. La direction systémique est efficace parce qu'elle parvient à coordonner trois sphères : la communauté apprenante hautement performante de l'établissement scolaire, l'environnement immédiat de l'établissement – y compris la collectivité, les autres établissements et les entreprises – et « l'infrastructure extérieure de réforme » plus large (Fullan, 1999, 2000).

Précisons que lorsque nous nous référons aux dirigeants du système ou à la direction systémique, nous ne parlons pas tant des actions de dirigeants individuels que de l'action conjuguée de plusieurs dirigeants ou groupes de dirigeants, dans le contexte d'une infrastructure très coopérative.

Fortes de leurs résultats scolaires impressionnants, tant au niveau des élèves que de l'établissement, les structures que nous avons visitées ont amorcé un processus d'amélioration dans leur fédération et exporté leur personnel qualifié et leurs pratiques novatrices dans le reste du système. D'après nos observations, ces résultats ont été grandement facilités par plusieurs initiatives récentes des autorités anglaises. Ces données ponctuelles trouvent un écho plus solide dans divers évaluations et rapports qui ont été portés à la connaissance de l'équipe (par exemple Matthews, non daté ; Matthews *et al.*, 2006 ; PricewaterhouseCoopers, 2007 ; Specialist Schools and Academies Trust, 2008).

Les caractéristiques de la direction systémique sont manifestement celles d'une direction hautement performante

Il est apparu à l'équipe de l'OCDE que la direction systémique ne se résume pas à un petit cercle de dirigeants « prêts à d'endosser des tâches de direction systémique », mais qu'elle consiste plutôt à définir un idéal de pratique pour tous les chefs d'établissement. Les attitudes, valeurs, compétences, dispositions et pratiques systémiques et coopératives qui caractérisent les « dirigeants du système » sont exigées de tous les chefs d'établissement qui seront amenés à travailler dans le système qu'ambitionnent de mettre en place les réformateurs.

Les attitudes, valeurs, compétences, dispositions et pratiques systémiques et coopératives qui caractérisent les « dirigeants du système » sont exigées de tous les chefs d'établissement.

Nos études de cas font apparaître plusieurs caractéristiques positives communes :

- *Finalité de l'école* : les deux établissements mettent clairement l'accent sur la finalité essentielle de l'école, à savoir l'enseignement et l'apprentissage. Tous les efforts déployés par les membres de la communauté scolaire sont supposés être tendus vers cet objectif.
- *Orientation sur les résultats et les performances* : les deux établissements attachent une grande importance aux résultats et à la réussite des élèves. Ils visent non seulement la transmission de connaissances mais un développement plus global de l'élève, persuadés que les résultats sur les plans cognitif, psychologique et social sont interdépendants et nécessitent la mise en œuvre d'un processus réciproque qui les prend en compte dans leur globalité. Les deux écoles recherchent la performance et utilisent à cette fin un modèle ambitieux centré sur l'apprentissage et fondé sur une conviction partagée que chaque élève peut apprendre.
- *Une approche individuelle de l'amélioration des résultats de l'enseignement fondée sur une utilisation intensive des données* : les deux établissements font un large usage des données ; ils recueillent systématiquement et régulièrement des données sur tous les élèves et toutes les disciplines, selon une approche rigoureuse. Dans les deux cas, les informations recueillies sont évaluées toutes les

six semaines. La base de données offre la possibilité d'analyser les progrès individuels et d'identifier les domaines nécessitant des interventions.

- *Évaluation* : les deux établissements sont adeptes de l'évaluation permanente. Dans l'un et l'autre, les enseignants reçoivent fréquemment la visite, dans leur classe, de collègues ou de leurs supérieurs. Les enseignants acceptent volontiers d'être observés et de recevoir des commentaires sur leurs cours. Dans ces établissements, l'évaluation ne s'arrête pas aux résultats des élèves mais s'étend aux performances des enseignants. Il existe également un système de retour d'informations sur les tâches de gestion et de direction. Les deux établissements semblent avoir réussi à mettre en place un système de suivi et de retour d'informations qui implique tous les membres de la communauté.
- *Une approche axée sur les ressources* : les établissements se servent des évaluations pour consolider et améliorer les résultats des élèves et du personnel et, partant de là, amener de nouveaux progrès. Cette orientation positive sur les ressources semble être une condition indispensable des processus d'apprentissage et de changement.
- *Développement professionnel* : les deux établissements attachent une importance prioritaire au développement professionnel de leur personnel, qui repose en grande partie sur des formations internes axées sur les besoins. Ils s'efforcent également de développer les capacités de direction et d'étendre leur portée dans l'établissement, en donnant la possibilité à leur personnel de s'essayer aux tâches d'encadrement dans le cadre de la formation et du développement professionnel. Cette approche mixte conjuguant développement et expérience pratique semble produire des effets durables.
- *Coopération et collaboration* : dans les deux cas, la coopération et la collaboration semblent très importantes. Les dirigeants des deux établissements cherchent à donner davantage de pouvoir aux membres de la communauté scolaire et à encourager le travail d'équipe, aussi bien chez les élèves que parmi le personnel.

Les réformes contribuent à développer différents types de capacités de direction à l'intérieur du système

Pour apprécier pleinement l'efficacité et les potentialités du cadre d'action anglais, il est nécessaire de bien comprendre deux conditions générales qui régissent les systèmes sociaux contemporains. Premièrement, la direction opère dans un système social complexe caractérisé par une charge excessive et une fragmentation extrême (Fullan, 1999 ; 2000) et dans un environnement stratégique en proie à l'instabilité, l'incertitude, la complexité et l'ambiguïté (Knowlton, 2003). Deuxièmement, le travail effectué au sein des systèmes éducatifs est de nature intensive (Thompson, 1967) et caractérisé par l'auto-organisation (Fullan, 2000). Chaque action relevant de la direction d'établissement ou décision pédagogique produit un nouvel ensemble de conditions qui appelle un nouvel ensemble de réponses – de la même manière que la solution choisie par un alpiniste pour contourner un obstacle sur la paroi engendre une situation nouvelle dans laquelle d'autres obstacles devront être surmontés. Ces systèmes ne peuvent être maîtrisés que dans une certaine mesure. Au-delà de ces considérations, des incitations, des capacités et un soutien sont nécessaires pour encourager l'innovation et le progrès et, en particulier, tisser

des liens entre les deux processus au fil des cycles successifs d'apprentissage et d'amélioration.

La direction systémique œuvre à la bonne répartition des fonctions de direction dans l'établissement et entre les niveaux du système en stimulant le développement des communautés apprenantes de l'établissement et du système.

La réforme systémique peut se concevoir comme une forme de direction répartie appliquée à l'ensemble du système. Les dirigeants du système sont appelés à exercer un nombre considérable de fonctions nouvelles. Par ailleurs, de nombreuses composantes du système ont un rôle à jouer et possèdent le savoir-faire et les capacités requises pour s'en acquitter. Une perception appropriée et partagée de la direction du système global et de la place occupée par chaque composante du système favorise la coordination continue des efforts, dans un processus caractérisé par l'esprit d'initiative, le partage du pouvoir décisionnel, l'expérimentation locale, des communications rapides à tous les niveaux du système et une dynamique d'amélioration auto-organisée.

La force particulière de la direction systémique réside dans sa capacité à atténuer ou vaincre le problème de « charge excessive et [d'] extrême fragmentation » caractéristique des systèmes sociaux complexes, y compris du système éducatif. Seule la direction stratégique permet de maîtriser l'instabilité, l'incertitude, la complexité et l'ambiguïté des systèmes.

Si l'on considère que la direction systémique constitue une forme renforcée de direction répartie, appliquée à l'ensemble du système, cela signifie qu'il y a lieu d'enrichir à la fois sa dimension « additive » et sa dimension « concertative » (Gronn, 2002). Actuellement, l'accent semble porter surtout sur la dimension additive, qui consiste à définir de nouveaux rôles de direction systémique et à préparer les responsables d'établissement à les assumer. Par la suite, il faudra privilégier la dimension concertative, en instillant une compréhension largement partagée de la finalité et de l'orientation du système, en encourageant la prise d'initiative et l'expérimentation, en promouvant la communication et le retour d'informations dans l'ensemble du système et en renforçant les compétences et aptitudes des responsables pour que tous puissent devenir, le cas échéant, des dirigeants du système.

La direction systémique suppose également l'existence de communautés apprenantes. Une communauté apprenante peut être définie comme un environnement qui « se sert délibérément des processus d'apprentissage au niveau de l'individu, du groupe et du système pour intégrer de nouvelles façons de penser et de nouvelles pratiques et renouveler et transformer continuellement l'organisation, de manière à faciliter la réalisation d'objectifs partagés » (Collinson et Cook, 2006, p. 8). Les caractéristiques des communautés apprenantes, ainsi définies, incluent une approche de la direction conçue comme une « pratique de l'amélioration » (Elmore, chapitre 3), fondée sur une prédisposition à remettre en question les habitudes établies ; l'adoption de normes professionnelles de collégialité et d'expérimentation (Little, 1982) et l'existence d'une communauté professionnelle (Louis *et al.*, 1996 ; 1997) ; la communication et l'amélioration continue, centrées sur la progression dans la réalisation des objectifs ; et un bon équilibre entre obligation de rendre compte et soutien (Elmore, chapitre 3). La direction répartie, clé du processus d'apprentissage, est à la fois une cause et une conséquence des fonctions qui s'opèrent dans la communauté apprenante.

La direction systémique favorise l'esprit d'initiative, le partage du pouvoir décisionnel, l'expérimentation locale, des communications rapides à tous les niveaux du système, et une dynamique d'amélioration auto-organisée.

De nouveaux modèles de direction et de pratiques scolaires

Non seulement la direction systémique, la direction répartie et les organisations apprenantes offrent la promesse de formes de direction plus efficaces, mais ces pratiques portent implicitement en elles une nouvelle logique de l'efficacité scolaire et de l'innovation sociale.

De nos jours, l'enseignement doit faire face à de nouvelles exigences : l'invariance a cédé le pas à un changement perpétuel et rapide, l'uniformité a été supplantée par l'individualisation et la personnalisation des programmes, et l'autonomie des enseignants a ouvert la voie à la professionnalisation du corps enseignant. La nouvelle pédagogie axée sur l'apprentissage approfondi, le développement de capacités de réflexion plus poussées et l'enseignement au service de la compréhension nécessitent souplesse, créativité et expérimentation éclairée dans l'enseignement et l'apprentissage (Sims, 2006). Autrefois régies par des processus de contrôle hiérarchisés, les ressources et les tâches doivent maintenant être planifiées sur la base d'une vision partagée et de l'apprentissage organisationnel. Selon le théoricien des systèmes Peter Senge (2000), cette mutation revêt quatre dimensions :

- passage de l'organisation en tant que machine à l'organisation en tant que système vivant ;
- passage de la fragmentation à la connectivité ;
- passage d'une pensée « des carences » (« deficit thinking ») à une pensée du développement ;
- passage de l'acceptation au questionnement – quelle est la situation actuelle, comment l'expliquer et que peut-on envisager d'autre ?

De nos jours, l'enseignement est caractérisé par un changement continu et rapide, la personnalisation des programmes et la professionnalisation du corps enseignant.

La direction répartie fait partie intégrante de ces nouvelles dimensions et nouveaux modes d'enseignement. Si la définition de rôles formels est l'une des composantes de la direction répartie, sa caractéristique la plus fondamentale réside dans sa faculté d'incarner et de faire naître de nouvelles activités collectives au cœur de la communauté apprenante de l'établissement. La direction systémique peut prendre racine dans un établissement individuel puis s'étendre progressivement à d'autres niveaux du système éducatif, y compris d'autres établissements et d'autres niveaux de gouvernance.

Les organisations apprenantes du type de celles que nous avons visitées montrent que les prises de décision et la coordination de l'enseignement et de l'apprentissage sont de bien meilleure qualité lorsqu'elles reposent sur une vision commune de la mission et des objectifs de l'école, le partage des tâches et des communications abondantes qu'elles ne peuvent l'être dans un environnement contrôlé.

Enfin, plus qu'une multiplication des produits et des innovations, la direction systémique implique avant tout un transfert des capacités. Sachant que toute tentative de

« mise à l'échelle » risque de se heurter à cette situation de « charge excessive et de fragmentation » qui précisément limite la viabilité des réformes imposées depuis le centre, ce sont les capacités et non des produits ou des innovations particulières qu'il y a lieu de transposer d'un endroit à l'autre, des sites les plus performants vers les moins performants. Le transfert des capacités suppose une bonne compréhension des objectifs, des valeurs et des principes qui sous-tendent une pratique efficace, des connaissances, des aptitudes et des dispositions utiles, et le partage des tâches au sein de la communauté apprenante, et l'existence de ressources suffisantes pour aider le système à réussir son processus d'adaptation. La direction systémique est un moyen efficace de développer et répartir les capacités dans le système.

La direction systémique est un moyen efficace de développer et répartir les capacités dans le système.

Vers de nouveaux progrès

L'équipe de l'OCDE a également identifié plusieurs domaines dans lesquels des progrès sont possibles et contribueraient à rendre plus viable l'approche systémique de l'amélioration de l'école.

Trouver l'équilibre entre amélioration continue et préservation des acquis

La gouvernance du système éducatif anglais repose sur un cadre solide, propice à la mise en œuvre de réformes de grande ampleur et manifestation efficace. Cependant, le nombre élevé d'initiatives et de programmes et la rapidité avec laquelle les écoles sont censées les mettre en œuvre pourraient se révéler contreproductifs. Pour accomplir des progrès réels, le système doit trouver le juste équilibre entre, d'une part, l'utilisation optimale des idées et des concepts novateurs, et d'autre part, le maintien de ceux qui ont fait leurs preuves.

Les efforts doivent privilégier l'amélioration du cadre actuel, sur la base de l'expérience acquise et des retours d'informations. Il faudra veiller à limiter les initiatives nouvelles qui accentuent un peu plus la surcharge et la fragmentation auxquelles sont confrontés les chefs d'établissement et les communautés scolaires. Les écoles elles-mêmes devront s'attacher à évaluer soigneusement ce qu'elles doivent maintenir en place pour ne pas risquer de perdre des acquis précieux, tout en s'efforçant de se tenir au fait de l'ensemble de ces innovations.

Continuer à peaufiner l'équilibre entre obligation de rendre compte et autonomie des établissements

Il est important que les normes, évaluations et obligations de rendre compte s'accompagnent d'un soutien aux réformes. L'expérience livrera des indications utiles pour trouver le bon équilibre. Par exemple, l'auto-évaluation et la planification de l'amélioration à l'école ont été accueillies comme des innovations salutaires. Il paraît justifié de mettre davantage l'accent sur l'auto-évaluation systématique et moins sur les évaluations externes de l'Ofsted, et de continuer d'affiner le ciblage des évaluations externes.

Renforcer la capacité des organes d'administration et des autorités locales à œuvrer pour l'amélioration de l'école

Les organes d'administration des établissements scolaires n'ont pas tous les mêmes capacités à soutenir le processus d'amélioration de l'école et ont obtenu des résultats variables dans ce domaine. La formation, le renforcement des capacités et la création de réseaux sont autant de moyens qui peuvent leur permettre d'atteindre les objectifs de la politique nationale ainsi que les priorités locales.

Les autorités locales ont perdu certaines de leurs compétences traditionnelles et se sont vu confier de nouvelles responsabilités plus générales en matière de planification de l'amélioration de l'école et de fourniture de services élargis, entre autres. S'il est nécessaire de respecter le caractère régional distinctif de ces autorités, il n'en faut pas moins réduire les écarts de qualité et de capacités et veiller à ce que toutes les agences puissent s'acquitter de leur mission avec une grande efficacité.

Mettre l'accent sur le développement des capacités de direction à l'échelle des établissements

L'équipe d'étude a été impressionnée par les performances des deux établissements en matière de développement des capacités de direction internes. Par leur action, ces nouveaux dirigeants contribuent à améliorer leur communauté scolaire et, parallèlement, amènent des améliorations dans les établissements avec lesquels ils ont établi des partenariats ou des réseaux ; beaucoup sont amenés, dans la suite de leur carrière, à exercer des fonctions d'encadrement de plus haut niveau dans d'autres écoles. Le NCSL et le SSAT collaborent à certains de ces efforts de développement des capacités de direction à l'échelon des établissements. Ces formes de développement professionnel manifestement très efficaces peuvent apporter un début de solution au problème anticipé de la relève des chefs d'établissement.

Utiliser de façon plus explicite les principes qui sous-tendent les communautés apprenantes très performantes

Les établissements visités sont l'exemple même de ce qu'est une organisation apprenante hautement performante. Les communautés apprenantes conjuguent plusieurs caractéristiques : une direction formelle solide, des fonctions d'encadrement réparties, des systèmes puissants garantissant que tout, dans l'organisation, concourt à un enseignement et un apprentissage de qualité, un corps enseignant qui fait preuve de professionnalisme, et des modes de communication et d'apprentissage continus propices à l'amélioration régulière des performances. En interagissant entre eux, ces facteurs donnent à l'organisation les capacités d'atteindre un niveau de performance élevé. Le travail du chef d'établissement et l'objectif du système dans son ensemble doivent consister à développer ces capacités. Les enseignants, les organes d'administration, les autorités locales, les responsables de la communauté et les chefs d'établissement doivent saisir les principes et le *modus operandi* des organisations apprenantes hautement performantes, et posséder les connaissances, les aptitudes et les dispositions nécessaires pour qu'à son tour, leur établissement puisse en faire partie.

Être conscient de l'urgence des réformes tout en gardant à l'esprit qu'il faut du temps pour que le changement porte ses fruits

Certains experts britanniques ont affirmé à l'équipe de l'OCDE qu'une année pouvait suffire à un établissement médiocre pour redresser sa situation. Fullan (1999) explique qu'en règle générale, la réforme d'une école élémentaire prend environ trois ans, et celle d'un établissement secondaire environ six ans selon sa taille. Les changements systémiques de grande ampleur et de deuxième ordre, qui impliquent une modification fondamentale des valeurs et des croyances, peuvent prendre toute une génération. S'il est possible d'obtenir quelques bons résultats rapidement, certains problèmes peuvent se révéler coriaces et résister à toute amélioration à court terme. Levin (2001) encourage les dirigeants du système à prendre la mesure de leur tâche et à travailler dans l'optique de gains modestes et réalisables, propres à enthousiasmer les esprits, à confirmer les orientations des politiques et à générer les connaissances requises pour venir à bout des problèmes plus difficiles.

Intégrer la formation à la direction systémique dans les différentes phases de la formation des enseignants et des chefs d'établissement

La formation à la direction systémique devrait commencer dès la phase de formation initiale des enseignants, et se poursuivre dans le cadre de la préparation et de la formation des chefs d'établissement, puis dans celui du développement professionnel des enseignants et autres personnels de direction. Les dirigeants du système, la direction répartie et les organisations apprenantes atteignent des niveaux de performance qui sont inenvisageables dans les environnements dépourvus de ces éléments. Il faut reconsidérer les programmes de formation, notamment en réorganisant leur contenu traditionnel sur la base de ces nouveaux concepts et en y introduisant une formation aux comportements, compétences et dispositions nécessaires à la réalisation de ces processus.

Développer de nouvelles formes de responsabilisation et de soutien financier pour la direction systémique

Les mécanismes de responsabilisation et de financement qui sont adaptés aux fonctions de direction et à l'enseignement conventionnels ne conviennent pas forcément à la direction systémique. Lorsque la réussite (ou l'échec) d'un établissement scolaire ou d'une fédération est imputable à plusieurs personnes, voire à l'ensemble de la communauté scolaire, les obligations de rendre compte doivent être partagées. Les incitations et récompenses, tout comme les sanctions, sont plus efficaces et équitables lorsqu'elles s'appliquent à l'ensemble des personnes responsables des performances de l'école.

Dans le même ordre d'idée, il faudra peut-être revoir les dispositifs de soutien à la direction systémique, pour s'assurer que les personnes qui assument une charge plus lourde et prennent davantage de responsabilités soient rétribuées en conséquence, et que les systèmes qui profitent des efforts des dirigeants du système acquittent leur juste contribution.

Utiliser la direction systémique pour encourager les établissements à collaborer au lieu de se faire concurrence

L'époque où les relations entre établissements scolaires étaient placées sous le signe d'une âpre concurrence semble bel et bien révolue. L'approche concurrentielle, axée sur

le marché, qui a prévalu pendant un certain temps dans le système éducatif anglais a été critiquée par de nombreux praticiens et pédagogues. Transformer une culture axée sur la concurrence en une culture fondée sur la collaboration n'est pas une tâche aisée. Toutefois, un nouvel élargissement des perspectives et une valorisation des responsabilités mutuelles et de la collaboration entre établissements sont éminemment souhaitables d'un point de vue éducatif et peuvent contribuer à modifier le paysage scolaire pour faire de « chaque école une bonne école ».

Un nouvel élargissement des perspectives et une valorisation des responsabilités mutuelles et de la collaboration entre établissements sont éminemment souhaitables d'un point de vue éducatif et peuvent contribuer à modifier le paysage scolaire pour faire de « chaque école une bonne école ».

Annexe 5.A1

Programme des visites d'étude

30 octobre – 2 novembre 2006

Lundi 30 octobre 2006, Londres, Department for Education and Skills

Heure	Interlocuteur	Poste	Notes
10h00-11h00	Laura Cunningham	Chef d'équipe Leadership Policy Team, DfES	
11h00-12h00	Peter Wanless	Directeur School Standards Groups, DfES	Aperçu plus général de la réforme systémique pour l'amélioration des normes
12h00-13h15	Déjeuner		
13h15-14h00	Peter Mathews	Ancien inspecteur à l'Ofsted et consultant (London Challenge, Primary Strategy)	
14h00-15h00	David Crossley	Specialist Schools and Academies Trust	
	Sir Ian Hall	Headteacher Training and Future Leaders Programme	
15h00-15h45	Toby Salt	Directeur stratégique pour le Développement des capacités de direction d'établissement, NCSL	Présentation du NCSL. Les différents facteurs qui influencent la direction d'établissement
15h45-16h30	John Dunford	Secrétaire général, Association of School and College Leaders	
16h30-17h15	Ralph Tabberer	Directeur général de la Direction des établissements scolaires, DfES	Mise en œuvre de stratégies pour l'amélioration de l'enseignement.

Mardi 31 octobre 2006, Outwood Grange College, Wakefield, W. Yorkshire

Heure	Poste
8h30 – 9h30	Chef d'établissement
9h30 – 10h30	Chefs d'établissement de Wakefield
10h30 – 11h00	Chefs adjoints
11h00 – 11h30	Directeurs pédagogiques
11h30 – 12h00	Chefs adjoints associés
12h30 – 13h00	Parents membres de l'organe d'administration. Membres du conseil des élèves.
13h00 – 13h30	Developing young leaders (formation de jeunes responsables d'établissement), SSAT
13h30 – 14h00	Représentants de la communauté
14h00 – 14h30	Président de l'organe d'administration. Vice-président de l'organe d'administration
14h30 – 15h15	Directeur du centre de formation. Consultant auprès de l'équipe des hauts responsables

Mercredi 1^{er} novembre, fédération de Chalvedon School and Sixth Form College et de Barstable School, Basildon, Essex

Heure	Poste
8h30	Présentation et entretien avec le directeur
9h15	Visite de Chalvedon avec un directeur adjoint retraité
9h55	Entretien avec des élèves
10h15	Méthodes d'encadrement adoptées par le directeur – entretien avec un consultant en management
11h00	Collaboration précoce (Early collaboration) ; Programme de chefs d'établissement stagiaires (Trainee Heads Programme) ; Services locaux (Local Delivery) ; EEBP (Education for Evidence-Based Practice) – présentation et entretien par/avec le directeur adjoint
11h45	La matrice – présentation par l'équipe de hauts responsables de la fédération
12h30	Gouvernance – entretien avec le président de l'organe d'administration
12h50	Déjeuner
13h20	Point de vue des LEA – entretien avec un partenaire pour l'amélioration de l'école (School Improvement Partner)
13h40	Personnel enseignant et non enseignant – entretien avec un directeur adjoint retraité, un représentant d'une entreprise partenaire, un concierge et un employé de restauration
14h00	Déplacement à Barstable, visite de l'école avec le directeur adjoint
14h50	Entretien avec les élèves
15h10	Programme SSAT

Jeudi 2 novembre

Heure	Poste
8h15 – 9h15	Frankie Sulke, Directeur des services de l'enfance à la Lewisham Local Authority Directeur conjoint de l'éducation et des services de l'enfance : clarification du rôle de l'innovation au niveau de l'autorité locale et de la réforme systémique

Annexe 5.A2

Liste d'abréviations

ARU	Anglia Ruskin University
EAL	English as an additional language (cours d'anglais pour les élèves dont l'anglais n'est pas la langue maternelle)
ECDL	European Computer Driving Licence
ECM	Every Child Matters
EWO	Education Welfare Officer
FFT	Fisher Family Trust
GT	Graduate Trainee
HLTA	Higher Level Teaching assistant
LAP	Learning Assistant Programme
MA	Multi Agency
Scores du MidYIS	Scores du <i>Middle Year Information System</i> (série de tests visant à développer les aptitudes, dont les scores reposent sur l'expérience générale des élèves et leur aptitude à acquérir des connaissances et à résoudre des problèmes et non sur ce qui leur est enseigné à l'école)
NVQ	National Vocational Qualification
PANDA	Performance and Assessment
PGCE	Post Graduate Certificate in Education
QL	Quantum Learning
SEN	Special Education Needs
SSCo	School Sports Coordinators

Références

- Barber, M. (2001), « Large-scale Education Reform in England: A Work in Progress », document préparé pour la Conférence sur le développement de l'école, Tartu, Estonie.
- Berman, P. et M. McLaughlin (1978), *Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VIII, Implementing and Sustaining Innovations*, R-1589/8-HEW, rapport préparé pour le Department of Health, Education, and Welfare des États-Unis, Rand Corporation, Santa Monica, CA.
- Collinson, V. et T. Cook (2006), *Organizational Learning: Improving Learning, Teaching, and Leading in School Systems*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- DCSF (Department of Children, Schools, and Families) (2007a), *The Standards Site, The National Strategies Primary*, consulté le 14 septembre 2007 à www.standards.dfes.gov.uk/primary/about/.
- DCSF (2007b), *The Standards Site, The National Strategies Secondary Key Stage 3*, consulté le 14 septembre 2007 à l'adresse www.standards.dfes.gov.uk/primary/about/.
- DCSF (2007c), *Statutory Guidance for Schools Causing Concern*, consulté le 15 juillet à www.standards.dfes.gov.uk/sie/documents/2007SCCGuidance.doc.
- DCSF (2007d), *Support for Schools Causing Concern: Contributions from National Strategies Programmes, 2006-2007*, consulté le 15 juillet à www.standards.dfes.gov.uk/sie/documents/nssup.doc.
- DfES (Department for Education and Skills) (2004), *National Standards for Headteachers*, référence 0083/2004, Department for Education and Skills.
- Elmore, R. (2000), *Building a New Structure for School Leadership*, The Albert Shanker Institute, Washington, DC.
- Elmore, R. et M. McLaughlin (1988), *Steady Work: Policy, Practice, and the Reform of American Education*, Rand Corporation, Santa Monica, CA.
- Fullan, M. (1999), *Change Forces: The Sequel*, Falmer Press, Londres.
- Fullan, M. (2000), « The Three Stories of Education Reform », *Phi Delta Kappan*, avril, pp. 581-584.
- Gronn, P. (2002), « Distributed Leadership », in Leithwood, K. et P. Hallinger (dir. pub.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*, Springer International Handbooks of Education, vol. 8, Springer, New York, NY, pp. 653-696.
- Hargreaves, D.H. (2004), *Personalising Learning: Next Steps in Working Laterally*, Specialist Schools and Academies Trust, Londres.

- Hay Group (2002), Maverick, *Breakthrough Leadership that Transforms Schools*, An Exploratory Study by the Hay Group, à www.transforminglearning.co.uk/research.
- Hopkins, D. (2007), « Sustaining Leaders for System Change », in B. Davies (dir. pub.), *Developing Sustainable Leadership*, Paul Chapman Publishing, Londres, pp. 154-174.
- Hopkins, D. et R. Higham, R. (2007), « System Leadership: Mapping the Landscape », *School Leadership & Management*, 27(2), pp. 147-166.
- Huber, S.G. (1997), *Headteachers' Views on Headship and Training: A Comparison with the NPQH*, School of Education, Université de Cambridge, Cambridge.
- Knowlton, W. (2003), *Developing Strategic Leaders: Executive Assessment and Development*, présentation PowerPoint, Industrial College of the Armed Forces, National Defence University, Fort McNair, Washington, DC.
- Levin, B. (2001), *Reforming Education: From Origins to Outcomes*, Routledge Falmer, Londres.
- Leithwood, K. et D. Jantzi (1990), « Transformational Leadership: How Principals Can Help Reform School Cultures », *School Effectiveness and School Improvement*, 11 (4), pp. 249-280.
- Leithwood, K. et D. Jantzi (2005), « Transformational leadership », in B. Davies (dir. pub.), *The Essentials of School Leadership*, Paul Chapman Publishing and Corwin Press, Londres, pp. 31-43.
- Leithwood, K. et C. Riehl (2003), *What We Know About Successful School Leadership*, Laboratory for Student Success, Université Temple, Philadelphie, PA.
- Little, J. (1982), « Norms of Collegiality and Experimentation: Workplace Conditions for School Success », *American Educational Research Journal*, 19 (3), pp. 325-340.
- Louis, K., H. Marks et D. Kruse (1996), « School-Wide Professional Community », in Newmann, F. and Associates (dir. pub.), *Authentic Achievement: Restructuring Schools for Intellectual Quality*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Louis, K., H. Marks et D. Kruse (1997), « Teachers' Professional Community in Restructuring Schools », *American Educational Research Journal*, 33 (4), pp. 757-798.
- Matthews, P. (non daté), *Attributes of the First National Leaders of Education in England: What Do They Bring to the Role?*, National College for School Leadership, Nottingham.
- Matthews, P., P. Scammons, Q. Gu, C. Day et P. Smith (2006), *Supporting Leadership and Securing Quality: An Evaluation of the Impact of Aspects of the London Leadership Strategy*, National College for School Leadership, Nottingham.
- McLaughlin, M. (1990), « The RAND Change Agent Study Ten Years Later: Macro Perspectives and Micro Realities », document basé sur un discours prononcé à la Réunion annuelle de l'American Educational Research Association, San Francisco, CA, 27-30 mars 1989, Center for Research on the Context of Secondary School Teaching, rapport n° CRC-P89-108.
- MORI (2005), *The State of School Leadership in England*, DfES Research Report 633.
- NCSL (2005), *Leadership in Complex Schools: Advice to the Secretary of State*, National College for School Leadership, Nottingham.

- Portin, B., P. Schneider, M. DeArmond et L. Grundlachat (2003), *Making Sense of Leading Schools: A Study of the School Principalship*, Center on Reinventing Public Education, Université de Washington, Seattle, Washington.
- PricewaterhouseCoopers (PwC) (2007), *Independent Study into School Leadership: Main Report*, Department for Education and Skills, Londres.
- Senge, P. (2000), *Systems Change in Education, Reflections*, Society for Organizational Learning, 1 (3).
- Sims, E. (2006), *Deep Learning – 1*, Specialist Schools and Academies Trust, Londres.
- SSAT (Specialist Schools and Academies Trust) (2008), *The Long and Short of School Improvement: Summary of the Evaluation Report on the Raising Achievement Transforming Learning Project of the Specialist Schools and Academies Trust*, SSAT, Londres.
- Thompson, J. (1967), *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, McGraw Hill, New York.

Chapitre 6

L'approche de la direction systémique en Belgique flamande par Christopher Day, Jorunn Møller, Deborah Nusche et Beatriz Pont

Ce chapitre présente des informations et des données d'analyse sur les « communautés scolaires », une approche particulière de la direction d'établissement pratiquée en Flandre qui est axée sur l'amélioration systémique. Les communautés scolaires sont des partenariats volontaires entre les écoles. Le gouvernement a mis en place ces dispositifs fondés sur la collaboration afin d'améliorer les systèmes d'orientation des élèves, de réduire les tâches administratives et de gestion incombant aux chefs d'établissement afin qu'ils puissent se concentrer sur la direction pédagogique, de promouvoir l'utilisation des TIC et de permettre aux établissements de rationaliser leurs ressources en collaborant dans le domaine du recrutement de personnel et de l'offre de contenus éducatifs. Les communautés scolaires flamandes ont été sélectionnées pour l'activité de l'OCDE intitulée Améliorer la direction des établissements scolaires parce qu'elles offrent un exemple novateur de la manière dont la coopération en matière de direction d'établissement peut contribuer à l'amélioration des résultats scolaires.

Ce chapitre s'appuie sur une visite d'étude en Belgique flamande, organisée par le ministère de l'Enseignement flamand à la demande de l'OCDE. Lors de sa visite, l'équipe a rencontré plusieurs parties prenantes du secteur à Bruxelles et s'est rendue dans deux établissements. Le rapport explicite les raisons qui ont conduit l'OCDE à s'intéresser à l'approche flamande de la direction d'établissement scolaire, décrit le contexte plus général dans lequel opèrent les communautés scolaires, définit ces groupements en termes d'innovation systémique, analyse leurs pratiques sur le plan des concepts et de l'impact et conclut par quelques recommandations sur les mesures à mettre en œuvre pour rendre les communautés scolaires viables.

6.1 La visite d'étude de l'OCDE en Belgique flamande

L'OCDE a sélectionné les communautés scolaires flamandes en tant qu'illustration d'une des approches de la direction systémique d'établissement scolaire, selon les critères préalablement définis (voir chapitre 1). Après avoir examiné la littérature et s'être entretenus avec des représentants flamands, les chercheurs ont conclu que l'approche flamande offrait une piste intéressante pour la conception de modèles de coopération entre établissements et en matière de direction bénéfique aux élèves et aux performances scolaires.

À Bruxelles, l'équipe d'étude de l'OCDE a rencontré des représentants du ministère du Travail, de l'Enseignement et de la Formation, du Syndicat chrétien des enseignants, des établissements de l'enseignement communautaire de Bruxelles, du système scolaire d'Anvers et de la coordination des établissements scolaires jésuites. Par ailleurs, l'équipe a visité une communauté d'écoles catholiques à Louvain et une communauté d'anciennes écoles d'État à Willebroek. Nous remercions tous nos interlocuteurs pour leur esprit d'ouverture et leur participation active aux discussions.

L'équipe d'étude était composée de quatre membres : le Dr Christopher Day (rapporteur), professeur en sciences de l'éducation et directeur du Teacher and Leadership Research Centre (TLRC) à l'université de Nottingham (Royaume-Uni) ; le Dr Jorunn Møller, Professeur au Département de formation des enseignants et d'amélioration des établissements scolaires de l'université d'Oslo et professeur à l'université de Tromsø (Norvège) ; et deux membres du Secrétariat de l'OCDE, Beatriz Pont (chef d'équipe) et Deborah Nusche.

6.2 Le contexte flamand

La Belgique est un État fédéral où coexistent trois niveaux de gouvernement : l'État central, les régions (la région flamande, la région wallonne et la région de Bruxelles-capitale) et les communautés (la communauté flamande néerlandophone, la communauté francophone et la communauté germanophone). L'enseignement relève des compétences des communautés. La Flandre a fusionné les compétences régionales et communautaires pour créer un gouvernement flamand unique qui siège à Bruxelles. Avec 58 % de la population totale, la Flandre est la communauté la plus importante. Elle est densément peuplée et fortement urbanisée.

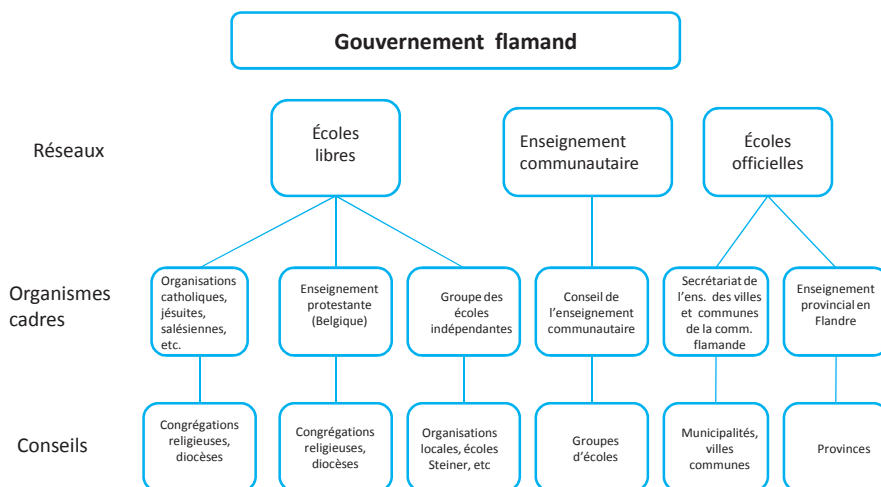
Gouvernance du système

Le système éducatif flamand repose sur le principe constitutionnel de liberté d'éducation, qui reconnaît à toute personne physique ou morale le droit d'établir et d'organiser une école de façon autonome. Les parents et les élèves sont libres de choisir leur école et le financement « suit » les élèves. Le ministère de l'Enseignement flamand intervient *a minima* dans l'organisation de la scolarité. Il définit le niveau que doivent atteindre les élèves en fin d'études, fixe le cadre juridique de l'enseignement et finance les salaires.

La plupart des écoles et services éducatifs flamands appartiennent à l'un des trois réseaux d'enseignement suivants (OCDE, 2001 ; McKenzie *et al.*, 2004 ; Devos et Tuytens, 2006) (graphique 6.1) :

- **Écoles libres subventionnées** : écoles fondées par des personnes privées ou des associations. La grande majorité de ces écoles sont liées à l'église catholique. Les écoles libres accueillent environ 69 % des élèves (OCDE, 2001). La plupart des conseils d'administration sont liés aux diocèses catholiques. Les conseils des écoles catholiques sont regroupés au sein de différents organismes-cadres, tels que les coordinations de l'enseignement jésuite et salésien. Il existe également un petit nombre d'écoles privées non catholiques, notamment des écoles protestantes et des écoles appliquant une méthode pédagogique particulière (Steiner ou Freinet par exemple).
- **Établissements de l'enseignement communautaire** (anciennement écoles d'État) : écoles publiques placées sous la tutelle du gouvernement de la communauté flamande. Ces établissements sont soumis à la règle de la neutralité religieuse et idéologique. Ils accueillent environ 14 % des élèves (OCDE, 2001). Au sein de ce réseau, le pouvoir de décision appartient aux conseils d'administration, qui représentent jusqu'à une cinquantaine d'établissements. À l'échelon central, les groupes d'établissements sont représentés par le conseil de l'enseignement communautaire.
- **Écoles officielles subventionnées** : écoles publiques administrées par les autorités municipales ou provinciales. La neutralité religieuse et idéologique est également exigée. Ces écoles accueillent de l'ordre de 17 % des élèves (OCDE, 2001). Les autorités locales font office de conseils d'administration, et ceux-ci sont regroupés au sein de deux organismes-cadres : Secrétariat de l'enseignement des villes et communes de la Communauté flamande et Enseignement provincial en Flandre.

Graphique 6.1 La gouvernance du système éducatif flamand



Dans chaque réseau, les conseils d'administration jouissent d'une grande autonomie. Dans le système flamand, le conseil d'administration peut être défini comme la personne physique ou morale ou le groupe chargé de superviser un ou plusieurs établissements d'enseignement. Les conseils établissent leurs propres programmes scolaires, règlements, méthodes pédagogiques et politiques en matière de personnel. Leurs membres peuvent

être des bénévoles recrutés par les parents ou des professionnels rémunérés par les réseaux. Les établissements situés au sein d'une même unité géographique, ville ou village par exemple, peuvent être administrés par différents conseils d'administration, ce qui entraîne parfois une duplication coûteuse des structures et un manque de coopération entre les établissements.

Les chefs d'établissement administrent leur école sous la supervision du conseil d'administration. Le statut, la position, le profil de l'emploi, la sélection et la formation des chefs d'établissement varient en fonction du réseau d'enseignement qui les emploie.

Financement

En Flandre, le financement des écoles est fondé sur le choix des parents. Le gouvernement finance les salaires des enseignants selon des critères identiques pour toutes les écoles reconnues (libres et officielles). Les subsides alloués dépendent essentiellement du nombre d'élèves inscrits. Les parents sont traités comme des clients qui choisissent la meilleure école possible pour leur enfant. Dans la mesure où les subventions sont calculées en fonction du nombre d'élèves, le système avantage les établissements qui réussissent à attirer et conserver les élèves. Traditionnellement, les écoles se livrent donc concurrence pour attirer élèves et ressources.

Évaluation

En Flandre, il n'existe pas d'évaluation normalisée des acquis scolaires, que ce soit dans le primaire ou dans le secondaire. La plupart des personnes que nous avons interrogées estiment que l'organisation d'examens nationaux est inutile et peut être potentiellement dommageable. Les inspections d'établissement sont formatives et la manière dont les rapports d'inspection sont rédigés ne permet pas d'effectuer des comparaisons entre écoles. La direction d'établissement ne fait pas l'objet d'évaluations systématiques, et les chefs d'établissement ne sont pas tenus responsables des résultats des élèves.

On accorde aujourd'hui une importance croissante au rôle des chefs d'établissement dans le suivi et l'évaluation des performances des enseignants. Toutefois, ils ne reçoivent aucune formation pour leur permettre d'améliorer leurs aptitudes à accompagner les enseignants et, par ce biais, améliorer les résultats des élèves. Le principal syndicat enseignant, pour ne citer que lui, estime que le renforcement des responsabilités des chefs d'établissement en matière d'évaluation des enseignants nécessite une formation et une préparation également renforcées. Les évaluations externes telles que le programme PISA donnent quelques informations sur les performances des élèves flamands. Les résultats de PISA pour la Flandre livrent deux conclusions majeures : d'un côté, les scores moyens des élèves aux tests PISA placent la région dans le groupe des pays les plus performants dans chaque discipline. D'un autre côté, la distribution des scores est très étalée.

Problèmes d'équité

Les résultats de l'enquête PISA de 2003 montrent qu'en Flandre, un écart béant sépare les meilleurs et les moins bons élèves. Parmi les pays participants, la Belgique (dans sa totalité) est celui où la dispersion des résultats est la plus importante. Le statut socioéconomique et la langue parlée en famille produisent un impact élevé sur les performances des élèves flamands aux tests PISA (De Meyer *et al.*, 2005). La mise en

évidence, par le PISA, d'un groupe d'élèves nettement à la traîne a suscité quelques inquiétudes en Flandre.

L'une des causes de ces inégalités semble être à chercher du côté de l'enseignement secondaire, qui dirige les élèves dans trois filières : générale, professionnelle et technique. Les enfants ayant un statut socioéconomique faible sont surreprésentés dans les écoles professionnelles et techniques qui, par ailleurs, ont une réputation de qualité médiocre.

Dans les faits, le principe de liberté de choix ne garantit pas aux parents que leurs enfants seront admis dans l'école qui a leur préférence. Dans les écoles prestigieuses et très performantes, les demandes d'inscription excèdent souvent le nombre de places disponibles, et l'on peut voir des parents faire le siège d'une école pendant des heures, voire des jours, dans l'espoir d'y avoir une place. Le coordinateur des écoles jésuites déplore la règle du « premier arrivé, premier servi », qui ne permet pas de pratiquer une discrimination positive.

Cadre de la direction des établissements scolaires

Les chefs d'établissement sont nommés par les conseils d'administration. La seule condition formelle à remplir, à l'échelle de la communauté, pour occuper ce poste est d'être titulaire d'un diplôme d'enseignement. Les conseils d'administration peuvent néanmoins imposer des exigences supplémentaires. Dans la plupart des cas, les chefs d'établissement sont recrutés au sein du personnel enseignant de façon relativement informelle. Les annonces de vacance de poste ne sont pas diffusées largement et les procédures de recrutement semblent manquer d'ouverture et de transparence. Dans ces conditions, tous les candidats intéressés n'ont pas la possibilité de postuler aux postes vacants. De nombreuses écoles, en particulier dans l'enseignement primaire et dans les quartiers « difficiles », ont du mal à trouver des candidats qualifiés.

En comparaison des personnels d'encadrement d'autres secteurs, les chefs d'établissement scolaire ne bénéficient pas de conditions de travail très attrayantes. Une fois leur titularisation obtenue, après une période probatoire de 12 mois, les possibilités d'avancement professionnel sont limitées. La rémunération des chefs d'établissement n'est pas beaucoup plus élevée que celle des enseignants, et elle est nettement inférieure à la rémunération moyenne des cadres sur le marché du travail.

La plupart des personnes que nous avons rencontrées s'accordent à penser que les structures de formation et de soutien aux chefs d'établissement sont insuffisantes. Le réseau de l'enseignement communautaire est le seul où les chefs d'établissement suivent une formation obligatoire avant leur entrée en fonction. Les autres réseaux offrent quelques possibilités de formation volontaire, le plus souvent en cours d'emploi.

Comme dans de nombreux autres pays, les chefs d'établissement en Flandre doivent s'acquitter de nombreuses tâches et relever de nombreux défis. En fonction des conseils d'administration et des réseaux, ils exercent différents niveaux de responsabilité dans les domaines administratif, budgétaire, pédagogique, de la gestion du personnel et des relations publiques. En général, les conseils d'administration délèguent aux chefs d'établissement des pouvoirs substantiels, notamment celui de recruter ou de licencier du personnel. Si les chefs d'établissement bénéficient d'une large autonomie, ils ne sont soumis, en contrepartie, à aucun système d'évaluation ou d'obligation de rendre compte systématique. De même, en dépit de leur rôle essentiel dans l'amélioration des établissements scolaires, il n'existe pas de structure centrale de soutien et de rémunération fondée sur les performances.

En fonction des conseils d'administration et des réseaux, les chefs d'établissement en Flandre exercent différents niveaux de responsabilité dans les domaines administratif, budgétaire, pédagogique, de la gestion du personnel et des relations publiques.

Résumé : choix, concurrence et identité

Il ressort clairement de ce qui précède que le système éducatif flamand présente cinq caractéristiques fondamentales, et c'est à travers leur prisme que nous nous proposons d'examiner l'innovation des « communautés scolaires » :

- **Choix** : en principe, les parents sont libres de choisir l'école de leurs enfants. Ainsi, en faisant jouer leurs préférences, ils déterminent, collectivement, la taille des établissements scolaires.
- **Concurrence** : comme, traditionnellement, le financement dépend des effectifs, la taille des établissements scolaires varie en raison de la concurrence qu'ils se livrent pour obtenir des ressources.
- **Identité et autonomie** : tous les établissements scolaires sont financés ou subventionnés par l'État, mais la liberté de choix et la concurrence ont entraîné la formation de trois réseaux de gouvernance, qui représentent respectivement les écoles libres (essentiellement catholiques), les écoles officielles (municipales/provinciales) et les établissements de l'enseignement communautaire (anciennement écoles d'État). Au sein de ces réseaux, on trouve également des groupes particuliers : par exemple, les écoles jésuites ont leur propre organisation-cadre, et les écoles officielles sont organisées différemment selon qu'elles sont urbaines ou provinciales. Parmi eux, le réseau des écoles catholiques est de loin le plus important, puisqu'il représente 68.4 % de l'ensemble des élèves (Opdenakker et Van Damme, 2007).
- **Normes et équité** : nous avons vu que la Belgique flamande avait obtenu de très bons résultats d'ensemble à l'enquête PISA, mais qu'elle accusait un des écarts les plus marqués entre groupes à performances élevées et groupes à performances faibles. Les données PISA montrent par ailleurs que les disparités de performances entre écoles sont très prononcées et qu'une grande partie de la variance inter-établissements s'explique par l'origine socioéconomique des élèves (OCDE, 2004).
- **Direction** : traditionnellement, les écoles sont gouvernées par les conseils d'administration, qui relèvent des organisations-cadres des différents réseaux. Les conseils d'administration sont constitués essentiellement de volontaires, et si les chefs d'établissement sont tenus de rendre compte aux conseils, ils bénéficient habituellement d'une grande autonomie. Plus important, certains travaux de recherche ont conclu que « la direction de la majorité des établissements secondaires flamands péchait par défaut de volontarisme et de professionnalisme », ce qui signifie que les chefs d'établissement ont eu peu d'influence sur les pratiques scolaires (Opdenakker and Van Damme, 2007, p. 196).

6.3 Les communautés scolaires, une innovation systémique

Un chef d'établissement : « Nous avons tendance à expérimenter de nouvelles choses mais à oublier de supprimer celles qui ont vécu... chaque décision s'inscrit dans un processus de négociation compliqué. »

En 1999, le ministère de l'Enseignement flamand a institué les « communautés scolaires » pour l'enseignement secondaire, tenant compte des considérations de choix, de concurrence et d'identité. Des groupements similaires ont été créés dans l'enseignement primaire en 2003/04. Ces communautés impliquent des partenariats volontaires entre les écoles, fondés sur la collaboration. Dans l'enseignement secondaire, les communautés scolaires se sont vu attribuer onze « compétences », en vertu de quoi elles ont été chargées de mener des consultations sur les dotations en personnel, les programmes d'enseignement et l'allocation des ressources. L'encadré 6.1 donne les définitions détaillées de ces communautés scolaires. Pour le primaire, les possibilités de collaboration sont plus étendues.

Il existe aujourd'hui 118 communautés scolaires dans l'enseignement secondaire. Elles couvrent plus de 95 % des établissements scolaires de la région flamande et sont constituées de 6 à 12 établissements en moyenne. L'enseignement primaire compte 367 communautés, qui couvrent 97 % des écoles. Au cours de ses visites sur site, l'équipe de l'OCDE s'est focalisée sur les communautés de l'enseignement secondaire, qui ont été mises en place il y a suffisamment longtemps pour permettre aux parties prenantes de s'adapter à ce nouveau cadre et d'agir en conséquence. Les communautés scolaires primaires, pour leur part, ont reçu des ressources et des compétences plus restreintes au cours de la période initiale 2003/05. La politique en matière de communautés scolaires n'a été révisée que récemment, en 2005/06, et l'impact de cette révision sur l'organisation et la gestion de l'enseignement n'est pas encore très visible (section 6.6).

L'objectif des communautés scolaires était d'encourager les établissements à collaborer en partageant leurs ressources, de rationaliser l'offre de cours et de promouvoir les économies de coûts dans les écoles. Le gouvernement avait bon espoir que ces nouvelles structures amélioreraient les systèmes d'orientation des élèves, en particulier en termes de parcours scolaires ; qu'en allégeant les tâches administratives et de gestion incombant aux chefs d'établissement, elle leur permettrait de se concentrer davantage sur la direction pédagogique ; qu'elle concourrait à une utilisation des TIC accrue ; et qu'elle favoriserait la rationalisation des ressources, à la fois en termes de recrutement de personnel, de fonctionnement, d'évaluation et de coopération à l'élaboration des programmes scolaires.

L'un des effets immédiats de cette innovation a été la création de marchés internes, qui ont régulé la « chasse » aux élèves et ont donné aux écoles davantage de possibilités d'intervenir collectivement pour améliorer l'allocation des ressources en personnel et autres, l'orientation des élèves et les programmes scolaires. S'il s'agit là d'éléments importants, force est de reconnaître que la portée des prises de décisions collectives est restée limitée et n'a pas affecté l'autonomie des chefs d'établissement.

La portée des prises de décisions collectives est restée limitée et n'a pas affecté l'autonomie des chefs d'établissement.

Encadré 6.1 Définitions des communautés scolaires en Flandre : Communautés scolaires dans l'enseignement primaire (créées en 2003/04)

Dans l'enseignement primaire, les communautés regroupent plusieurs écoles, qui peuvent appartenir au même conseil d'administration et au même réseau d'enseignement, ou à des conseils et des réseaux différents. Les communautés peuvent décider en toute autonomie si elles souhaitent ou non nommer un coordinateur (et lui allouer les ressources nécessaires). Elles peuvent être habilitées à prendre des décisions sur des questions spécifiques. Le ou les conseils d'administration auxquels appartiennent les écoles de la communauté sont libres de déléguer ou non des compétences à la communauté. Les compétences qui peuvent être transférées sont les suivantes : utilisation des ressources à des fins d'émulation au sein de la communauté ; utilisation d'un système de points de personnel pour le personnel informatique, administratif et d'accueil au sein de la communauté scolaire ; mise en commun des connaissances en matière d'éducation spécialisée ; et intégration d'autres écoles dans la communauté. La communauté peut conclure des accords sur ces questions et les soumettre au(x) conseil(s) d'administration au(x)quel(s) appartiennent les écoles de la communauté.

Communautés scolaires dans l'enseignement secondaire (créées en 1999) :

Dans l'enseignement secondaire, les communautés sont composées de plusieurs établissements, qui peuvent appartenir au même conseil d'administration et au même réseau d'enseignement, ou à des conseils et des réseaux différents. Pour faciliter leur fonctionnement, elles peuvent nommer un coordinateur. Les communautés de l'enseignement secondaire sont dotées des compétences suivantes (fixées par décret) :

- conclure des accords portant sur l'organisation de services éducatifs rationnels ;
- conclure des accords concernant l'orientation et le soutien objectifs des élèves ;
- conclure des accords sur la politique de recrutement : définition de critères pour la sélection, le fonctionnement général et l'évaluation du personnel ;
- conclure des accords et prendre des décisions sur la répartition des heures d'enseignement supplémentaires entre les établissements de la communauté ;
- conclure des accords sur les critères de détermination et l'utilisation des heures de cours hebdomadaires partagées entre les établissements de la communauté ;
- conclure des accords sur la répartition des ressources affectées au personnel d'appui dans les établissements de la communauté ;
- conclure des accords sur l'utilisation des ressources affectées à la coordination des TIC ;
- formuler des recommandations sur les investissements dans les bâtiments et les infrastructures scolaires – investissements qui sont ensuite réalisés par les conseils d'administration avec les ressources de l'enseignement communautaire ou, pour les autres réseaux, celles de l'agence *Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs* (AGION) ;
- établir des partenariats collaboratifs avec un ou plusieurs établissements extérieurs à la communauté.

Source : Devos et Tuytens (2006).

À un petit nombre d'exceptions près, les communautés scolaires restent étroitement intégrées à la structure des réseaux classiques et, au sein de cette structure, sont largement soumises à la direction traditionnelle des conseils et des dirigeants.

S'il n'est pas faux de dire que cette innovation a ajouté un échelon bureaucratique supplémentaire au système existant, dans les faits, les écoles et les systèmes y ont répondu de différentes manières. On trouvera des exemples de ces réponses dans la section 6.3.

Parce qu'elle venait du centre, cette innovation a imposé une certaine forme de « collégialité artificielle » (Hargreaves, 1994). Les écoles se sont regroupées selon des modalités variées. Elles sont unies par des liens relativement lâches, au sein de systèmes situés à différents stades de développement, et ne forment pas encore des communautés à proprement parler. Trois préoccupations gouvernementales majeures ont présidé à la création des communautés scolaires :

- harmoniser et relever la qualité de l'enseignement dans les écoles, jugée hétérogène ;
- réduire les écarts de niveau entre les élèves, qui perdurent depuis de nombreuses décennies et qui ne transparaissent que trop clairement dans les résultats PISA ;
- ne pas empiéter sur l'identité solidement affirmée et l'autonomie des réseaux, des conseils d'administration et des établissements individuels.

Exemples d'innovation systémique dans les écoles flamandes

Le tableau 6.1 ci-dessous donne une indication des différents stades de développement de plusieurs communautés scolaires flamandes. Il reflète la mesure dans laquelle les responsables des réseaux et des conseils d'administration existants, ainsi que les écoles individuelles, se sont adaptés à cette innovation. Le modèle classe les différents niveaux de changement sur une échelle allant du *statu quo* (aucun signe de changement) à la transformation (émergence d'une identité propre à la communauté). Nous présentons ensuite des exemples succincts des pratiques que nous avons observées lors de notre visite, en expliquant comme elles se situent sur l'échelle des niveaux de changement. La section 6.4 analyse les pratiques de direction mises en œuvre à chaque échelon de ce système multiniveaux.

Communautés scolaires dans l'enseignement libre (catholique jésuite)

Le coordinateur de sept groupes d'écoles catholiques jésuites réparties sur l'ensemble du territoire flamand et employant 800 personnes a évoqué une volonté de préserver le lien spécial qui unit ces établissements. Ainsi, bien qu'elles aient pris la décision d'y participer, ces écoles ne perçoivent pas les communautés scolaires comme un outil de développement fondamental. Elles affichent un certain scepticisme quant à l'impact de ces partenariats sur la qualité de l'enseignement. La direction répartie était déjà pratiquée dans le système antérieur. Dans ce système, les chefs d'établissement se réunissent en équipes représentant les différents groupes d'écoles, chacune étant dirigée par l'un des chefs d'établissement (*primus inter pares*). Les dirigeants des conseils d'administration se rencontrent une fois par mois, et les chefs d'établissement responsables une fois par semaine. Les chefs d'établissement rendent compte au conseil d'administration, qui continue de prendre les décisions finales « dans tous les domaines », et « se sentent collectivement responsables » de l'enseignement délivré dans leur région. Le

coordinateur est responsable de la gestion du personnel, des aspects administratifs et de la formation du personnel et des chefs d'établissement à l'échelle du système. Dans les faits, il fait office de directeur de l'éducation.

Tableau 6.1 Adaptation des réseaux aux communautés scolaires

Niveau de changement	Ecoles catholiques jésuites	Enseignement communautaire, Willebroek	Enseignement communautaire, Bruxelles	Ecoles officielles, Anvers	Ecoles catholiques, Louvain
1. Statu quo Aucun signe de changement des structures, des rôles, des responsabilités ou de la culture. Les pouvoirs continuent d'être exercés au niveau du réseau.	✓				
2. Changement minimum Des signes montrent certains changements au niveau des structures mais pas au niveau des cultures, des rôles et des responsabilités. Les pouvoirs continuent d'être exercés au niveau du réseau ou du groupe.		✓	✓		
3. Adaptation (début) Des signes témoignent de changements au niveau des structures, des rôles, des responsabilités et des cultures. Les pouvoirs sont partagés.				✓	✓
4. Transformation La communauté de pratiques a forgé une nouvelle identité qui s'est substituée à l'identité du réseau.					

Communautés scolaires dans l'enseignement communautaire (Willebroek)

Selon le directeur du groupe d'écoles de la région, les communautés scolaires sont un « concept théorique ». Le directeur et le groupe d'écoles décident conjointement de la politique à suivre. Deux communautés ont été créées au sein du groupe d'écoles (l'une pour le primaire et l'autre pour le secondaire). Bien que toutes deux aient désigné un coordinateur, elles rendent des comptes au directeur du groupe, qui est lui-même responsable devant le conseil. Comme dans le réseau des écoles jésuites, et comme dans l'exemple qui suit, le directeur et son équipe fixent les grandes orientations et décident de la politique à suivre. Ils administrent le système et ont profité de la création du marché interne, qui a atténué la concurrence entre les écoles. C'est également au directeur qu'incombe la responsabilité de recruter et licencier les chefs d'établissement et de fixer des lignes directrices au groupe d'écoles. Au sein du groupe, certains chefs d'établissement s'étaient déjà essayés à la direction systémique avant la création des communautés scolaires, en assurant la supervision de plusieurs établissements simultanément.

Communautés scolaires dans l'enseignement communautaire (Bruxelles)

Ce système est géré de manière centralisée par un directeur général et une équipe de 30 personnes. Contrairement à l'exemple qui suit, cependant, les fonctions de direction ne sont pas largement réparties. Les communautés scolaires sont au nombre de trois

(primaire, secondaire et écoles d'art), et les chefs d'établissement sont responsables de l'embauche et du licenciement des enseignants (responsabilité déléguée par le conseil au chef d'établissement). Le directeur général et son équipe s'occupent de toutes les tâches administratives et financières, ce qui permet aux chefs d'établissement de se concentrer sur les questions pédagogiques. Il n'existe pas de tradition de planification transversale des programmes scolaires, mais les communautés (et le réseau dans son ensemble) ont aujourd'hui pour objectif commun de concevoir des programmes et des méthodes d'enseignement axés sur les problèmes spécifiques des élèves n'ayant pas le néerlandais en première langue, qui représentent 80 % des effectifs. Chaque communauté scolaire a prévu l'octroi d'un soutien spécifique dans ce domaine. Tous les chefs d'établissement ont un cahier des charges à respecter, et le recrutement et la nomination de tous les membres du personnel sont soumis à des critères et des procédures détaillés. Les chefs d'établissement se réunissent une fois par mois et ont accès à des programmes de formation en cours d'emploi orientés sur les compétences. Selon le directeur général, les dirigeants des écoles secondaires ne sont pas tous convaincus de la nécessité d'engager un coordinateur à plein temps dans leur communauté.

Communautés scolaires officielles (municipales) (Anvers)

Ce réseau est conçu comme un département de la « ville apprenante » d'Anvers. Il est composé de cinq à six « entreprises » dotées chacune d'un coordinateur, et il est placé sous la coordination générale d'un directeur qui rend compte à un conseil unique. En ce sens, cette communauté ressemble à celle de Willebroek. Cependant, les écoles peuvent demander un financement central pour mener des projets en coopération avec d'autres établissements, et les politiques sociales à l'attention des élèves défavorisés (50 % n'ont pas le néerlandais en première langue) sont centralisées. Au sein de chaque communauté scolaire, les chefs d'établissement commencent à exercer certaines responsabilités transversales dans des domaines spécifiques (TIC et orientation des élèves par exemple). L'embauche et le licenciement des enseignants relèvent de la responsabilité du directeur du conseil d'administration, comme à Willebroek. La ville d'Anvers a entrepris de créer des campus scolaires spécialisés dans des domaines d'étude particuliers, et peut compter sur une longue et solide tradition de conseil en leadership et en orientation et développement professionnels.

Communautés scolaires libres (catholiques) (Louvain)

Cette communauté comprend 14 écoles secondaires, ainsi qu'un campus de trois écoles et un centre de formation pédagogique placés sous la responsabilité d'un même directeur, établis 25 ans auparavant. Lors de sa création il y a six ans, la communauté regroupait 11 conseils d'administration, qui ont été ramenés à sept depuis. Une ancienne dirigeante d'une école prestigieuse, respectée et très performante de la région a été nommée coordinatrice à plein temps. Sous sa direction, les dirigeants des écoles de la communauté ont commencé à se réunir tous les mois, et même s'ils indiquaient, au moment de la visite, qu'ils en étaient encore à « tâtonner, apprendre à se connaître et développer une relation de confiance », ils ont défini un programme d'action clair. Il s'agissait, en l'occurrence, d'améliorer les services d'orientation et de conseil aux élèves, de convenir d'une procédure de sélection commune pour réduire la concurrence au sein de la communauté, de négocier des conditions de travail identiques pour les enseignants et de créer des programmes pour les élèves ayant des besoins spécifiques. Les enseignants eux-mêmes étaient perçus comme « très peu au fait » des changements opérés et malgré

une « ambition collective d'intégration », les différentes écoles avaient encore des « ambitions et des intérêts distincts ». La communauté avait convenu récemment de fournir un soutien ciblé (prélevé sur l'enveloppe d'heures allouée aux communautés) à l'un de ses membres qui avait du mal à recruter du personnel.

6.4 Direction systémique multiniveaux

La gestion et la direction systémique de ces nouvelles structures se répartissent entre quatre échelons : le gouvernement central de la Flandre ; les réseaux libre et officiel (qui défendent légitimement leur survie) ; les communautés scolaires elles-mêmes ; et les écoles.

Gouvernement central

Le rôle du gouvernement central dans la gestion de cette innovation peut être résumé par cette phrase d'un haut responsable : « Nous voulons qu'elles tracent leur propre route vers l'objectif que nous avons fixé ».

Ce respect pour le caractère local des prises de décision, qui toutefois n'échappent pas au regard vigilant des réseaux existants, est ce qui caractérise l'approche adoptée à ce niveau. Le gouvernement central a facilité l'établissement et le développement des communautés scolaires mais n'exerce aucun rôle de direction systémique. Par exemple, les autorités centrales ne prévoient aucune ressource pour la formation en matière de direction systémique et de direction des communautés scolaires ; il n'existe ni suivi ni évaluation de l'utilisation faite par les communautés scolaires des ressources complémentaires obtenues auprès du gouvernement central ; et aucun effort systématique n'est mis en œuvre pour recueillir et diffuser les exemples de bonnes pratiques dans les communautés scolaires. Le gouvernement a néanmoins évalué une fois le dispositif (ministère de l'Enseignement, 2005a ; 2005b). Au dire des responsables gouvernementaux qui ont effectué l'évaluation, les progrès accomplis dans l'innovation des systèmes ont été « inégaux » et « un peu lents ». Leur impression est que de nombreux conseils d'administration ont « ralenti le rythme, parfois jusqu'à la paralysie » et que l'innovation est maintenant « à un tournant ».

Réseaux

Comme le résume l'une des parties prenantes, « les réseaux font office de *sparring partners*, en défendant leur position contre le ministère et contre les syndicats. »

Les réseaux ont réagi à cette innovation de différentes manières. Comme nous l'avons vu dans la section 6.3, dans certains cas (à Louvain par exemple), le nombre de conseils d'administration individuels a diminué, mais dans le réseau catholique, 19 communautés scolaires seulement sont actuellement placées sous la gouvernance d'un conseil d'administration unique. Il semblerait donc que de nombreux conseils résistent au changement. Dans l'enseignement communautaire (anciennes écoles d'État), le conseil d'administration unique est la règle. Au niveau des réseaux également, la diversité des modèles de direction illustre la variété des réponses apportées à l'innovation.

Tandis que certains groupes ont procédé à un minimum de changements, d'autres ont effectué quelques changements mais en conservant les structures existantes, et d'autres

encore ont quelque peu modifié leurs structures de gouvernance et adapté leur culture, acquérant davantage de maturité en leur qualité de communautés scolaires.

Communautés scolaires

Aucune communauté n'est auto-administrée et indépendante du réseau auquel elle appartient. La nature des fonctions de direction au sein des communautés dépend de deux éléments qui interagissent entre eux : la mesure dans laquelle les dirigeants des structures de réseau traditionnelles partagent les fonctions de direction ; et la solidité et l'ambition de l'encadrement dans les communautés nouvellement formées. Ainsi, dans les réseaux d'écoles officielles des municipalités (à Anvers et Bruxelles par exemple), les communautés scolaires sont administrées et leurs besoins pourvus par un directeur général entouré d'une équipe, sous la supervision d'un conseil d'administration unique (pour établir un parallèle, l'équivalent d'une autorité locale municipale en Angleterre). À Bruxelles, il existe trois communautés scolaires, mais elles ont été établies essentiellement pour s'occuper des questions suivantes : recrutement ; formation en cours d'emploi et développement des capacités de direction ; et identification de solutions aux problèmes posés par le grand nombre d'élèves non néerlandophones dans leurs écoles.

À Anvers, le modèle de direction est différent et fondé sur une plus large répartition des tâches. Des entreprises municipales (sous-systèmes) ont été mises sur pied, chacune avec sa propre équipe de direction. Les deux sous-systèmes attachent une grande importance à la formation aux capacités de direction. Dans le réseau d'écoles officielles de Willebroek (province d'Anvers), les groupes d'écoles sont traditionnellement de grande taille et placés sous la supervision d'un directeur et d'une équipe de direction. Cependant, il existe dans chaque groupe deux directeurs de la coordination (un coordinateur principal à plein temps et un coordinateur adjoint à temps partiel). Dans les trois cas, c'est aux directeurs et aux conseils d'administration qu'incombe clairement la responsabilité de fixer les objectifs et les grandes orientations des différents groupes d'écoles. Il y a tout lieu de penser que la situation est la même dans le réseau jésuite. Toutefois, dans le cas du réseau catholique de Louvain, c'est le coordinateur qui, en collaboration étroite avec les chefs d'établissement, assume cette responsabilité.

Écoles

Au dire d'un décideur, « nul ne sait réellement ce que valent les chefs d'établissement ».

Bien que ce rapport se concentre sur la direction systémique, il est utile de donner un bref aperçu du rôle de la direction au niveau des établissements, et ce pour deux raisons : premièrement, le succès de l'innovation dépend, au bout du compte, de l'efficacité des chefs d'établissement ; deuxièmement, les coordinateurs des communautés scolaires sont dans leur majorité d'anciens chefs d'établissement ou des chefs d'établissement en exercice. Les dirigeants de chaque école ou sous-groupe d'écoles (entité qui, dans le cas de Louvain, existait avant les communautés scolaires) continuent d'assurer la direction de leur établissement. Aussi, l'impact de l'innovation systémique au niveau des établissements et des classes dépend-il en définitive de la mesure dans laquelle les chefs d'établissement reconnaissent ses avantages et de leur propre efficacité.

Dans les écoles flamandes, la direction pédagogique relève de la responsabilité des chefs d'établissement, mais peu d'entre eux semblent assumer cette fonction dans la

pratique. Étant de plus en plus accaparés par les tâches administratives et organisationnelles, il leur reste peu de temps à consacrer à la direction pédagogique. Non seulement ils gèrent les relations avec les élèves, les parents, les autorités éducatives et la communauté locale, mais ils assument des responsabilités croissantes en matière de gestion des ressources humaines, de suivi, d'évaluation et de motivation du personnel. Il leur faut de surcroît garantir la prise en charge adéquate et le bien-être des élèves, dans des environnements caractérisés par une diversité sociale et culturelle croissante. Enfin, à l'heure où les autorités publiques attachent de plus en plus d'importance au rôle des établissements individuels dans l'assurance-qualité, les chefs d'établissement exercent des responsabilités grandissantes dans le domaine de l'évaluation et de l'auto-évaluation.

De nombreux acteurs du secteur ont attiré notre attention sur l'importance primordiale des cadres intermédiaires qui, en déchargeant les chefs d'établissement d'une partie de leurs tâches, leur permettent de se consacrer davantage au projet éducatif. La présence de cadres intermédiaires peut également favoriser l'adoption d'une direction répartie et contribuer à renforcer les capacités de mise en œuvre des politiques dans l'école. Durant notre visite, nous avons constaté que certaines écoles (par exemple les écoles catholiques de Louvain) disposaient d'une équipe de cadres intermédiaires efficaces qui se partageaient les responsabilités des différents domaines de gestion (TIC, matériel, bien-être des élèves). Dans d'autres écoles, ils semblent moins présents. Dans une étude datant de 2005, Van Petegem *et al.* (in Devos et Tuytens, 2006) ont appelé à un renforcement du rôle des cadres intermédiaires en Flandre. Quant au directeur du réseau jésuite, il estime qu'ils sont indispensables à la réussite des communautés scolaires.

L'une des raisons avancées pour justifier la création des communautés scolaires était que les chefs d'établissement se trouveraient ainsi dégagés de nombreuses tâches bureaucratiques et pourraient consacrer davantage de temps à la direction pédagogique. Nous n'avons pas toujours observé cet effet. Dans certains cas, les communautés semblent même avoir alourdi la charge de travail des chefs d'établissement. D'un autre côté, en obligeant les chefs d'établissement à travailler ensemble, les communautés scolaires les ont amenés à s'impliquer davantage dans la direction pédagogique : dans toutes les communautés, ils se réunissent régulièrement, s'échangent leurs points de vue, pratiques et idées, et participent à des initiatives de formation conjointes.

En obligeant les chefs d'établissement à travailler ensemble, les communautés scolaires les ont amenés à s'impliquer davantage dans la direction pédagogique.

6.5 Conceptualisation

Conceptualisation de la direction systémique

L'innovation systémique que représentent les communautés scolaires flamandes a pour but de favoriser l'émergence d'une structure de relations, de rôles et de responsabilités plus localisée. Les réseaux traditionnels (officiels et libres) se sont adaptés mais, dans l'ensemble, ils continuent de jouer un rôle prédominant dans la direction des communautés. Après avoir institué les communautés scolaires et leur avoir octroyé quelques ressources, le gouvernement central a cessé d'intervenir directement dans leur développement (pour des raisons de choix, d'autonomie et d'identité). Son seul principe d'action, si principe d'action il y a, est de laisser les réseaux et communautés scolaires trouver eux-mêmes un mode de direction approprié. Le ministère de l'Enseignement ayant pour habitude d'intervenir le moins possible, le gouvernement de la communauté

flamande s'abstient de donner des conseils sur l'efficacité comparée de tel ou tel mode de direction. De même, les communautés ne reçoivent du gouvernement aucun soutien pour les aider à acquérir une ambition, un sens du leadership et des orientations communs ou accomplir ensemble des progrès sur le plan pédagogique.

Selon Hopkins (chapitre 2), « un chef d'établissement doit se soucier de la réussite des autres écoles presque autant que de celle des établissements dont il a la charge », et « l'école ne peut s'améliorer durablement que si c'est l'ensemble du système qui va de l'avant ». Telle n'est pas encore la réalité en Belgique flamande, puisque le système des communautés scolaires ne fait l'objet d'aucun suivi ni évaluation. Si le système dans son ensemble va de l'avant, rien, dans ce que nous avons vu, n'atteste que c'est le cas. Nos observations montrent d'ailleurs « qu'aller de l'avant » peut revêtir différentes significations pour les acteurs du système.

Hopkins reconnaît néanmoins que le postulat selon lequel la réalisation de l'objectif de transformation du système sera facilitée par le degré de segmentation au sein du système ne tient que si certaines conditions sont réunies, à savoir : premièrement, la nature des interventions et du soutien en faveur des établissements à chaque phase du cycle de performance a été clarifiée ; et deuxièmement, les établissements scolaires savent, pour chaque phase, quels sont les moyens les plus efficaces de collaborer pour tirer le meilleur parti de la diversité qui existe au sein du système.

Dans le cas de la Belgique flamande, la responsabilité et le pouvoir de déterminer la nature et les orientations des communautés scolaires appartiennent, en définitive, aux communautés elles-mêmes. Résultat, aucune des conditions identifiées par Hopkins n'est satisfaite. Les communautés scolaires n'ont pas encore bien cerné les moyens les plus efficaces de collaborer pour tirer le meilleur parti de la diversité du système, car la nature des interventions et du soutien n'a pas été clarifiée lors du processus d'innovation.

Faute d'une résolution de l'antagonisme existant entre, d'une part, le respect du droit des communautés à exercer leur autonomie et, d'autre part, la responsabilité qui incombe au gouvernement de leur fournir des lignes directrices sur la direction systémique et un soutien lors des phases de mise en œuvre, de poursuite et d'institutionnalisation de l'innovation, le développement systémique a été lent et irrégulier.

Faute d'une résolution de l'antagonisme qui existe entre besoin d'autonomie et besoin de lignes directrices sur la direction systémique, le développement systémique a été lent et irrégulier.

Pouvoir et responsabilité

Le pouvoir est un processus fluide, interactif et réciproque. De par la fonction qu'ils occupent, les chefs d'établissement, à tous les niveaux du système éducatif, exercent un pouvoir. Néanmoins, ils ont conscience que ce pouvoir est relatif. Concevoir le pouvoir comme une relation, c'est admettre que les relations de pouvoir jouent toujours dans deux sens, même si l'un des acteurs peut avoir un pouvoir minime en comparaison d'un autre dans une relation sociale. Les structures de domination sont influencées aussi bien par les actions des subalternes que par celles des supérieurs. Comme le résume un coordinateur, « Nous devons obtenir l'adhésion des chefs d'établissement pour réussir. » À l'échelon central, on nous a assuré que « dans ce pays, il faut convaincre les gens de suivre. C'est une culture de négociation. »

La configuration des relations de pouvoir dans la communauté scolaire est déterminée par la reconnaissance mutuelle de l'autorité et de l'influence des conseils d'administration et par l'influence des coordinateurs et des chefs d'établissement. Le chef d'établissement jouit de pouvoirs étendus, mais certaines contraintes le rendent tributaire d'un large éventail de sources d'influence.

La centralisation et la décentralisation du système éducatif, quels qu'en soient les motivations, mettent l'une et l'autre en lumière l'équilibre entre autorité politique et autorité professionnelle dans le domaine de l'éducation (Lundgren, 1990). D'un côté, un changement systémique tel que l'introduction de communautés scolaires peut être interprété comme une forme de centralisation dans le contexte flamand, où les conseils d'administration jouissent traditionnellement d'une grande autonomie. Un nouvel échelon intermédiaire a été créé, la dynamique de changement est descendante, et la création des communautés a rendu possible un changement des relations de pouvoir. D'un autre côté, l'approche flamande a laissé la porte ouverte à différentes interprétations dans les différentes communautés, conformément à l'histoire et à la tradition du pays, et la structure de pouvoir des conseils d'administration a été préservée.

L'introduction, par souci d'équilibrage, d'un échelon intermédiaire tel que les communautés scolaires, s'apparente à une forme de « centralisme décentralisé » (Karlsen, 2000) et confère une acuité accrue à la question de savoir qui est responsable. Ce type de changement systémique peut conduire à des décisions contradictoires. Les solutions de moyen terme font rarement l'unanimité, car il y a toujours des parties prenantes qui n'y trouvent pas leur compte (Hoyle et Wallace, 2005). De plus, l'antagonisme entre les efforts de décentralisation et la nécessité du contrôle central demeure irrésolu (Weiler, 1990).

Comme les relations de pouvoir, les relations de responsabilité sont réciproques. La responsabilité désigne l'obligation qu'ont les enseignants et les chefs d'établissement de se rendre des comptes mutuellement sur ce qui s'est passé dans leurs domaines de compétences respectifs et de fournir des explications plausibles des résultats obtenus. Comme l'affirme Elmore (chapitre 3), à chaque unité de responsabilité donnée doit correspondre une unité de soutien. Selon lui, la politique de responsabilisation actuelle ne peut pas améliorer les performances scolaires sans un investissement massif dans le capital humain, qui s'attachera à développer la culture de l'amélioration de l'école dans une population d'enseignants et de chefs d'établissement hétérogène.

6.6 Efficacité des programmes

Un chef d'établissement : « nous nous dirigeons, petit à petit, vers ce qui devrait devenir une communauté scolaire d'ici 10 ou 20 ans si tout va bien. Il s'est passé beaucoup de choses en sept ans. Avant, nous étions dans la rivalité. Maintenant, nous collaborons davantage, ce qui est nouveau. À bien y réfléchir, c'est une petite révolution. »

La politique des communautés scolaires poursuit, *grosso modo*, trois grands objectifs déclarés. Premièrement, elle a été explicitement conçue pour inciter les écoles à collaborer et, ce faisant, rationaliser et améliorer l'offre de programmes scolaires, les dotations en personnel, les installations, l'orientation des élèves, l'administration, l'accueil des élèves et les TIC. Une deuxième intention, moins explicite, était d'introduire un échelon de mise en œuvre de la politique éducative fondé sur la proximité géographique et non sur l'affiliation à un conseil ou un réseau. Troisièmement,

l'innovation que constituent les communautés scolaires semble avoir pour objectif ultime d'améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage.

Encadré 6.2 Évaluation des communautés d'écoles primaires (février 2005)

Après une phase pilote de deux ans (2003/04 et 2004/05), le ministère de l'Enseignement flamand a évalué un échantillon aléatoire de 29 communautés d'écoles primaires. Cette évaluation reposait sur un questionnaire d'enquête envoyé à des enseignants et des chefs d'établissement et sur des entretiens menés auprès de représentants de chaque communauté. Voici ses principaux résultats :

Utilité : les réponses des participants sont positives dans l'ensemble. Pratiquement tous considèrent que les communautés scolaires sont utiles, et la grande majorité est convaincue que les communautés ont aidé les écoles à renforcer leurs capacités.

Résultats positifs : la grande majorité des participants (les représentants de 25 communautés sur 29) considèrent que la « coopération » en elle-même est le principal résultat positif. D'autres ont cité une « ambition commune » (4), une politique d'accueil commune (5) et une meilleure répartition des tâches entre les écoles (4).

Raisons qui incitent les écoles à adhérer à une communauté : 16 participants ont indiqué que leur principale motivation avait été la possibilité de recevoir des ressources supplémentaires de l'État ; 11 participants ont déclaré que la création de leur communauté scolaire correspondait à une simple formalisation d'une structure de collaboration préexistante ; huit ont cité les pressions exercées par Bruxelles ou par leurs conseils d'administration comme l'une des raisons de leur adhésion à une communauté.

Domaines de coopération : la coopération au niveau des équipements est très importante dans les communautés couvertes par l'enquête. La plupart d'entre elles partagent des installations telles que les bibliothèques et les gymnases (19) et se regroupent pour acheter du matériel à des conditions plus avantageuses (17). De nombreux participants coopèrent dans le domaine des TIC (17) et de la politique d'accueil (16). Une seule communauté organise des échanges d'enseignants. La coopération pédagogique semble très réduite, voire inexistante : certaines communautés (9) n'ont mis en place aucune coopération dans ce domaine, et certaines autres (9) déclarent organiser des « journées d'étude » communes.

Impact : interrogés sur l'impact perçu des communautés scolaires sur différentes parties prenantes, les participants ont convenu, dans leur grande majorité :

- que l'impact sur le personnel des écoles était nul (19) ;
- que l'impact sur les élèves était également nul (29) ;
- que l'impact sur les chefs d'établissement était négatif en raison de l'alourdissement de leur charge de travail (14).

Les résultats de cette évaluation ont amené le ministère à modifier quelque peu sa politique en matière de communautés scolaires. Ainsi, il a alloué aux communautés d'écoles primaires un volume de ressources accru pour leur permettre de nommer un coordinateur officiel (un chef d'établissement déchargé de certaines tâches dans son école).

Source : Département de l'enseignement (2005a).

Faute de données quantitatives suffisamment nombreuses, il est difficile de savoir dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints. Le gouvernement n'effectue ni suivi ni évaluation systématiques de sa politique en matière de communautés scolaires, mais le

ministère de l'Enseignement a réalisé deux évaluations, l'une portant sur des communautés d'écoles primaires (encadré 6.2), et l'autre sur des communautés d'écoles secondaires opérationnelles depuis cinq ans.

L'évaluation menée auprès des communautés d'écoles secondaires montre que certains de leurs objectifs ont été atteints. Les communautés ont renforcé leurs liens de coopération dans certains domaines, élaborant des politiques de gestion du personnel communes et partageant leurs ressources humaines. Des relations de coopération informelles semblent avoir été établies avec d'autres types d'établissement, écoles primaires et établissements d'éducation spécialisée par exemple, et les perspectives de coopération futures sont prometteuses. Cependant, la coopération n'est pas encore suffisante en ce qui concerne, par exemple, la rationalisation de l'offre de contenus éducatifs et d'infrastructures et l'orientation des élèves. En outre, si certaines communautés scolaires mettent en place des groupes de travail sur des thèmes très variés, auxquels participent les représentants des syndicats, les syndicats enseignants reprochent souvent aux conseils d'administration et aux chefs d'établissement de vouloir imposer leurs propres propositions au lieu de travailler dans l'intérêt de la communauté (Département de l'enseignement, 2005b).

Dans l'ensemble, les évaluations menées auprès des communautés d'écoles primaires (encadré 6.2) et d'écoles secondaires, ainsi que nos propres observations et entretiens, montrent que la coopération inter-établissements est, en elle-même, considérée comme une avancée fondamentalement positive par l'ensemble des parties prenantes (même si certaines doutent qu'il s'agisse du meilleur moyen pour obtenir ce résultat).

Les avantages perçus de la coopération au sein des communautés scolaires sont les suivants :

- création d'un marché interne qui a atténué la concurrence entre les établissements individuels ;
- possibilité d'améliorer les systèmes d'orientation des élèves ;
- possibilité de concevoir des programmes d'étude adaptés aux élèves ayant des besoins éducatifs spécifiques, à l'échelle de la communauté scolaire ;
- création d'un marché du travail interne pour les enseignants ;
- possibilité, pour la communauté, d'exercer sa liberté de jugement dans des domaines définis tels que la répartition des ressources (marginales), la politique de gestion des ressources humaines et l'accueil des élèves ;
- allègement des tâches bureaucratiques des chefs d'établissement, qui peuvent ainsi consacrer plus de temps à la direction pédagogique ;

D'un autre côté, les parties prenantes identifient plusieurs obstacles à la coopération :

- les communautés ne peuvent pas offrir de formations ou n'ont pas les ressources et capacités nécessaires ;
- les communautés ont peu de contrôle sur leur budget ;
- la présence de plusieurs conseils d'administration dans une communauté peut être source de tensions et de désaccords quant à la vision d'ensemble, aux orientations et à la stratégie à suivre ;

- la question du pouvoir de décision des communautés est problématique, car les écoles ont souvent maintenu des liens avec les structures de gestion antérieures à la création des communautés ;
- l'existence de communautés scolaires distinctes pour le primaire et le secondaire et de communautés affiliées à des réseaux spécifiques n'est pas forcément propice au développement de systèmes d'enseignement localisés efficaces.

L'objectif qui consistait à établir un échelon local ou régional plus efficace aux fins de la mise en œuvre des politiques n'a été que partiellement réalisé. Les responsables gouvernementaux espéraient que la création des communautés scolaires aboutirait à la fusion des conseils et qu'à terme, toutes les écoles d'une même communauté appartiendraient au même conseil, de manière à éliminer les facteurs d'inefficacité et la duplication des structures. Si certains conseils ont *de facto* fusionné, ce processus de rationalisation paraît lent et chaotique.

Les responsables gouvernementaux espéraient que la création des communautés scolaires aboutirait à la fusion des conseils et qu'à terme, toutes les écoles d'une même communauté appartiendraient au même conseil.

Quant au troisième objectif, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, les avantages tangibles retirés par les écoles de cette innovation paraissent faibles vus de l'extérieur. Jusqu'à présent, les communautés scolaires ne semblent avoir eu aucun impact sur les élèves, qui ignorent souvent jusqu'à leur existence. Même si, à l'intérieur du système, cette innovation a été décrite comme une « petite révolution » qui a encouragé le dialogue et créé de nouvelles possibilités en matière d'apprentissage et de direction pédagogique, peu de données pour l'instant dénotent un effet sur l'enseignement, l'apprentissage et les disparités des résultats scolaires.

6.7 Pistes de réflexion

Il est important de noter que les communautés scolaires flamandes ont parfaitement leur place dans cette activité de l'OCDE sur la direction des établissements scolaires au service de l'amélioration systémique. Leur postulat théorique est qu'elles amèneront les chefs d'établissement à travailler de conserve et à se considérer comme les dirigeants d'organisations apprenantes qui contribuent à l'émergence d'environnements et de communautés apprenantes efficaces. L'équipe de l'OCDE estime que ces communautés peuvent contribuer à améliorer l'équité et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et à renforcer la coopération dans un environnement caractérisé par une âpre concurrence. Pour la Belgique flamande, cela peut signifier une amélioration des résultats scolaires.

Cependant, les modalités de création et de mise en œuvre des communautés scolaires pourraient être révisées. Globalement, l'équipe de l'OCDE a eu le sentiment que le gouvernement n'exerçait aucune fonction de direction stratégique et n'avait ni vision pédagogique ni ligne d'action définie pour guider le développement des communautés scolaires. Après avoir donné l'impulsion au développement des communautés, les autorités flamandes ont cessé d'influencer le processus et ses résultats. Cette politique d'intervention minimale n'a pas permis de clarifier la finalité des communautés scolaires en termes de direction d'établissement et de culture organisationnelle. La conception de la

nature et de la finalité des communautés scolaires est très variable entre les réseaux d'enseignement, les conseils d'administration, les communautés et les établissements individuels. Cela donne un paysage contrasté de communautés scolaires entretenant différents degrés de coopération. La réussite des communautés scolaires passe peut-être par la résolution de plusieurs problèmes et antagonismes.

Direction ou gestion : pérenniser les communautés scolaires

Les données recueillies sur de nombreuses pratiques innovantes un peu partout dans le monde montrent que l'innovation s'apparente davantage à un processus qu'à un événement. Ce processus doit donc être géré en termes d'affectation des ressources et d'infrastructures – ce qui suppose, par exemple, la création de programmes de formation et de développement « juste à temps ». Toutefois, s'il est nécessaire que les acteurs du système se sentent concernés et s'approprient le processus d'innovation en y prenant activement part, l'innovation doit également être dirigée. Cela passe, notamment, par l'élaboration d'une vision collective distincte, la fixation d'orientations claires et la promotion de la collégialité et de la culture de l'accomplissement. Ces mesures sont d'autant plus nécessaires lorsqu'un nouveau système est mis en place sans que l'ancien soit supprimé. Il est actuellement difficile de prédire ce qu'il adviendra des communautés scolaires. Alors qu'il s'agit d'une forme d'innovation descendante, il ne semble pas, vu d'en bas, que le gouvernement ait une vision très claire de leur devenir. C'est peut-être l'une des raisons pour laquelle nous n'avons pu identifier que des changements progressifs et de très faible ampleur.

Alors que les communautés scolaires constituent une forme d'innovation descendante, il ne semble pas, vu d'en bas, que le gouvernement ait une vision très claire de leur devenir.

Améliorer la qualité de l'école et l'équité

Il nous est clairement apparu, lors de nos entretiens, que les communautés scolaires n'avaient pas encore d'impact tangible sur l'enseignement et l'apprentissage et qu'elles ne semblaient pas avoir réduit les disparités de résultats. Néanmoins, d'après ce que nous avons pu observer, les communautés scolaires peuvent contribuer à améliorer l'équité en proposant aux élèves des services d'orientation de meilleure qualité. Les enseignants et les chefs d'établissement nous ont affirmé que grâce aux communautés scolaires, ils sont maintenant mieux informés des possibilités de formation qui existent dans leur région, ce qui leur permet de mieux orienter les élèves, en fonction de leurs intérêts et de leurs aptitudes.

Les données font apparaître quelques changements au niveau des systèmes d'orientation des élèves et des parcours éducatifs, et montrent que les écoles attachent une attention particulière aux élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux et des besoins en langues, ainsi qu'à l'accueil et au bien-être. On ne note aucun changement discernable dans les stratégies d'enseignement et d'apprentissage – c'est en tout cas l'impression qui ressort de nos conversations avec les différentes parties prenantes des communautés scolaires. Les communautés scolaires pourraient apporter une contribution majeure à l'amélioration de l'équité et de la qualité de l'enseignement si leurs contours étaient mieux définis et si elles pouvaient compter sur des stratégies d'enseignement et d'apprentissage claires.

Choix et coopération : le dilemme des démocraties

Dans ce système où le financement « suit » l'élève, les écoles se sont longtemps fait concurrence pour attirer élèves et ressources. L'un des objectifs des communautés scolaires est, semble-t-il, d'inciter les écoles à collaborer au lieu d'être en concurrence. Les ressources étant désormais allouées aux établissements scolaires collectivement, les chefs d'établissement sont obligés de se réunir régulièrement et de se consulter au sujet de l'utilisation des ressources. D'après nos observations, la coopération se limite parfois à ce seul aspect. Néanmoins, l'obligation imposée aux écoles de se concerter sur l'utilisation des ressources a conduit nombre d'entre elles à élargir le champ de leur coopération : les communautés scolaires leur offrent une structure et une plate-forme propices aux échanges de connaissances et à des actions collectives impliquant les chefs d'établissement et les enseignants de tous types d'établissements secondaires (techniques, professionnels et généraux).

Pour coopérer, il faut être capable de renoncer à une partie de son libre-arbitre et d'accepter le choix de la majorité. Lorsque les écoles, d'une part, et les conseils et réseaux, d'autre part, ne sont pas prêts à renoncer à leur pouvoir de décision, la démocratie ne peut guère s'épanouir dans les communautés scolaires.

Dans l'ensemble, la nature de l'équilibre entre collaboration et concurrence, tel qu'il ressort des interactions qui s'opèrent entre les chefs d'établissement d'une même communauté ou de communautés différentes, reste peu claire. Ironiquement, même s'il encourage la collaboration, le gouvernement reste très attaché à la concurrence, qu'il perçoit comme un moyen d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'enseignement ainsi qu'on l'a vu dans la section 6.2.

Identité et changement : jeter des ponts entre les anciennes et les nouvelles structures

La plupart des communautés scolaires continuent de s'identifier aux réseaux traditionnels, et les responsables des réseaux les y encouragent. Le puissant pouvoir des réseaux a peu été entamé, car les communautés restent affiliées aux réseaux respectifs de leurs écoles. La nouvelle structure des communautés scolaires ne semble avoir eu qu'un impact marginal sur le paysage institutionnel des établissements secondaires. D'une certaine manière, les communautés scolaires ont créé un échelon bureaucratique supplémentaire, en ne supprimant aucun des échelons préexistants. Elles ont néanmoins entraîné une forme de localisation/régionalisation des responsabilités, par le transfert de certaines compétences des réseaux et des conseils aux communautés scolaires.

Pour que les communautés scolaires continuent de se développer et œuvrent à l'amélioration de la formation de l'ensemble de leurs élèves, il est nécessaire qu'elles acquièrent une identité propre solide. Tant que les réseaux et les conseils d'administration absorberont et contrôleront un volume significatif de ressources, cette nouvelle identité aura du mal à émerger.

En Flandre, l'imprécision de la frontière entre pouvoirs et compétences politiques d'une part et professionnels de l'autre semble être un problème majeur. Si les coordinateurs et les chefs d'établissement ne sont pas mieux formés, les communautés scolaires auront du mal à peser d'un plus grand poids, tant les conseils restent puissants dans certains endroits. Le ministère pourrait rendre les programmes de développement des capacités de direction obligatoires, mais jusqu'à présent, conformément à la tradition, il s'est refusé à intervenir à l'échelon local. Si l'on veut donner davantage de pouvoirs et

de responsabilités aux communautés scolaires, il faudra tout à la fois unifier les conseils d'administration et améliorer les possibilités de développement des capacités de direction.

Formation et soutien à la direction

Rien n'indique que les autorités flamandes fournissent une aide quelconque pour renforcer les capacités de direction systémique à l'échelon des communautés scolaires. Il n'existe aucune structure centrale de soutien aux chefs d'établissement, aucun suivi ni évaluation de l'encadrement et aucun système de diffusion des pratiques efficaces. Nous avons toutefois observé que dans les communautés scolaires les plus performantes, la direction systémique s'est développée localement : les chefs d'établissement se sont servis de la structure communautaire pour établir des systèmes d'entraide, les responsables des écoles performantes ont partagé leurs meilleures pratiques avec les établissements défavorisés, et le coordinateur de la communauté a endossé des fonctions d'accompagnement et de mentorat pour aider les chefs d'établissement. Nous avons eu connaissance de communautés scolaires dans les provinces d'Anvers et du Limbourg où la direction répartie se développait progressivement, à mesure que chaque chef d'établissement se spécialisait dans un domaine particulier comme la gestion du personnel, la pédagogie ou les infrastructures. La qualité de la direction répartie à l'échelle des communautés semble dépendre des facteurs locaux, en particulier de la motivation des acteurs concernés à l'échelon de l'école, de la communauté et du conseil.

Bien que les réseaux d'enseignement disposent d'un budget spécial pour la formation des chefs d'établissement et du personnel des écoles en cours d'emploi, ces fonds ne sont pas toujours utilisés pour satisfaire les besoins identifiés par les communautés scolaires. Le manque de formations liées à la direction et à la gestion des nouvelles communautés est l'une des principales raisons qui expliquent leur développement inégal et la difficulté qu'elles ont de se forger une identité propre.

On peut raisonnablement supposer que moins les coordinateurs et les chefs d'établissement sont préparés, plus ils seront tentés de se raccrocher à leurs théories « profanes » du leadership – généralement fondées sur une expérience très étroite acquise en tant qu'enseignant. Par ailleurs, compte tenu des mutations rapides de la société, ces théories risquent d'entretenir une conception obsolète du leadership fondée sur l'héroïsme, au lieu de promouvoir le concept de direction durable (Møller et Schratz, 2008). Les programmes de développement des capacités de direction peuvent influencer les parcours d'apprentissage des chefs d'établissement et leurs nouvelles identités de dirigeant, et contribuer ainsi à faire émerger des modes de direction adaptés à chaque phase particulière du cycle de vie de l'école (Sugrue, 2005).

Partage des bonnes pratiques : discussions et diffusion

Il n'existe actuellement aucun mécanisme qui permette d'identifier et de diffuser les travaux des différentes communautés scolaires. Cette tâche incombe aux instigateurs des communautés scolaires et doit être traitée en urgence. Pour cela, il faut que le ministère et les conseils d'administration qui représentent les communautés travaillent ensemble pour comprendre et diffuser les bonnes pratiques.

Le ministère et les conseils d'administration qui représentent les communautés scolaires peuvent travailler ensemble pour comprendre et diffuser les bonnes pratiques.

Encadré 6.3 Conclusions succinctes et recommandations

Les communautés scolaires flamandes ont parfaitement leur place dans cette activité de l'OCDE sur la direction des établissements scolaires au service de l'amélioration systémique. Leur postulat théorique est qu'elles amèneront les chefs d'établissement à travailler de conserve et à se considérer comme les dirigeants d'organisations apprenantes qui contribuent à l'émergence d'environnements et de communautés apprenantes efficaces. L'équipe de l'OCDE estime que ces communautés peuvent contribuer à améliorer l'équité et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et à renforcer la coopération dans un environnement caractérisé par une âpre concurrence. Pour la Belgique flamande, cela peut signifier une amélioration des résultats scolaires.

Nous avons relevé un certain nombre d'obstacles à la réalisation complète de ces objectifs, et formulé plusieurs recommandations pour les surmonter :

- **Pérenniser les communautés scolaires :** des structures novatrices telles que les communautés scolaires ont besoin d'être gérées et dirigées. Pour que les acteurs du système s'approprient le processus d'innovation en y prenant activement part, il est important d'élaborer une vision collective distincte, de fixer des orientations claires et de promouvoir la collégialité et la culture de l'accomplissement.
- **Améliorer la qualité de l'école et l'équité :** les communautés scolaires auraient davantage d'influence sur la qualité et l'équité si cet objectif était précisé de façon plus explicite et si des stratégies d'enseignement et d'apprentissage claires étaient adoptées.
- **Renforcer la coopération :** à l'heure où le gouvernement semble encourager à la fois la concurrence et la collaboration entre écoles, il est nécessaire de définir clairement un cadre et une ambition plus larges pour les communautés scolaires, dans le contexte d'un système éducatif traditionnellement basé sur le libre choix et la concurrence.
- **Jeter des ponts entre les anciennes et les nouvelles structures :** il importe de mieux définir les rôles et les responsabilités des communautés scolaires vis-à-vis des dirigeants des réseaux, des conseils et des écoles individuelles. Tous doivent accepter d'abandonner une partie de leur pouvoir de décision pour permettre aux communautés de se forger une identité propre.
- **Formation et soutien à la direction :** la réussite des communautés scolaires étant subordonnée à l'efficacité des chefs d'établissement, il est de la plus haute importance que ces derniers puissent développer leurs capacités au moyen de formations et d'un soutien appropriés.
- **Partage des bonnes pratiques :** l'adoption d'une approche factuelle axée sur le suivi et l'évaluation du développement des communautés scolaires permettrait d'engager un processus de développement et d'apprentissage continu adapté à l'évolution des besoins des écoles et des élèves. Il est donc essentiel de définir, partager et diffuser les bonnes pratiques.

Annexe 6.A1

Programme des visites d'étude

22-24 mai 2007

**Mardi 22 mai 2007, Département de l'enseignement,
Boulevard du roi Albert II 15, 1210 Bruxelles**

Heure / thème	Nom	Poste
9h00 – 10h30 Le contexte de l'élaboration des politiques	M. Gaby Hostens	Directeur général Membre du Comité de l'Éducation de l'OCDE
10h30 – 11h30 Rôles et responsabilités des communautés scolaires dans l'enseignement secondaire	Mme Hilde Lesage	Chef de division, politiques relatives au personnel enseignant
11h30 – 12h30 Rôles et responsabilités des communautés scolaires dans l'enseignement secondaire	M. Michel Van Uytvanghe	Président du Syndicat chrétien des enseignants (COC)
12h30 – 14h00	Déjeuner	
14h00 – 15h00 - Mise en œuvre des groupes d'écoles et des communautés scolaires	M. Jacky Goris	Directeur général des établissements de l'enseignement communautaire à Bruxelles (= anciennement écoles d'État)
- Direction répartie des établissements scolaires	M. Luc Debacquer	Coordinateur de la communauté des écoles secondaires (enseignement communautaire)
15h00 – 16h00 Rôles et responsabilités des communautés scolaires dans l'enseignement primaire	Mme Sonja Van Craeymeersch	Chef de division, politiques relatives à l'enseignement primaire
16h00 – 17h00 Mise en œuvre des communautés scolaires Direction répartie des établissements scolaires Préparation et développement professionnel des chefs d'établissement	M. Luc Tesseur	Responsable du système scolaire d'Anvers

Mercredi 23 mai 2007, Institut de Sacré-Cœur d'Heverlee et Institut Paridaens de Louvain, avec Mme Hilde Lesage

Heure / thème	Nom	Poste
9h00 – 10h30	Visite de l'Institut du Sacré-Cœur Réunion avec des responsables de l'établissement, des enseignants et des élèves	
11h00 – 12h30	Visite de l'Institut Paridaens Réunion avec des enseignants et des élèves	
12h30 – 13h00	Déjeuner à l'Institut Paridaens	
13h00 – 13h30 La direction répartie dans la communauté scolaire La mise en œuvre de la communauté scolaire	Mme A. Claeys	Directrice de la communauté des écoles secondaires de Louvain
13h30 – 15h30 La direction des établissements scolaires L'efficacité de la direction des établissements scolaires La direction répartie à l'Institut du Sacré-Cœur (plusieurs écoles avec un seul conseil) Les conseils d'administration en quête de chefs d'établissement efficaces	M. Debontridder M. Schoenaerts M. Haest	Responsable de l'école technique VTI Directeur de l'Institut du Sacré-Cœur (secondaire) Président du conseil de la communauté des écoles catholiques de Louvain et président du conseil de l'Institut du Sacré-Cœur
15h45 – 17h00 Améliorer la direction des établissements en créant des réseaux au sein des communautés scolaires	Mmes Claeys, Verhavert et Van Ael	Enseignantes

Jeudi 24 mai 2007, matinée : groupe d'écoles de Rivierenland, Willebroek

Heure / thème	Nom	Poste
9h30 – 12h30 Direction répartie et développement professionnel des chefs d'établissement	M. Luc Van Gasse M. R. Schoofs Mme M. Heynick M. J. De Clercq	Directeur général du groupe régional des établissements de l'enseignement communautaire (anciennes écoles d'État) Directeur du CLB (centre d'orientation) Directrice d'école primaire Enseignant principal dans le primaire
12h30	Déjeuner à l'école	
14h00	Bruxelles	
15h00 – 16h00 Évaluation des communautés scolaires dans le réseau catholique	M. Geert Schelstraete	Directeur de cabinet adjoint, ministère du Travail, de l'Enseignement et de la Formation
16h00 – 17h00 Les communautés scolaires La direction répartie des établissements scolaires	M. Paul Yperman	Coordination des écoles jésuites flamandes
17h00 – 18h00	Debriefing avec M. Gaby Hostens	

Références

- Département de l'enseignement (2005a), *Evaluatie Scholengemeenschappen Basisonderwijs*, ministère flamand du Travail, de l'Enseignement et de la Formation.
- Département de l'enseignement (2005b), *De Scholengemeenschap in het Gewoon Secundair Onderwijs: Een Evaluatie*, ministère flamand du Travail, de l'Enseignement et de la Formation.
- De Meyer, I., J. Pauly et L. Van de Poele (2005), *Learning for Tomorrow's Problems, First Results from PISA 2003*, ministère de la Communauté flamande, Département de l'enseignement et Université de Gand, Département de l'enseignement, Gand.
- Devos, G. et M. Tuytens (2006), « Improving School leadership - OECD Review, Background Report for Flanders », rapport préparé par le ministère flamand de l'Enseignement et de la Formation, Belgique, à www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Hargreaves, A. (1994), *Changing Teachers, Changing Times: Teachers' Work and Culture in the Postmodern Age*, Teachers College Press, New York.
- Hoyle, E. et M. Wallace, M. (2005), *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals and Managerialism*, Sage Publications, Londres.
- Karlsen, G. (2000), « Decentralised Centralism: Framework for a Better Understanding of Governance in the Field of Education », *Journal of Education Policy*, 15(5), 525-538.
- Lundgren, U. (1990), « Educational Policymaking, Decentralisation and Evaluation » dans Granheim, M., M. Kogan et U. Lundgren (dir. pub.), *Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- McKenzie, P., H. Emery, P. Santiago et A. Sliwka (2004), *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Country Note: The Flemish Community of Belgium*, OCDE, Paris.
- Møller, J. et M. Schratz (2008), « Leadership Development in Europe » in Crow, G., J. Lumby et P. Pashiardis (dir. pub.) (à paraître) *UCEA/BELMAS/CCEAM International Handbook on the Preparation and Development of School Leaders*, Erlbaum Publishing Company, Mahwah, NJ.
- Opdenakker, M-C et J. Van Damme (2007), « Do School Context, Student Composition and School Leadership Affect School Practice and Outcomes in Secondary Education? », *British Educational Research Journal*, vol. 33, n° 2, avril, pp. 179-206.
- OCDE (2001), *What Works in Education: New School Management Approaches*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.

- Sugrue, C. (2005), « Principalship: Beyond Pleasure, Pain and Passion », in Sugrue, C. (dir. pub.), *Passionate Principalship: Learning from Life Histories of School Leaders*, pp. 161-184, Routledge Falmer, Londres.
- Van Petegem, P., G. Devos, P. Mahieu, T.K. Dang et V. Warmoes (2005), *Het Beleidsvoerend Vermogen in Basis- en Secundaire Scholen*. OBPWO-project 03.07.
- Weiler, H.N. (1990), « Decentralisation in Educational Governance: An Exercise in Contradiction? » in Granheim, M., M. Kogan et U. Lundgren (dir. pub.), *Evaluation as Policymaking: Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.

Chapitre 7

Renforcer les capacités de direction pour améliorer le système scolaire dans l'État du Victoria, en Australie

par

Peter Matthews, Hunter Moorman et Deborah Nusche

Ce chapitre vise à offrir des informations ainsi qu'une analyse de la méthode adoptée dans l'État du Victoria, en Australie, pour renforcer les capacités de direction dans l'enseignement scolaire. Retenue au sein de l'activité de l'OCDE intitulée Améliorer la direction des établissements scolaires, cette méthode constitue un exemple innovant, caractérisé par de remarquables efforts de l'état pour améliorer l'efficacité scolaire, ce à quoi le renforcement des capacités de direction contribue de manière décisive. Les stratégies mises en œuvre dans le système scolaire du Victoria sont soigneusement documentées par des travaux de recherche nationaux et internationaux. Elles illustrent la relation étroite qui existe entre l'administration scolaire de cet état fédéré et les chefs d'établissement, en vertu de laquelle le ministère opère un pilotage cohérent du système éducatif.

Ce chapitre s'appuie sur une visite d'étude dans le Victoria, en Australie, organisée en août 2007 par le Service de l'enseignement scolaire public (OGSE) du ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance (DEECD), à la demande de l'OCDE. Il entend illustrer les évolutions survenues à l'échelle de l'état en matière de direction de l'enseignement, se penchant en particulier sur l'interface entre le pilotage central et le dispositif d'amélioration de la direction dans lequel s'engagent les établissements.

Il commence par décrire la méthode appliquée systématiquement dans l'ensemble de l'état pour renforcer les capacités de direction, ainsi que la culture de partage des efforts d'amélioration de l'enseignement existant dans ce système éducatif très décentralisé. Il montre comment ce modèle s'est développé dans le contexte du Victoria et de l'Australie, présente ses principales caractéristiques et donne des exemples concrets d'amélioration de la direction. Pour finir, il analyse les pratiques en termes de constructions et d'impact, soulignant les points susceptibles d'intéresser les autres systèmes, et identifie les questions qui assureront la durabilité de cette stratégie et son incidence.

7.1 La visite d'étude de l'OCDE dans le Victoria, en Australie

L'OCDE a choisi le Victoria comme exemple de méthode visant, à l'échelle de tout un état, à préparer et à améliorer la direction des établissements scolaires. D'après la littérature et les discussions avec les représentants de l'Australie, il semblait que cette méthode remplissait les critères définis pour la sélection d'études de cas et constituerait un bon modèle de renforcement des capacités de direction dans l'enseignement, tant au niveau de l'état qu'à celui des établissements. Les établissements scolaires publics du Victoria jouissent d'une grande autonomie, mais présentent de fortes disparités d'efficacité. L'état fédéré a compris la nécessité d'investir dans l'amélioration de la direction, à tous les échelons, pour relever le niveau des performances éducatives. Ce processus implique de regagner la confiance des établissements vis-à-vis des politiques centrales et d'insuffler à l'ensemble du système scolaire une vision de l'efficacité des établissements, ainsi qu'une culture de l'amélioration de la direction. La stratégie mise en œuvre au Victoria pour améliorer l'enseignement scolaire comporte une série de développements menés en parallèle, dont la pierre angulaire est une méthode cohérente de promotion de la culture de l'amélioration et des capacités de direction. L'efficacité de la direction, non seulement au niveau des établissements mais dans tout le système éducatif, est considérée comme essentielle pour accroître l'efficacité des écoles et des résultats des élèves.

La visite d'étude a comporté des réunions avec une série de parties prenantes à Melbourne et deux visites de sites (voir l'annexe 7.A1). L'équipe d'étude a ainsi rencontré des représentants du ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance du Victoria et le personnel de son Service de l'enseignement scolaire public (OGSE) et de ses antennes régionales ; des représentants du ministère australien de l'Éducation, des sciences et de la formation (DEST) ; un membre du Conseil australien pour la recherche en éducation (ACER) ; des chefs d'établissement, des enseignants et des élèves ; des universitaires ; des consultants en amélioration de la direction ; des associations professionnelles et d'autres organisations. Une école primaire et un établissement du secondaire ont été visités. L'étude s'est également beaucoup appuyée sur les documents de grande qualité publiés par le ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance du Victoria et sur le projet de rapport par pays élaboré dans le cadre de l'activité de l'OCDE sur l'amélioration de la direction des établissements (Anderson *et al.*, 2007). Nous tenons à remercier nos hôtes du Victoria, en particulier le Secrétaire adjoint de l'OGSE et son équipe, ainsi que tous ceux que nous avons rencontrés, pour leur excellente préparation de la visite d'étude, leur ouverture d'esprit et la chaleur de leur accueil.

L'équipe d'étude comprenait : le Dr Peter Matthews (rapporteur), Professeur associé à l'Institute of Education de l'Université de Londres et conseiller pédagogique ; Hunter Moorman, consultant de l'OCDE et expert en leadership, en réforme de l'enseignement et en développement des organisations ; enfin, Deborah Nusche, du Secrétariat de l'OCDE.

7.2 Le contexte du Victoria

Contexte socio-économique

Le Victoria est l'un des six états et des deux territoires constituant le Commonwealth d'Australie. C'est le plus petit, mais également le plus densément peuplé des états continentaux, regroupant plus de 5 millions de personnes (soit près d'un quart de la

population australienne) sur une superficie représentant 3 % du territoire national. Le Victoria est très urbanisé, environ 90 % de ses habitants vivant dans des villes ou des zones urbaines. La population est très diverse en termes d'origine culturelle et linguistique, une tendance qui va d'ailleurs en s'accroissant. Près d'un quart de la population parle une langue autre que l'anglais à la maison, et 44 % des habitants ont un parent né à l'étranger ou sont eux-mêmes nés à l'étranger. Les établissements scolaires et leurs directeurs doivent répondre aux attentes de ces cohortes d'élèves de plus en plus diversifiées.

L'économie du Victoria se porte très bien depuis quelques années. Elle a enregistré une croissance annuelle de 3,6 % entre 1995/96 et 2005/06, ce qui correspond à la moyenne nationale. Les conditions de vie n'ont cessé de s'améliorer en Australie depuis le début des années 90 et surpassent désormais celles de tous les pays du G7 à l'exception des États-Unis. L'économie du Victoria, traditionnellement fondée sur les productions manufacturières, évolue vers une économie de services et de savoirs. Les pouvoirs publics ont pleinement conscience de la nécessité d'acquiescer et de conserver un avantage concurrentiel en accumulant les savoirs et compétences de la population. Le système éducatif doit permettre aux élèves d'acquiescer les connaissances, les compétences et les capacités technologiques dont ils auront besoin pour participer efficacement à cette société en rapide mutation et, plus largement, à l'économie mondiale.

Performances éducatives

Les résultats des élèves du Victoria sont évalués en continu grâce aux examens nationaux (lors des 3^e, 5^e, 7^e et 9^e années de scolarité) et aux enquêtes internationales comme PISA. D'après Thomson *et al.* (2004), les études PISA de 2000 et de 2003 affichent de bons, voire d'excellents résultats pour tous les états et territoires australiens, dans toutes les matières. S'il existe des disparités de performance en fonction des états et territoires dans tous les domaines, un faible nombre de ces apparentes différences sont significatives sur un plan statistique. Dans l'ensemble, les résultats des élèves du Victoria s'inscrivent dans la moyenne nationale.

En termes d'équité, l'écart entre les élèves les moins et les élèves les plus performants est plus faible en Australie que dans la moyenne des pays de l'OCDE, la « queue » des mauvais élèves étant également moindre que dans la moyenne de la zone. Néanmoins, comme dans la plupart des pays, des facteurs contextuels comme la localisation de l'établissement, la langue parlée à la maison et le statut socio-économique ont un impact significatif sur les résultats des élèves australiens :

- Les élèves des zones métropolitaines obtiennent des résultats nettement meilleurs que ceux des villes de province, qui à leur tour ont des résultats nettement meilleurs que ceux des zones rurales.
- Les élèves parlant principalement l'anglais à la maison ont des résultats nettement meilleurs que ceux qui y parlent essentiellement une autre langue.
- Si la relation entre l'origine socio-économique et les résultats est moins marquée en Australie qu'en moyenne dans la zone OCDE, les élèves qui bénéficient d'un environnement socio-économique plus aisé, et dont beaucoup sont scolarisés dans des établissements secondaires privés (autonomes ou catholiques) enregistrent de meilleurs résultats que les autres.

- Bien que certains élèves indigènes aient de bons résultats, ils ne représentent qu'une très petite partie de l'échantillon total et beaucoup sont ceux dont les résultats comptent parmi les plus médiocres.

Si le tableau dressé par l'enquête PISA est satisfaisant pour l'Australie, plusieurs pays affichent de meilleurs résultats, tant en termes de niveau moyen que d'équité. Un rapport des états et territoires australiens (Conseil de la Fédération australienne, 2007) donne pour objectif au pays de faire jeu égal avec la Finlande, le Canada, le Japon et la Corée, dont les résultats sont excellents en qualité comme en équité. Pour maintenir et améliorer les résultats de leurs élèves, les établissements scolaires australiens doivent constamment améliorer leurs pratiques tout en résorbant les écarts de performance et les inégalités mises en évidence par PISA.

Relations entre l'état et l'échelon fédéral

Le système scolaire australien n'est pas uniforme. Compte tenu de la structure fédérale du pays, l'éducation est du ressort des états et territoires, bien que le gouvernement du Commonwealth contribue pour beaucoup au financement de l'enseignement et à l'élaboration des politiques dans ce domaine. Malgré des points communs, le système scolaire affiche un certain nombre de différences à l'échelle du pays. Au cours des dernières années, des mesures importantes ont été prises pour assurer une plus grande cohérence nationale dans les huit états et territoires que compte le pays. Il faut néanmoins user avec prudence des généralisations sur le système scolaire australien.

Les ministres des états, des territoires et du Commonwealth se réunissent régulièrement au sein du Conseil ministériel de l'Éducation, de l'emploi, de la formation et de la jeunesse (MCEETYA), qui constitue un dispositif officiel destiné à entériner les grandes orientations et stratégies adoptées en matière scolaire dans le pays. Les principaux outils et composantes de la politique fédérale sont les suivants :

- un ensemble d'objectifs nationaux communs, faisant l'objet d'un suivi et servant de référence aux stratégies mises en œuvre ; des indices ; enfin, des normes pour certaines matières ou pour d'autres aspects de la scolarité ;
- des efforts continus pour mettre en place un système national de mesure et de publication des résultats scolaires (y compris par le biais d'évaluations nationales sur échantillons, dans certains domaines-clés) ;
- des groupes nationaux d'étude et de travail, des commissions, des analyses et des rapports sur des sujets précis et sur les avancées réalisées dans la poursuite des objectifs définis.

Le MCEETYA a lancé ce projet de coopération nationale par l'intermédiaire de son Groupe de travail sur le renforcement des capacités de direction des établissements scolaires et de la qualité de l'enseignement, dont l'un des buts est de réfléchir sur un cadre commun relatif aux normes et à la qualité de l'enseignement. Ce groupe prolonge un mouvement déjà à l'œuvre dans la profession et dans l'administration scolaire. Il est annonciateur d'un renforcement considérable du professionnalisme des enseignants à tous les stades de leur carrière, depuis l'initiation professionnelle pratique préalable au recrutement jusqu'à la formation professionnelle continue.

Les établissements scolaires du Victoria

Il y avait en février 2007 1 594 établissements scolaires publics et 701 écoles privées dans le Victoria, scolarisant environ 539 000 et 298 000 élèves respectivement. L'école pré-élémentaire est facultative ; le nombre de places et le nombre d'inscrits y varient beaucoup. Environ deux tiers (67 %) des élèves sont scolarisés dans le public ; les autres sont inscrits dans des établissements autonomes ou catholiques, qui récupèrent dans le secondaire plus de 6 000 élèves ayant effectué leur scolarité primaire dans le public. Plus de 38 600 enseignants travaillent dans le secteur public. Les dépenses par élève sont inférieures dans le Victoria à ce qu'elles sont dans les autres états et territoires. En 2006, le ratio enseignants-élèves était proche de la moyenne nationale dans les écoles primaires, mais un peu inférieur dans les établissements secondaires. Le nombre d'inscrits varie considérablement d'une école à l'autre. Il existe actuellement environ 270 petits établissements (de moins de 70 élèves), avec une moyenne de 37 inscrits.

Gouvernance et direction des établissements scolaires

Bien que la gouvernance du système scolaire et les politiques y afférentes aient traditionnellement toujours été très centralisées, la décentralisation a plus progressé dans l'État du Victoria qu'ailleurs en Australie : la prise de décision y a en grande partie été confiée aux chefs d'établissement et aux conseils scolaires des établissements publics, auxquels a été conférée une autonomie opérationnelle considérable. Les chefs des établissements publics doivent, en collaboration avec leur personnel et la communauté scolaire, élaborer des plans stratégiques fixant des objectifs de résultats et des stratégies d'amélioration clairement définis. Si les chefs d'établissement sont investis de toute l'autorité opérationnelle, les fonctions de direction tendent de plus en plus à être partagées ou réparties, les chefs d'établissement devant assurer une collaboration efficace au sein de l'équipe d'encadrement. Le réseau qui se tisse autour des écoles est également de plus en plus important et élargit le champ d'action des responsables d'établissement.

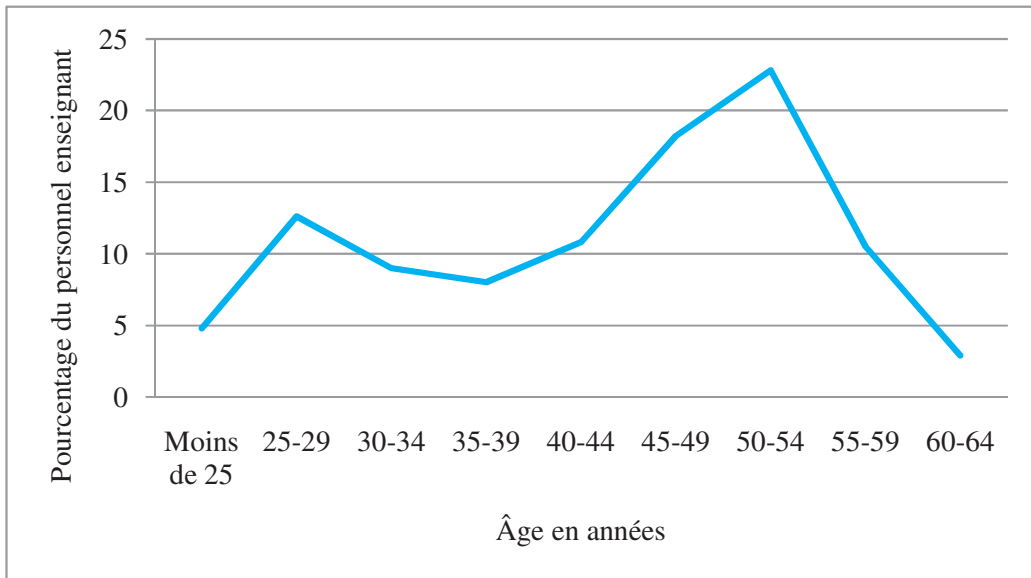
La direction des établissements scolaires publics incombe dans le Victoria aux chefs d'établissement et aux chefs d'établissement adjoints, qui forment la « catégorie des chefs d'établissement ». Le partage des fonctions d'encadrement est cependant très encouragé, et l'attention accrue portée à une culture de direction reconnaît que des qualités de chef et un besoin en ce sens existent dans l'ensemble du corps enseignant. Sur le plan démographique, les enseignants forment un groupe vieillissant (graphique 7.1), au sein duquel le sous-ensemble des chefs d'établissement a tendance à être plus âgé, une structure complexifiée par la possibilité de prendre sa retraite à 55 ans. Tout ceci n'est pas sans conséquence sur la formation d'un plus grand nombre de chefs d'établissement, sur le recrutement, la période de stage et le suivi des nouveaux venus, tous éléments qui font partie intégrante de l'action publique.

7.3 Politique d'amélioration de l'enseignement : *Blueprint for government schools*

La stratégie de renforcement des capacités de direction dans le système scolaire du Victoria (*Learning to Lead Effective Schools*, 2006) est alignée sur un programme de réforme (*Blueprint for Government Schools*, 2003) qui comprend un ensemble cohérent de mesures visant à améliorer les pratiques et les performances et à réduire les disparités de résultats constatées dans le système scolaire public. La stratégie d'amélioration de la direction constitue une partie essentielle de ce cadre d'action global. Avant de nous pencher en détail sur la stratégie adoptée par l'État du Victoria pour renforcer les

capacités de direction dans l'enseignement, cette section s'attachera à décrire la genèse et la mise en œuvre du programme d'amélioration du système scolaire.

Graphique 7.1 Profil d'âge des enseignants et des chefs d'établissement dans l'État du Victoria (2006)



Source : Données fournies par le gouvernement du Victoria

En 2003, le gouvernement travailliste du Victoria identifie la nécessité d'améliorer les résultats scolaires de l'ensemble des élèves de l'état. Des études mettent en évidence trois phénomènes préoccupants dans l'enseignement public :

- une forte concentration de résultats médiocres dans certains établissements et certaines régions ;
- de fréquentes et nettes variations de résultats entre les classes d'une même école, ce qui prouve le caractère central de la relation enseignant-élèves ;
- des variations de résultats entre établissements présentant une population scolaire comparable.

S'inspirant de travaux approfondis sur les résultats des élèves, les facteurs susceptibles de les influencer et le niveau des établissements, le gouvernement présente alors son *Blueprint for Government Schools*, ici appelé « schéma directeur », pour une amélioration continue de la qualité du système scolaire public. Ce schéma, publié en mars 2003, fait suite à une vaste consultation.

Trois priorités de réforme sont identifiées, sur la base d'un large consensus :

- identifier et répondre aux besoins divers des élèves ;
- renforcer les compétences du personnel enseignant pour développer la relation enseignant-élèves ;
- améliorer les établissements scolaires en continu.

Malgré les changements intervenus au ministère et dans ses services depuis l'adoption du schéma directeur, l'actuel ministre reconnaît que des compétences de direction exceptionnelles sont requises dans ce système très décentralisé. C'est pourquoi il a nommé un chef d'établissement expérimenté, dirigeant de grand talent, à la tête du Service de l'enseignement scolaire public. Les éléments dont nous disposons confirment l'opinion du ministre selon laquelle le programme du schéma directeur est le fruit d'une élaboration consensuelle.

Programme d'action : les sept « stratégies phares »

Le schéma directeur définissait sept stratégies phares pour traiter les trois priorités identifiées. Chacune d'elles prévoyait une série de mesures ambitieuses, présentées à l'encadré 7.1. Le schéma fournissait un calendrier de réformes de l'enseignement méthodique et exigeant, s'appuyant sur une volonté politique et sur des ressources. Il constituait un véritable défi opérationnel visant à mettre en œuvre cet ensemble de mesures de façon cohérente et efficace, de sorte qu'elles aient l'effet souhaité sur l'ensemble du territoire.

Le schéma directeur pouvait évoluer en une série de mesures disparates plutôt qu'en une stratégie cohérente. Les menaces pesant sur l'approche cohésive étaient considérables. Avant la réforme, les relations entre les établissements et le ministère étaient fragiles. Beaucoup d'établissements considéraient leur fort degré d'autonomie comme un signe d'indépendance vis-à-vis du ministère et de ses politiques. D'autres n'utilisaient pas le pouvoir qui leur était conféré à bon escient : leurs résultats étaient trop faibles, ce qui avait provoqué une hausse des inscriptions dans le secteur privé, catholique ou autonome, en particulier dans le secondaire. Face à cette baisse des inscriptions, la concurrence entre établissements s'était durcie et le ministère et ses antennes régionales ne semblaient pas apporter de solutions efficaces. Le moral était parfois bien bas. La mise en œuvre réussie du schéma directeur sous la forme d'un système cohérent de réformes est due en grande partie à l'intelligence de la stratégie adoptée par le ministère pour améliorer l'enseignement scolaire.

Le ministère a su reconnaître la nécessité d'une évolution culturelle. D'après lui, le meilleur moyen de l'atteindre et d'appliquer les réformes envisagées consistait à investir dans la direction des établissements, en particulier en développant et en effectuant la reprofessionnalisation des chefs d'établissement et les chefs d'établissement adjoints. C'était là un projet ambitieux et risqué, mais, en donnant ainsi forme à leurs attentes en matière de direction de l'enseignement scolaire, les responsables ministériels marquaient leur ascendant sur le système. Leur reconnaissance du rôle-clé de la direction, qui ne le cède en importance qu'à la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, a été explicitement documenté et soutenu par la recherche (par exemple Leithwood *et al.*, 2004).

Le Service de l'enseignement scolaire public (OGSE – anciennement OSE) fonde son approche d'amélioration de l'enseignement sur trois convictions : tous les enfants sont capables d'apprendre ; le travail est la clé de la réussite ; et l'échec n'est pas une option (Fraser et Petch, 2007). L'application de ces fondamentaux nécessite de créer les conditions favorables à l'amélioration, de renforcer les capacités des chefs d'établissement à promouvoir un enseignement de haute qualité, d'accroître l'efficacité de cet enseignement, d'instaurer d'excellentes relations avec le personnel enseignant, enfin, d'appréhender les relations entre théorie, recherche et pratique dans l'enseignement.

Encadré 7.1 Principaux engagements du schéma directeur	
Identifier et répondre aux besoins divers des élèves	
Stratégie phare n° 1. Apprentissage des élèves	<p>1a. Identifier un cadre des « fondamentaux » pour tous les élèves</p> <p>1b. Développer les fondamentaux de l'apprentissage et de l'enseignement préparatoires à la 12^e année</p> <p>1c. Améliorer le compte rendu des résultats des élèves</p> <p>1d. Élaborer un processus d'évaluation général permettant de mesurer l'apprentissage selon des normes définies, à des moments-clés de la scolarisation</p> <p>1e. Créer une banque de données qui répertorie les méthodes exemplaires employées dans les établissements scolaires</p>
Stratégie phare n° 2. Élaboration d'un nouveau modèle d'allocation des ressources	2a. Remplacer le budget global de l'éducation par un nouveau modèle d'allocation des ressources
Renforcer les compétences du personnel enseignant pour développer la relation enseignant-élèves	
Stratégie phare n° 3. Renforcement des capacités de direction	<p>3a. Amélioration du processus de sélection des directeurs d'établissement</p> <p>3b. Mentorat pour les directeurs d'établissement nouvellement en poste et coaching pour les directeurs d'établissement expérimentés</p> <p>3c. Notation mesurée de la gestion des performances des chefs d'établissement</p> <p>3d. Programme de perfectionnement accéléré pour les directeurs à fort potentiel</p> <p>3e. Programme de perfectionnement pour les directeurs d'établissement très performants</p> <p>3f. Bureaux administratifs locaux pour les réseaux de petits établissements scolaires</p>
Stratégie phare n° 4. Création et développement d'une culture du résultat et du perfectionnement	4a. Dispositif d'habilitation des établissements scolaires par rapport à la culture du résultat et du perfectionnement
Stratégie phare n° 5. Perfectionnement des enseignants	<p>5a. Congé de formation de 4 à 6 semaines pour 60 enseignants</p> <p>5b. Programme d'insertion des enseignants débutants, complété par des</p> <p>5c. Programmes de mentorat pour les enseignants débutants</p>

Encadré 7.1 Principaux engagements du schéma directeur (suite)	
Améliorer les établissements scolaires en continu	
Stratégie phare n° 6. Amélioration des établissements	<p>6a. Modèle différentiel d'évaluation des établissements</p> <p>6b. Pour les établissements dont les résultats des élèves dépassent les attentes : présenter des plans pour aller plus loin ; proposer des modèles d'évaluation alternatifs ; servir d'exemples pour les autres établissements et partager les bonnes pratiques</p> <p>6c. Soutien aux établissements dont les résultats des élèves sont satisfaisants, mais pourraient, d'après les indicateurs disponibles, être meilleurs</p> <p>6d. Stratégie d'amélioration pour les établissements dont les résultats des élèves sont inférieurs aux attentes</p> <p>6e. Série d'interventions et de stratégies de soutien</p> <p>6f. Obligation pour les établissements de préparer un document unique sur le programme et le reddition des comptes</p> <p>6g. Transmission aux établissements des avis des parents, des enseignants et des élèves</p> <p>6h. Culture du résultat et du perfectionnement</p>
Stratégie phare n° 7. Fonds en faveur des meilleurs établissements	Apport d'un fonds en faveur des meilleurs établissements

Source : DEECD (2003), *Blueprint for Government Schools: Future Directions for Education in the Victoria School System*, ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance, État du Victoria.

Cette approche de l'OGSE visant à mettre en œuvre la stratégie d'amélioration envisagée consiste à « identifier le meilleur exemple mis en évidence par la recherche internationale, diffuser cet exemple et utiliser les données disponibles pour aider tous les établissements à définir la stratégie d'amélioration la plus appropriée à leur niveau de performance et de développement. » Cela induit : « des interventions stratégiques dans les établissements dépourvus des capacités internes à affronter efficacement les défis lancés » (Fraser et Petch, 2007).

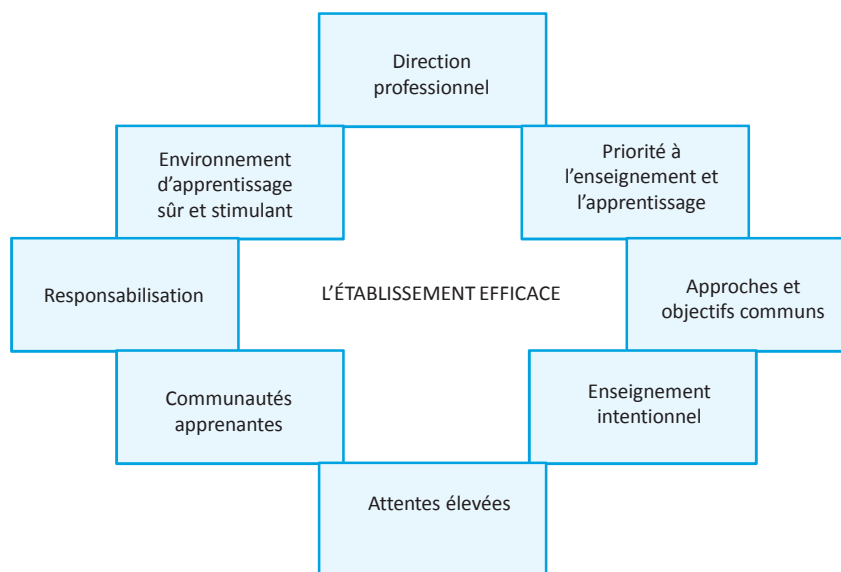
Une approche d'amélioration du système éducatif fondée sur la recherche

L'OGSE a reconnu que la mise en œuvre de cette stratégie d'amélioration nécessite que les enseignants, les chefs d'établissement et le personnel administratif « comprennent et s'investissent dans le travail de fond indispensable pour améliorer l'enseignement » (Fraser et Petch, 2007). Le DEECD a élaboré une définition commune des principes et modèles à suivre pour mettre en œuvre les grandes lignes de la réforme, et une terminologie générale pour en débattre. Ce cadre et ce vocabulaire communs sont la garantie d'une communication performante entre toutes les parties prenantes. Le ministère instaure des relations de grande qualité avec le personnel de direction des établissements, qu'il tient par ailleurs à exposer à la théorie de l'éducation et aux travaux

de recherche menés dans ce domaine. Ce processus est soutenu par des fonds substantiels et par un financement récurrent, et il est validé dans le cadre d'un système de responsabilisation de plus en plus intégré à une culture du résultat et du perfectionnement du système éducatif.

Le DEECD s'est inspiré des travaux de recherche internationaux pour identifier les principales caractéristiques des établissements, des chefs d'établissement et de la formation professionnelle distingués par leur efficacité. Trois modèles ont ainsi servi à analyser l'incidence du personnel du système éducatif sur les résultats des élèves : le modèle des établissements efficaces et, dans son prolongement, le modèle des chefs d'établissement efficaces et le modèle de la formation professionnelle efficace. Au départ, l'OGSE avait adopté un modèle d'efficacité de l'enseignement (graphique 7.2), qui s'appuyait sur les études menées par Sammons, Hillman et Mortimore (1995). Parmi les huit caractéristiques de ce modèle, étaient prioritaires : une direction professionnelle, l'accent mis sur l'enseignement et l'apprentissage, et un enseignement intentionnel.

Graphique 7.2 Le modèle des établissements efficaces (schématiquement)



Le modèle des établissements efficaces fournit un cadre organisationnel pour la série de stratégies et d'initiatives issues du schéma directeur.

La *direction professionnelle* est prise en compte dans le renforcement des capacités de direction. L'adoption du modèle des chefs d'établissement efficaces, modèle inspiré des domaines de Sergiovanni (1984), a donné lieu à un modèle commun d'amélioration de la direction et à une base pour la préparation, la sélection, les performances et le perfectionnement des chefs. Le modèle des chefs d'établissement efficaces est approfondi par un modèle d'apprentissage de la direction étendu à l'ensemble du système : le Cadre de perfectionnement continu pour les chefs d'établissement (OGSE, 2007).

La *priorité accordée à l'enseignement et à l'apprentissage* et l'*enseignement intentionnel* interviennent dans un modèle de formation professionnelle efficace (OGSE, 2005). Ce dernier place la formation des élèves au centre d'une série de programmes de perfectionnement, dont *Diriger en faveur de l'apprentissage des élèves* et *Diriger la*

formation continue, ce qui permet aux enseignants d'améliorer leur enseignement tout en perfectionnant et en appliquant leurs compétences, notamment de coaching et de mentorat, qui contribuent à accroître leur efficacité.

Une *approche et des objectifs communs* sont clairement énoncés à l'intention de l'ensemble du système scolaire tant par le schéma directeur que par les documents publiés ultérieurement par l'OGSE, par les communications régulières et élaborées adressées notamment aux chefs d'établissement, par le regroupement de tous les établissements au sein de réseaux, et par la mise en adéquation de tous les programmes et de toutes les possibilités de perfectionnement proposés.

Les *attentes élevées* de la profession sont traitées dans le cadre du renforcement des capacités de direction, qui relève les objectifs en matière de direction performante, mais aussi par une culture du résultat et du perfectionnement, qui est à la base de la responsabilisation, et par des évaluations différentielles des établissements scolaires.

Le ministère encourage la création d'une multitude de *communautés de perfectionnement* destinées à renforcer la culture et les valeurs professionnelles. Tous les établissements par exemple appartiennent à des groupes locaux et à des réseaux scolaires plus étendus que complètent des collèges de directeurs. L'ensemble des réseaux est en relation avec le ministère par le biais de neufs bureaux régionaux ; les directeurs régionaux sont très impliqués dans la diffusion des mesures d'amélioration du système éducatif prônées par le schéma directeur.

Enfin, l'instauration d'un *environnement d'apprentissage sûr et stimulant* est l'objectif visé par les pouvoirs publics, qui se sont engagés à restaurer ou moderniser tous les établissements d'ici 2017 (50 % d'ici 2011), et par le « fonds en faveur des meilleurs établissements », qui est assorti d'un programme d'amélioration des établissements et comprend d'importants subsides destinés à investir dans des équipements neufs.

7.4 Stratégie de renforcement des capacités de direction

L'approche adoptée par l'État du Victoria pour renforcer les capacités de direction de ses établissements scolaires (Stratégie phare n° 3) inclut de nombreux programmes menés de front. Plusieurs moyens appliqués à l'ensemble du système éducatif en garantissent la cohérence. Premièrement, des efforts visent à créer une culture de direction fondée sur un discours professionnel faisant appel à un langage commun. Deuxièmement, la réflexion sur l'amélioration de l'enseignement et des capacités de direction est encouragée au travers de toutes les sections de l'infrastructure éducative. Cette infrastructure est une source de soutien et de diffusion des capacités de direction. Troisièmement, les caractéristiques d'un pilotage efficace et d'un perfectionnement continu sont clairement identifiées par tous.

Cette caractérisation est exposée non pas par une série de normes ou de références relatives à la direction des établissements scolaires, mais par le cadre plus élaboré de perfectionnement des chefs d'établissement mentionné précédemment, dans lequel les différents composants des capacités de direction sont des niveaux successifs de compétence ou de performance. Nous allons traiter ces éléments cohésifs avant d'illustrer l'aspect du perfectionnement des chefs d'établissement aux sections 7.5 et 7.6.

Créer une culture de direction réfléchie et de perfectionnement continu

Plusieurs stratégies astucieuses s'attachent à relever le niveau du discours et de la compréhension des chefs d'établissement en poste dans l'État du Victoria en matière de direction. Elles s'inspirent de la direction de l'OGSE, où le secrétaire adjoint oriente la formation au sein du système. Le *Big Day Out*, convention annuelle de tous les chefs d'établissements du Victoria, témoigne en ce sens de la mutation des relations entre l'administration centrale et les établissements scolaires. Généralement, le ministre et les hauts fonctionnaires du ministère ouvrent la convention en présentant les thèmes politiques à l'ordre du jour et le rôle qu'y joueront les chefs d'établissement. Cette manifestation est toujours marquée par l'intervention stimulante d'un invité de renom international, qui donne le programme des ateliers prévus. Sont ainsi récemment intervenus Richard Elmore et David Perkins (Harvard), Michael Fullan (Ontario) et Ken Leithwood (Toronto).

D'autres stratégies répondant à la volonté de parler un langage commun et d'instaurer une culture du leadership avec une approche et des objectifs communs impliquent notamment :

- Une lettre d'information bimensuelle adressée à tous les chefs d'établissement par le secrétaire adjoint, qui y détaille son travail et les évolutions intervenues au sein du système éducatif, et attire l'attention sur certaines publications intéressantes.
- Des ateliers régionaux pour les chefs d'établissements animés par le secrétaire adjoint et l'un de ses collaborateurs.
- Des réunions régulières des responsables d'établissement, qui se répartissent en 64 réseaux entre les neuf régions administratives, le ministère rencontrant les représentants de ces réseaux périodiquement.
- Des détachements de brève durée des directeurs auprès du ministère.
- Des consultations permanentes avec deux chefs d'établissement de chaque région, la communauté des directeurs (Principals Common).
- Des lectures structurées, encouragées par la remise occasionnelle d'un ouvrage à chacun des 1 600 chefs d'établissement du Victoria. Le premier livre ainsi offert était *Leadership on the Line* (Heifetz et Linsky, 2002). Certains de ses chapitres ont été traités dans des lettres d'information successives, où les responsables d'établissement étaient invités à faire part de leurs commentaires (voir encadré 7.2).

Direction du système éducatif sur plusieurs échelons

La cohérence et l'incidence des différents programmes d'amélioration de l'enseignement découlent largement du dialogue instauré avec les établissements, les bureaux régionaux et le bureau central pour aboutir à une compréhension commune des défis auxquels le système éducatif public se trouve confronté. La mise en œuvre, à l'échelle du système, des réformes de l'enseignement public est dirigée par le secrétaire adjoint et son équipe de hauts fonctionnaires de l'OGSE de façon ciblée, analytique, incitative et visible. L'approche et les objectifs sont clairs ; les stratégies de perfectionnement s'appuient sur des données probantes et privilégient des priorités spécifiques ; la communication est continue et la consultation avec les chefs d'établissement systématique. Les attentes élevées, les responsabilités individuelles et

collectives, et les principes de la formation continue s'appliquent à tous ceux du système éducatif qui travaillent dans l'administration et dans les établissements scolaires. En conséquence, l'ensemble du système est encouragé à jouer en s'inspirant de la même partition.

Encadré 7.2 Commentaire des chefs d'établissement sur le chapitre 2 de *Leadership on the Line* de Ron Heifetz et Marty Linsky (ouvrage remis à tous les chefs d'établissement par l'OGSE) – publié dans la lettre d'information bimensuelle

Un commentaire des chefs d'établissement du Victoria : « L'assertion de Heifetz et Linsky selon laquelle 'diriger, c'est vivre dangereusement' est approfondie de façon très pragmatique et réaliste au chapitre 2, consacré aux « visages » du danger encouru par les chefs d'établissement. Ces quatre visages seraient ainsi les risques d'être marginalisé, distrait, attaqué ou séduit par ceux qui cherchent à maintenir le *statu quo* au sein d'une institution. Tous peuvent paralyser la direction, et tous sont caractérisés par un élément de surprise. Leur explicitation et les exemples qui les illustrent éveilleront certainement des résonances chez nombre d'entre nous. Dans un établissement scolaire, le changement est un défi pour de nombreuses personnes, et plusieurs tentent d'y résister, en employant toutes les tactiques possibles. Il est toujours difficile de savoir ce qui déclenchera la prochaine attaque, voire parfois de réaliser qu'elle provient de ceux qui s'affichent habituellement comme des soutiens... Distinguer chaque fois les adaptations nécessaires et les aspects techniques peut nous aider à gérer ceux dont le but principal est de préserver leurs intérêts et leur position. Heifetz et Linsky nous montrent comment identifier les facteurs susceptibles de fragiliser les capacités de direction. Un outil utile semble-t-il. »

Source : OGSE (2007a), *Lettres du secrétaire adjoint 2004-2007*, Service de l'enseignement scolaire public

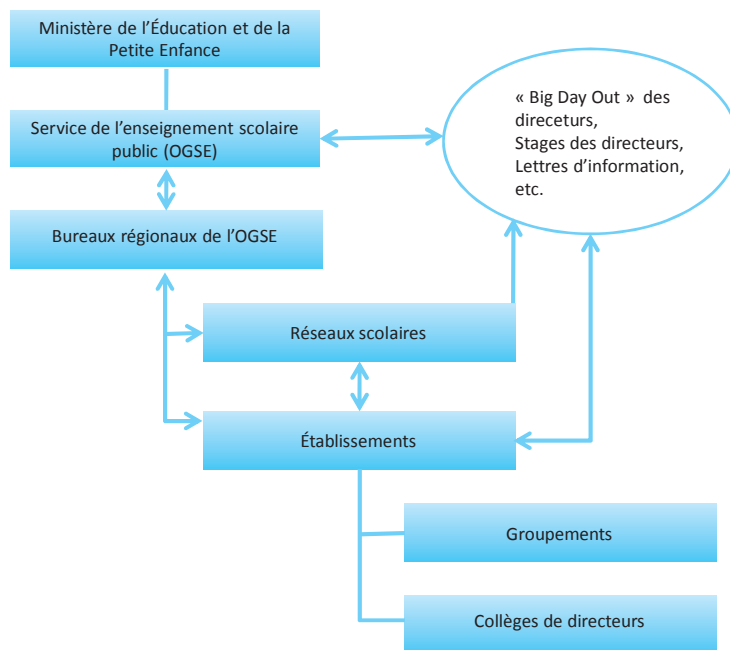
Les principaux initiateurs du changement sont le secrétaire adjoint et ses collaborateurs de l'OGSE, les neuf directeurs régionaux et leurs collègues, enfin, les quelque 1 800 membres de la catégorie des directeurs, dont les établissements sont regroupés en 64 réseaux, chacun étant présidé par l'un d'entre eux. Des groupes scolaires locaux participent également à d'autres partenariats, notamment à des groupements, et les collèges de directeurs travaillent sur des intérêts communs. Le graphique 7.3 décrit les strates de cette organisation et leurs liens, directs et parallèles, notamment par l'intermédiaire de la communauté des directeurs, qui se réunit avec le secrétaire adjoint et au sein duquel chaque réseau est représenté.

Les bureaux régionaux jouent un rôle important dans le Cadre de responsabilisation et d'amélioration des établissements scolaires en supervisant et en rendant compte des progrès de chaque établissement par rapport aux priorités identifiées. Ces bureaux soutiennent également les réseaux en place, encouragent les regroupements et exercent un rôle central dans l'évaluation des applications faites des programmes d'amélioration des capacités de direction.

Les réseaux et les structures régionales donnent aux cadres du système éducatif, notamment aux chefs d'établissement très performants, les moyens de soutenir les autres établissements de leurs réseaux. En 2006, le ministère a identifié combien il est nécessaire d'exploiter les capacités des réseaux pour les responsabiliser plus encore vis-à-vis des résultats de leurs établissements et les amener à se concentrer plus grandement sur le

travail en classe. Lors de leurs réunions, les réseaux s'intéressent de plus en plus aux défis professionnels posés par les impératifs d'amélioration du schéma directeur et des trois modèles éducatifs présentés précédemment. L'essentiel des ressources de coaching et de mentorat, des aspects importants des programmes de renforcement des capacités de direction, se retrouve au sein des réseaux. Certains responsables d'établissement ont également mentionné la collégialité accrue avec leurs homologues : l'attention portée aux thèmes de leadership relevant d'un intérêt commun est particulièrement importante.

Graphique 7.3 Strates et regroupements au sein du système éducatif public



Conceptualiser la direction des établissements

Dans tous ces groupements, un langage commun sur l'amélioration des capacités de direction et de l'enseignement gagne en importance. Suivant une initiative qui illustre une approche de la formation continue fondée sur la recherche, l'OGSE a élaboré et remis à tous les chefs d'établissement un Cadre de perfectionnement continu pour les chefs d'établissement (OGSE, 2007b), qui définit la réalité d'une direction efficace à différents stades de son évolution. Cette taxinomie des capacités de direction s'appuie sur le modèle de Sergiovanni sur le leadership transformationnel (Sergiovanni, 1984, 2005) (encadré 7.3).

Encadré 7.3 Cadre de perfectionnement continu pour les chefs d'établissement – domaines et capacités	
Domaines de direction	Capacités de direction
<p>Technique</p> <p>Un chef d'établissement efficace est capable d'optimiser les ressources financières, humaines et physiques d'un établissement par des pratiques de gestion solides et une organisation qui contribue à réaliser les objectifs de l'établissement</p>	<p>Pense et planifie de manière stratégique</p> <p>Aligne les ressources sur les résultats visés</p> <p>Est responsable et responsabilise les autres</p>
<p>Humaine</p> <p>Un chef d'établissement efficace est capable de favoriser un environnement général d'apprentissage sûr et déterminé, et d'instaurer des relations constructives et respectueuses avec le personnel, les élèves, les parents et toute autre partie prenante</p>	<p>Défend les droits de tous les élèves</p> <p>Développe les relations avec chacun</p> <p>Renforce les capacités individuelles et collectives</p>
<p>Pédagogique</p> <p>Un chef d'établissement efficace est capable de diriger, gérer et superviser les améliorations de l'établissement en adoptant une approche actuelle et critique du processus d'apprentissage et de ses implications pour encourager un enseignement et un apprentissage de qualité supérieure dans chaque salle de classe de son établissement</p>	<p>Modèle la pédagogie</p> <p>Se concentre sur les résultats</p> <p>Encourage la demande d'informations et la réflexion</p>
<p>Symbolique</p> <p>Un chef d'établissement efficace est capable d'inculquer des valeurs et un comportement importants pour l'établissement et la communauté, notamment en s'impliquant dans la création et le soutien de communautés de formation continue efficaces au sein de son établissement comme à tous les niveaux du système</p>	<p>Sait s'y prendre et s'améliorer</p> <p>Aligne ses actions sur les valeurs partagées</p> <p>Crée et partage ses compétences</p>
<p>Culturelle</p> <p>Un chef d'établissement efficace est capable de comprendre les caractéristiques des établissements efficaces et de diriger la communauté scolaire en prônant une vision de l'avenir qui repose sur des objectifs et des valeurs communs, à même de garantir l'engagement et l'adhésion des parties prenantes pour réaliser le potentiel de tous les élèves</p>	<p>Modèle l'avenir</p> <p>Élabore une culture scolaire unique</p> <p>Soutient les partenariats et les réseaux</p>

Source : OGSE (2007b), *Le Cadre de perfectionnement continu pour les directeurs d'établissement*, Service de l'enseignement scolaire public, ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance, État du Victoria.

Le cadre de la direction des établissements se veut à la base de tous les discours et toutes les évolutions relatifs à la direction des établissements scolaires. Les domaines de Sergiovanni (« cinq forces du leadership ») sont d'ores et déjà une référence récurrente dans les débats menés en la matière avec et entre les chefs d'établissement. Ce cadre tire sa force d'un approfondissement de chacun des domaines de Sergiovanni en des profils évolutifs (voir encadré 7.3). Ces profils servent aux enseignants et aux chefs d'établissement à s'évaluer ou à être évalués à 360° et à orienter ainsi leur formation continue. L'essence de chacun des domaines de leadership est comparable à d'autres taxinomies plus empiriques sur les capacités de direction, comme au Royaume-Uni les Normes nationales pour les chefs d'établissement (DfES, 2004). Ce cadre est aussi utilisé par les organismes de formation spécialisés, le ministère de l'Éducation, ses directeurs régionaux et leurs équipes. Il joue un rôle fondamental dans la sélection des nouveaux chefs d'établissement. Les conseils d'établissement doivent promouvoir les aptitudes indispensables à un responsable d'établissement suivant cinq critères obligatoires inspirés des domaines de Sergiovanni. Un sixième critère reflète les besoins et les priorités identifiés localement.

L'État du Victoria, avec l'aide de l'Université de Melbourne, s'est appuyé sur les domaines de direction pour établir une hiérarchie permettant d'identifier les performances réalisées (encadré 7.4). Cette classification peut ainsi plus sûrement servir, et des exemples le prouvent, aux chefs d'établissement à se perfectionner et aux organismes de formation à les aider dans ce sens. Un dispositif similaire est appliqué au Royaume-Uni dans le contexte plus restreint de la direction en zone urbaine (NCSL, 2003), qui fait intervenir quatre et non cinq échelons, et une série de critères d'inspection et d'évaluation scolaires sont employés dans différents systèmes nationaux de responsabilisation. Le cadre mis en place dans le Victoria est novateur dans la mesure où il s'applique aux capacités de direction à tous les niveaux de l'établissement scolaire, indiquant à l'enseignant ou au chef d'établissement sa position dans la classification et ce qu'il doit savoir et savoir faire pour s'améliorer.

Améliorer les capacités de direction à tous les niveaux

Le ministère reconnaît qu'une direction efficace à tous les niveaux du système était une condition préalable aux améliorations de l'enseignement visées par le schéma directeur. L'augmentation des investissements consacrés à l'amélioration des capacités de direction s'appuyait sur une « suite globale et mûrement réfléchie de stratégies visant à améliorer la qualité et les performances de nos chefs d'établissement ». Ces stratégies prévoient : des occasions de perfectionner ses capacités de direction pour tous les aspirants au poste de chef d'établissement, en particulier un Master en direction d'établissement scolaire pour les enseignants ayant un fort potentiel dans ce domaine ; le mentorat des chefs d'établissement nouvellement en poste et le coaching des plus expérimentés ; enfin, un programme qui forme les chefs d'établissement très performants capables de contribuer à l'amélioration du système.

Encadré 7.4 Profils de direction évolutifs dans le domaine de la <i>direction pédagogique</i>	
Direction pédagogique	
Un chef d'établissement efficace est capable de diriger, gérer et superviser les améliorations de l'établissement en adoptant une approche actuelle et critique du processus d'apprentissage et de ses implications pour encourager un enseignement et un apprentissage de qualité supérieure dans chaque salle de classe de son établissement.	<p>Modèle la pédagogie</p> <p>Se concentre sur les avancées réalisées</p> <p>Encourage la demande d'informations et la réflexion</p>
Niveau	Profil
Niveau 1	Les cadres d'un établissement engagent le personnel dans des discussions professionnelles sur un apprentissage et un enseignement efficaces. Ils mettent en œuvre les processus qui contribuent à mettre en adéquation le programme scolaire, la pédagogie, l'évaluation et les comptes rendus, et s'assurent que le programme scolaire reflète les objectifs et les impératifs du système. Le retour d'information joue un rôle parfaitement clair dans le soutien aux enseignants et aux élèves. Ils encouragent l'utilisation de multiples formes d'informations pour déterminer les points de départ et les objectifs de l'apprentissage. Ils créent pour les individus des occasions d'utiliser leurs compétences et les assistent pour améliorer leur pratique en identifiant leurs forces et leurs faiblesses. En vue d'encourager la réflexion intellectuelle, ils recommandent des sources et des travaux de recherche pertinents pour établir les priorités à améliorer dans leur établissement.
Niveau 2	Les cadres d'un établissement considèrent la nature du groupe d'élèves au moment de concevoir le programme scolaire de l'établissement. Ils établissent des processus pour encourager l'utilisation d'une série de sources d'informations sur l'apprentissage et l'enseignement dispensé. Ils aident les autres à développer leurs capacités en leur donnant des occasions d'apprendre de chacun. Ils instaurent une approche commune quant aux implications des informations disponibles pour planifier les améliorations nécessaires. Ils encouragent le personnel à essayer différentes stratégies pour améliorer leur pratique
Niveau 3	Les cadres d'un établissement conçoivent les interactions entre apprentissage, enseignement et gestion en fonction du mode d'apprentissage des individus et ils encouragent l'application en classe de théories d'apprentissage. Les méthodes d'enseignement sont observées de façon à garantir l'adéquation du programme scolaire, de la pédagogie, de l'évaluation et des comptes-rendus avec les objectifs fixés en termes d'apprentissage des élèves. Ils conçoivent un programme scolaire qui suit l'évolution du système et des promotions d'élèves. Ils gèrent les performances et la formation du personnel pour améliorer les résultats des élèves et supervisent la portée des retours d'information sur la formation continue. Les forums organisés sont l'occasion de réfléchir à la situation.
Niveau 4	Les cadres d'un établissement encouragent les autres à améliorer continuellement leurs performances. La pratique en classe est évaluée pour déterminer les besoins de formation continue. Ils s'assurent que les processus d'amélioration des résultats des enseignants s'inscrivent dans la pratique des enseignants, l'efficacité du programme et la formation continue. Les ressources sont affectées de façon à permettre à la communauté scolaire de s'engager dans un processus continu d'investigation et de réflexion. Les chefs d'établissement conçoivent des stratégies d'amélioration en fonction des éléments empiriques disponibles.
Niveau 5	Les cadres d'un établissement s'assurent que les modèles d'apprentissage et d'enseignement retenus consolident la pratique en classe. Ils s'assurent que les principes de perfectionnement continu contribuent à mettre en adéquation le programme scolaire, la pédagogie, l'évaluation et les comptes-rendus. Pour améliorer les résultats de l'apprentissage, ils vérifient que les élèves et le personnel s'auto-évaluent au regard des objectifs fixés. Ils encouragent une amélioration continue en relevant systématiquement les données pragmatiques qui illustrent à quel point des méthodes réfléchies participent du perfectionnement des méthodes d'enseignement. Ils influencent les méthodes employées par d'autres établissements pour définir les programmes scolaires et conçoivent des initiatives qui renforcent les capacités des individus à travers le système.

Source : OGSE (2007b), *Le Cadre de perfectionnement continu pour les directeurs d'établissement*, Service de l'enseignement scolaire public, ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance, État du Victoria.

Encadré 7.5 Programmes de formation continue pour les chefs d'établissement actuels et potentiels

Nom du programme	Ouvert à :	Description	Chefs potentiels	Chefs adjoints	Chefs
Master en direction d'établissement scolaire	Tous après 5 ans d'enseignement	Modules théoriques, formation en classe et mentorat ou suivi ; 2 ans	√	√	√
Renforcer ses capacités pour s'améliorer	Équipes d'enseignants	Présentation, ateliers (séjours et journées), coaching et retour d'informations ; 1 an	√	√	√
Renforcer les capacités des équipes de direction des établissements	Équipes de direction d'établissement	3 jours de recherche appliquée à l'école, 3 sessions de coaching, atelier de suivi ; 1 an	√	√	√
Diriger des établissements petits et efficaces	Équipes en place dans de petits établissements	3 forums d'un jour, projet d'apprentissage par la pratique, soutien en ligne, mentor expérimenté dans les petits établissements ; 1 an	√	√	√
Diriger des établissements efficaces (planification stratégique)	Chefs à fort potentiel	Présentation, activités préparatoires et évaluation à 360°, deux ateliers, 4 sessions de coaching et contact permanent par courriel ; 1 an	√	√	
Se préparer à diriger	Enseignants expérimentés	Conférence de 2 jours, ateliers de 4 jours, lecture de référence, évaluation à 360° avant et après le programme, projet par établissement, suivi ; 1 an	√		
Diriger en faveur de l'apprentissage des élèves	Enseignants expérimentés	Ateliers de 5 jours, lecture et collecte de données, évaluation à 360°, groupes d'apprentissage réciproque ; 1 an	√		
Diriger la formation continue	Coordinateurs de formation continue	Programme à temps partiel ; 1 an	√	√	
Bourses de troisième cycle	Enseignants post-licence	Série de cours post-licence	√	√	
Programme de direction d'établissement Eleanor Davis	Enseignantes principales / directrices adjointes	Mentorat, lecture, séminaires, projet par établissement ; 5 mois	√	√	
Chefs d'établissement en herbe	Chefs adjoints	Ateliers et projet de planification stratégique ; 1 an	√	√	
Devenir chef d'établissement	Chefs adjoints	Collecte de données, atelier, suivi, bilan ; 1 an		√	
Direction pédagogique : modeler la pédagogie	Chefs et chefs adjoints	Préparation, atelier intensif, bilan, retour d'information, planification des actions à mener ; 1 an		√	√
Direction humaine : renforcer les capacités des individus	Chefs et chefs adjoints	Élaboration et mise en œuvre d'un plan de formation continue ; 1 an		√	√
Direction technique : penser et planifier de manière stratégique	Chefs et chefs adjoints	Projet de planification stratégique ; 1 an		√	√
Mentorat des chefs nouvellement nommés	Chefs nouvellement nommés	1 an			√
Coaching pour améliorer les capacités des chefs expérimentés	Chefs expérimentés	1 an avec un coach attitré			√
Programme de perfectionnement pour les chefs d'établissement très performants	Chefs	Contribution à l'amélioration du système et au perfectionnement individuel ; 2 ans			√
Renforcer les capacités des chefs de petits établissements	Chefs de petits établissements	1 an			√
Congé de formation des enseignants	Tous les enseignants	30 jours	√		

Source : OGSE (2006), *Apprendre à diriger des établissements scolaires efficaces : formation continue pour les directeurs d'établissement actuels et potentiels*, Service de l'enseignement scolaire public, ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance, État du Victoria.

7.5 Caractéristiques des programmes d'amélioration des capacités de direction

Les possibilités de formation continue des chefs d'établissement actuels ou potentiels sont exposées dans *Learning to Lead Effective Schools* (OGSE, 2006) ; 19 programmes existent ainsi pour les aspirants au poste de chef d'établissement, les chefs d'établissement et leurs adjoints (encadré 7.5). Quelque 3 000 personnes ont participé à ces formations entre 2004 et 2007. En 2007, la plupart des programmes comptaient entre 50 et 100 participants chacun, et la formation « Chefs d'établissement en herbe » dénombrait plus de 200 participants.

L'ensemble de ces 19 programmes visent à améliorer les capacités de direction des enseignants et des responsables d'établissement afin de réaliser les objectifs du schéma directeur en matière de perfectionnement continu de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage (encadré 7.5). Chaque programme s'inspire de travaux de recherche et des pratiques exemplaires recensées. Suivant les principes identifiés en 2004 par le ministère (OGSE, 2005), une formation continue efficace doit être :

- centrée sur les résultats des élèves (et non uniquement sur les besoins individuels de l'enseignant) ;
- intégrée aux pratiques de l'enseignant et fondée sur les meilleures études disponibles en matière d'efficacité de l'enseignement et de l'apprentissage ;
- dispensée en collaboration avec les autres acteurs, en impliquant la réflexion et le retour d'informations ;
- fondée sur des informations et des données probantes pour orienter le perfectionnement et en mesurer l'incidence ;
- suivie, soutenue et pleinement intégrée à la culture et aux activités du système – établissements scolaires, réseaux, régions et administration centrale ;
- une responsabilité individuelle et collective à tous les échelons du système, et non facultative.

Comme d'autres aspects du professionnalisme dont doivent désormais faire preuve les enseignants et les chefs d'établissement du système éducatif de l'État du Victoria, le perfectionnement individuel doit contribuer à améliorer l'ensemble du système. La formation continue apparaît comme un investissement dans des capacités qui, en retour, doivent insuffler des connaissances supplémentaires au sein du système. Les programmes s'inspirent de modèles de formation continue, le plus souvent combinés. Ils intègrent notamment la recherche appliquée, le contrôle des connaissances des élèves, les groupes d'étude, les études de cas, l'observation réciproque, l'étude de cours, les visites d'étude et l'enseignement formel. Tous les organismes de formation continue doivent tenir compte des principes et des modèles de formation énoncés dans le schéma directeur. Les programmes d'amélioration des capacités de direction reposent sur le modèle des établissements scolaires efficaces du ministère (graphique 7.2). Ils comprennent quatre éléments-clés :

- les connaissances et compétences que les chefs d'établissement doivent avoir pour accroître leur capacité à influencer le fonctionnement des établissements scolaires et l'enseignement dispensé aux élèves ;
- l'expérience qui sous-tend l'acquisition de ces compétences ;

- les structures les mieux à même de transmettre cette expérience ;
- les ressources nécessaires à ces formations.

Tous les programmes sont structurés de façon à permettre aux participants d'appliquer dans un contexte pratique l'enseignement reçu. « Les programmes sont conçus pour permettre aux participants de prendre appui sur leurs expériences passées et aux chefs d'établissement actuels et potentiels de se former à différents moments de leur carrière. » (OGSE, 2006)

Ces programmes responsabilisent le participant, qui doit être efficace et motivé. Le renforcement des capacités de direction passe essentiellement par une expérience autodéterminée, axée sur la pratique. Le mentorat et le coaching jouent un rôle majeur pour transmettre théorie et pratique, et pour encourager les candidats à s'améliorer, et les autres établissements et leurs chefs d'établissement sont des ressources importantes de la formation continue.

Au vu du professionnalisme dont doivent désormais faire preuve les enseignants et les chefs d'établissement du système éducatif de l'État du Victoria, le perfectionnement individuel doit contribuer à améliorer l'ensemble du système.

Programmes fondés sur la pratique et sur mesure

Le programme qui leur est consacré donne aux chefs d'établissement très performants le temps de voyager et les encourage à le faire pour étudier les méthodes de pointe employées ailleurs dans le monde et réfléchir à leurs possibles applications dans leur propre travail (encadré 7.6). Les expériences faites par les participants avec lesquels nous sommes entretenus les ont stimulés, informés, enthousiasmés et rajeunis professionnellement. Ils sont retournés plus spécialisés encore dans le sujet qu'ils avaient étudié, enthousiastes d'appliquer leurs connaissances dans le cadre de leur fonction de direction. Ils s'assimilent désormais à des apprenants très performants. Au nombre des thèmes étudiés figuraient l'approche du handicap, la formation personnalisée, la gestion de l'apprentissage et les technologies de l'information et de la communication, enfin, l'apprentissage pédagogique. Pour de nombreux participants, cette formation a surtout modifié leur attitude, aujourd'hui plus réfléchie, vis-à-vis de leurs pratiques. Le programme a montré combien le système éducatif estime les responsables d'établissement, leur fait confiance et croit en leur importance pour changer la situation dans les établissements et pour les élèves. Les chefs d'établissement très performants sont directement impliqués dans le mentorat et le coaching, mais leur participation à ce programme a renforcé leur valeur. Ils ont acquis des connaissances et des compétences supplémentaires et sont mieux préparés pour remplir de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités dans les établissements et au sein du système tout entier. Aussi le ministère cherche-t-il des moyens de faire profiter d'autres plus largement de leur expérience. Cette formation a pour autre effet d'encourager plus encore les cadres exceptionnels à rester dans un système qui ne peut pas se permettre de les perdre.

Les participants nous ont confié s'appuyer sur cette expérience qui a élargi leur horizon pour réfléchir sur le système éducatif de l'État du Victoria (encadré 7.6). À leurs yeux, l'un des principaux défis que devra relever le système concerne la hausse des inégalités : entre les riches et les pauvres, entre les écoles et entre les pouvoirs publics et d'autres secteurs scolaires. L'apport d'un enseignement capable de renforcer les capacités

de la population active est selon eux indispensable, mais un grand nombre d'inégalités se dressent sur le chemin. De nombreux participants souhaitent apporter leur contribution à d'autres établissements, transmettre l'expérience accumulée et l'expertise acquise pour les aider à réussir.

Encadré 7.6 Chefs d'établissement très performants : expériences et répercussions

L'un des participants a assisté au cours consacré à la méthode Data-wise à Harvard, étudié la *London Leadership Strategy* et visité l'Institute of Education, puis séjourné en Finlande avant de rentrer en Australie avec en tête des stratégies très claires pour améliorer l'enseignement. Ce participant estime aujourd'hui que « l'essentiel de la masse d'informations à la disposition des établissements du Victoria est à un niveau trop agrégé pour les aider à améliorer la formation des élèves ».

Une autre participante est allée à Harvard, au Canada et au Royaume-Uni pour étudier les réseaux scolaires. Elle s'est sentie « renaître » par une expérience qui a dépassé toutes ses espérances. Son réseau s'implique désormais dans la formation continue. L'occasion s'est présentée au bon moment : elle ne savait pas par quoi continuer dans son établissement. Elle s'est concentrée sur l'apprentissage pédagogique, ce qui a donné naissance à des plans individuels de formation pour chaque élève. Elle est aujourd'hui « beaucoup plus souvent en classe », forme d'autres responsables et constitue au sein de son réseau de petits groupes de pairs.

Par rapport au programme des chefs d'établissement très performants, le congé de formation des enseignants permet aux professeurs d'un ou différents établissements de mener des projets qualifiés de « défis ». Ils bénéficient ainsi de 20 à 50 jours de congés payés, à prendre en une seule fois ou à répartir. À ce jour, ce programme a profité à 2 400 enseignants sur 40 000 (soit 6 %). Comme les chefs d'établissement très performants, les participants à ce programme rencontrés par l'équipe de l'OCDE étaient ravis des possibilités qui leur étaient ainsi offertes et de l'apport d'une telle formation pour les établissements ou groupes d'établissements (encadré 7.7).

Encadré 7.7 Le congé de formation des enseignants : expériences et répercussions

Dans l'un des cas, une équipe de trois professeurs du primaire (responsables intermédiaires) d'un groupement d'écoles s'est servi du programme pour se perfectionner dans le coaching de condisciples, en particulier pour améliorer l'enseignement et l'apprentissage. Le projet correspondait aux aspirations de leurs établissements en matière de partage des bonnes pratiques. Pour l'un des participants : « Mon défi consiste à défier et à encourager les enseignants avec lesquels je travaille. » Les trois participants ont pu prendre 20 jours de congé chacun pour renforcer leurs compétences de coach avec l'aide d'un spécialiste, en observant et en conseillant leurs collègues des autres écoles et en tenant informés les collègues de leur propre établissement. Ils ont dû affronter des obstacles au moment de transmettre leur savoir : même dans les établissements efficaces et bien dirigés, de nombreux enseignants sont réticents à s'engager dans une évaluation réciproque du travail réalisé en classe. Ainsi, la traduction de nouvelles compétences en de meilleures pratiques en classe n'est ni automatique ni assurée, d'où la nécessité d'un soutien supplémentaire du chef d'établissement et d'autres interventions de représentants du système éducatif.

Ces deux exemples illustrent combien l'application et la transmission des connaissances et des compétences acquises par les participants nécessitent des stratégies à même d'en faire bénéficier au maximum le système éducatif. Pour y parvenir, un grand nombre de structures sont déjà en place – notamment au niveau des régions, des réseaux et des groupements d'écoles, sans compter une « catégorie de directeurs » studieuse. La capacité des chefs d'établissement à relever les défis lancés pourrait dépendre en particulier de leur volonté (ou de leur refus) de modeler les rôles et les comportements qu'ils souhaitent voir transparaître dans le travail mené à l'école, en donnant l'exemple tant en classe que dans l'ensemble de leur établissement.

Les réponses des participants aux programmes d'amélioration des capacités de direction traduisaient leur opinion quant à une formation pratique. Beaucoup ont évoqué avec chaleur la qualité du mentorat et du coaching dont ils avaient bénéficié et de l'importance des visites effectuées dans d'autres établissements. La valeur de plusieurs initiatives a été documentée, notamment celle du Programme de direction d'établissement Eleanor Davis (encadré 7.5), qui vise à encourager un plus grand nombre de femmes à devenir directrice grâce au coaching d'un autre chef d'établissement ; de même d'une série de programmes destinés soit à préparer les responsables d'établissement à l'étape suivante, soit à améliorer les capacités de direction au sein des établissements et des équipes en place.

Programmes proposés par l'université et d'autres organismes

Les programmes commandés par l'État du Victoria auprès d'établissements d'enseignement supérieur et d'autres organismes de formation continue, qui complètent les programmes financés par le gouvernement central, correspondent parfaitement aux priorités et à la stratégie d'amélioration des capacités de direction énoncées dans le schéma directeur. En effet, les organismes sollicités doivent tenir compte des mesures prises par l'État du Victoria dans leurs propositions. Le Master en direction d'établissement scolaire des universités de Melbourne et Monash complète d'autres diplômes post-licence en sciences de l'éducation ; l'avis des diplômés de ces programmes sur la qualité de la formation est très positif. Les deux universités ont largement soutenu l'amélioration des stratégies fondées sur la recherche. Aussi les programmes universitaires de direction d'établissement reflètent-ils le Cadre de perfectionnement continu pour les chefs d'établissement récemment paru (OGSE, 2007b).

Les diplômés de la première promotion de ce master ont apprécié les défis présentés par la formation et leurs implications dans leurs établissements. La différence est grande entre gérer et diriger. Modifier l'attitude des enseignants pour qu'ils se voient comme des meneurs semblait difficile, d'où le recours à des stratégies de renforcement des capacités, comme le renforcement de la responsabilité partagée, fondée sur les données disponibles, par rapport aux progrès des enfants. Modifier le regard de la communauté sur l'action des écoles a été plus difficile encore. Il a alors paru nécessaire de communiquer avec les parents et de les éduquer plus efficacement.

La structure des programmes de direction, comme ceux employés au Royaume-Uni, facilite un perfectionnement progressif. Une directrice d'établissement – aujourd'hui à son deuxième poste – a ainsi relaté son évolution du statut d'apprentie dans le cadre du programme Eleanor Davis à celui de mentor, une fois devenue chef d'établissement. Après un Master en gestion du changement en 2000, elle prépare actuellement un doctorat. Coach qualifié et expérimenté et présidente d'un réseau d'établissements, elle a effectué des visites d'étude en Indonésie, au Japon, en Nouvelle-Guinée et ailleurs. Un

monde de possibilités s'offre à toute personne ambitieuse, capable d'assumer des responsabilités de direction et désireuse de s'améliorer.

Programmes financés par le gouvernement central

Outre les programmes liés au schéma directeur, d'autres formations en direction existent à l'échelle nationale. Depuis 2006, Teaching Australia (institut australien indépendant d'enseignement et de direction des établissements) propose, en collaboration avec l'Université de Melbourne et Hay Group, un programme national de formation continue en direction d'établissement, Leading Australia's Schools. Ce programme forme deux promotions par an de 40 chefs d'établissement venus de tous les états et tous les secteurs d'Australie. Pendant les trois mois que dure la formation, les participants identifient l'un des grands défis qu'ils ont à relever, le définissent plus précisément, se fixent des objectifs et s'auto-évaluent au regard de ces objectifs, ce avec l'aide d'un groupe de condisciples, du coaching et du mentorat. Parmi les défis identifiés, il s'agissait notamment de surmonter les obstacles à la fusion de deux établissements secondaires, de modifier une culture bien établie en matière d'enseignement primaire, d'encourager le personnel à réfléchir continuellement aux programmes d'enseignement et d'apprentissage en place, enfin d'introduire une culture du résultat et du perfectionnement. Au vu des différents cas étudiés, ce programme a grandement profité aux participants, qui ont gagné en compétence et ont affirmé leur propre objectif moral en tant que meneurs potentiels du système.

7.6 Efficacité et amélioration continue des programmes

Tous ceux que nous avons rencontré apprécient que le ministère ait pris sérieusement en considération le besoin d'améliorer les capacités de direction, ait réellement investi dans des programmes et se soit considérablement rapproché des établissements scolaires. Les chefs d'établissement souscrivent à l'importance des lectures communes promulguées par les lettres d'information du secrétaire adjoint, et observent que l'OGSE met en pratique ce qu'il prêche.

Par ailleurs, les évaluations des programmes consacrés aux capacités de direction sont très positives. En 2006 par exemple, un rapport (Roy Morgan Research, 2007) s'est intéressé aux masters, au coaching, au mentorat et aux programmes à destination des chefs d'établissement très performants. En employant différentes méthodes de recherche, cette évaluation est arrivée à la conclusion que l'objectif fixé par la Stratégie phare n° 3, « Renforcement des capacités de direction », du schéma directeur a été réalisé. Les tests menés avant et après montrent un changement positif dans le classement moyen de chaque aptitude dans tous les domaines du leadership. Les programmes dédiés aux chefs d'établissement moins expérimentés et aux aspirants à ce poste ont permis, comme prévu, de faire de grands pas. Les participants au programme de perfectionnement des chefs d'établissement très performants ont donné des notes exceptionnellement élevées à cette formation. Ils estiment qu'elle est extrêmement utile et qu'elle a renouvelé leur passion pour leur fonction. Après trois ans, 10 % des responsables d'établissement du Victoria ont suivi cette formation, dont ils sont sortis revigorés, prêts à montrer la voie à l'ensemble du système éducatif.

Les bénéfices tirés des programmes d'amélioration des capacités de direction continuent à porter leurs fruits une fois la formation terminée : un nombre croissant de diplômés obtiennent une promotion après leur master. Toujours selon le rapport : « Il

apparaît également que de nombreux participants en tirent des bénéfices personnels autres que l'amélioration intrinsèque de leurs capacités de direction ; ils gagnent notamment en clarté et en détermination, en énergie et en motivation, ils viennent plus facilement à bout des situations auxquelles ils sont confrontés, et ils sont plus résistants, ce qui est particulièrement important en plus des capacités de direction spécifiques attendues » (Roy Morgan Research, p. 56). D'après les suggestions faites, les programmes pourraient, entre autres, développer la formation professionnelle par l'observation et la mise en réseaux.

Les chefs d'établissement très performants interrogés se sentent parfois frustrés de ne pas voir suffisamment exploitées leurs compétences nouvellement acquises au titre de chefs de file du système. Il est possible que les capacités de direction du système éducatif soient générées plus rapidement qu'elles ne sont absorbées.

Selon les participants, la nature hiérarchique de la direction en place et des cadres de promotion sont des obstacles majeurs au changement. La reconnaissance actuelle des performances par exemple « semble pour certains récompenser la durée de service au lieu d'encourager les capacités de direction ». Des changements de grande envergure leur paraissent indispensables pour soutenir convenablement les chefs d'établissement et les aspirants à ce poste. Le rapport conclut que « l'évolution des comportements en matière de direction précède l'évolution culturelle nécessaire pour encourager activement le leadership transformationnel ». Cette conclusion fait écho à l'importance accordée à la direction du système tout entier et à la modification de la culture existante de façon à reprofessionnaliser les capacités de direction.

L'évaluation des capacités de direction pédagogique, qui se concentre sur l'enseignement et l'apprentissage, est peu évoquée. Cet aspect est essentiel si les investissements consacrés à l'amélioration des capacités de direction doit influencer sur ce qui se passe en classe. Pour le moment, les répercussions sur l'apprentissage et les résultats des élèves sont peu visibles.

Les possibilités d'évolution données aux enseignants et aux chefs d'établissement de l'État du Victoria par le biais du Programme de perfectionnement des enseignants des pouvoirs publics australiens (AGQTP) – qui répond directement aux stratégies phare du schéma directeur – font également l'objet d'une évaluation externe. Le rapport 2006¹ évalue les répercussions constatées à partir des impressions des participants et de tiers, notamment des observateurs ou des coachs. Dans la plupart des cas, près de 60 % des participants jugent que les activités proposées ont un impact important voire très important ; cet impact est honorable, important ou très important pour 90 % des personnes interrogées. Ces impressions ont été confirmées par les observateurs qui ont évalué l'incidence des formations sur les compétences des participants, jugeant généralement les bénéfices générés supérieurs aux estimations des participants. Entre 5 et 10 % des participants trouvent que cette expérience est d'un intérêt faible voire nul.

Le programme « Renforcer les capacités des chefs de petits établissements », qui leur assure un coaching individuel sur le terrain et un soutien, fait partie des activités du schéma directeur évaluées par l'AGQTP. De mai à novembre 2006, cette formation a bénéficié à 39 chefs d'établissement, sélectionnés suivant un processus régional, et a fait

1. Le rapport 2006 de l'Évaluation longitudinale de l'AGQTP (I & J Management Services, 2007) observe et examine les activités de l'AGQTP dont ses programmes d'amélioration des capacités de direction « Renforcer les capacités des équipes de direction des établissements », « Diriger en faveur de l'apprentissage des élèves » et « Renforcer les capacités des directeurs de petits établissements ».

appel à 16 coachs qualifiés. Les participants ont élaboré un plan d'amélioration stratégique qu'ils devaient mettre en œuvre en cours d'année avec l'aide de leur coach et de groupes d'étude. Bien qu'ils aient enseigné parallèlement à temps plein, les participants ont considérablement renforcé leur capacité à développer et à encourager leurs établissements à s'améliorer. Début décembre 2006, en moyenne 74 % des participants étaient en train de mettre en œuvre leur plan et, d'après les prévisions, l'essentiel des plans devait être réalisé avant début 2007.

Le rapport d'évaluation (I & J Management Services, 2007) montre également que l'appréciation des coachs en termes d'impact est supérieure à celle des participants, comme s'ils « voyaient chez les participants quelque chose que les participants ne voient pas ». L'influence d'un coach et d'un réseau de pairs a été jugée très positive :

Un coach témoigne : « (Les participants ont apprécié)... de ne pas être seuls. Ils étaient entourés par une personne qui ne se posait pas en juge, mais qui leur donnait des idées, et ils pouvaient tenter de nouvelles choses avec quelqu'un pour les aider à mûrir leur réflexion d'un jour sur l'autre vers une entreprise plus grande. »

Un chef d'établissement témoigne : « J'ai apprécié les discussions entre condisciples et le partage des bonnes pratiques d'autres établissements susceptibles d'être adaptées au mien. »

L'assurance-qualité des programmes d'amélioration des capacités de direction lancés dans l'État du Victoria ne repose pas uniquement sur les évaluations commandées, mais aussi sur les relations étroites du personnel ministériel avec chaque formation. Un suivi attentif participe d'une amélioration continue, tout comme la sélection des fournisseurs de formations au moyen d'appels d'offres. Pour être sélectionnés, ces organismes doivent connaître parfaitement les stratégies et les politiques du ministère.

L'assurance-qualité des programmes d'amélioration des capacités de direction lancés dans l'État du Victoria ne repose pas uniquement sur les évaluations commandées, mais aussi sur les relations étroites du personnel ministériel avec chaque programme.

7.7 Cadre, mise en œuvre et incidence des mesures politiques

Un certain nombre de conditions politiques semblent avoir facilité la mise en œuvre de la stratégie du Victoria relative à la direction des établissements scolaires. En voici un récapitulatif.

Soutien continu des pouvoirs publics

Les initiatives du ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance ont joué un rôle primordial dans l'élan pour améliorer les capacités de direction au sein du système éducatif public. Le *Blueprint for Government Schools* invite à aspirer à un enseignement de qualité élevée pour tous les élèves scolarisés dans le système public. Les stratégies phare ont été conçues pour permettre au système de répondre à cette aspiration. Il est important que les ministres successifs continuent de soutenir ce schéma directeur, protègent le système de tout changement perturbant et contribuent à sa pérennité.

Cohérence stratégique

L'approche du Victoria en matière de perfectionnement du système et de l'enseignement est caractérisée par la très grande cohérence de toutes ses stratégies. Le langage et la culture d'amélioration de l'enseignement et de formation continue s'étendent, dans cet état, à tout le ministère et à la catégorie des directeurs, et pénètrent progressivement tous les niveaux de direction de nombreux établissements. La stratégie et les travaux de recherche sur lesquels elle s'appuie s'étendent également aux partenaires du système éducatif, notamment aux organismes de formation, et aux écoles catholiques et privées qui rassemblent un tiers des élèves du Victoria.

Cette cohérence se traduit par la façon dont les programmes d'amélioration des capacités de direction sont intégrés à un contexte de perfectionnement plus large. Chaque formation officielle s'appuie sur une expérience sur le terrain, et les chefs d'établissement actuels et potentiels appliquent et améliorent leurs capacités de direction dans l'exercice quotidien de leurs fonctions, en tentant de mettre en pratique les compétences identifiées par le modèle de direction rédigé par les pouvoirs publics. De plus, leur coaching et leur mentorat s'intensifient. Cet apprentissage et cette application pratiques correspondent à la stratégie définie par le ministère, qui prévoit aussi un meilleur processus de sélection des chefs d'établissement, fondé sur le modèle de Sergiovanni. Les candidats se soumettent à ce processus pleinement conscients du modèle et de ses implications en vue d'une direction efficace.

L'évaluation des performances est elle aussi en accord avec les programmes de perfectionnement. Suivant une approche de notation mesurée de la gestion des performances, un coaching et un mentorat ciblés ainsi qu'un compte rendu des résultats observés par différentes sources permettent d'évaluer les éléments indissociables d'une direction efficace. Au nombre des objectifs à remplir, tous les chefs d'établissement doivent obtenir leur habilitation à l'issue du Processus relatif à la culture du résultat et du perfectionnement, qui vise à encourager et à aider les chefs d'établissement à introduire une gestion de la performance de qualité élevée et à améliorer leurs établissements en continu. Un modèle différencié d'évaluation, de compte rendu, d'examen, et de responsabilisation quant aux performances éducatives concentre les efforts des chefs d'établissement sur les résultats et sur un perfectionnement continu. De tels processus intègrent et renforcent la pratique professionnelle et la formation continue.

Un cadre de responsabilisation intelligent

Le Victoria a une approche de la gestion de l'enseignement parmi les plus décentralisées de la zone OCDE. Les établissements scolaires sont autonomes et contrôlent 90 % de leur budget. D'où le besoin d'un cadre de responsabilisation intelligent qui permette au système éducatif de réagir comme il convient aux résultats des élèves et aux tendances constatées.

Le schéma directeur tire l'une de ses forces de son cadre transparent et rigoureux de responsabilisation. Les dispositifs d'amélioration de l'enseignement prévoient un plan stratégique réparti sur quatre ans et un plan de mise en œuvre annuel. Le cadre en place évalue les avancées réalisées pour atteindre ces objectifs d'amélioration par le biais d'auto-évaluations et d'examen externes ; informe la communauté des progrès faits au regard des principaux indicateurs de performances ; enfin, s'assure du respect de la législation en vigueur. D'après les évaluations internes, mais aussi indépendantes, le

Cadre de responsabilisation et d'amélioration des établissements scolaires jouit d'un soutien important et est employé efficacement.

Les établissements scolaires ayant des besoins différents, un accord de responsabilisation souple a été mis en place. Plutôt que d'utiliser la responsabilisation comme un outil de sanction et de récompense, les pouvoirs publics de l'État du Victoria s'appuient sur les résultats obtenus pour décider des stratégies d'aide et d'intervention à employer auprès des établissements et de leurs responsables. Ces stratégies comprennent :

- le coaching ;
- le mentorat ;
- des administrateurs expérimentés ;
- des experts-conseils ;
- des partenariats avec des prestataires externes pour travailler sur des projets de perfectionnement ;
- des coopérations entre établissements ;
- le détachement de chefs d'établissement très performants dans des établissements peu performants.

Temps et ressources

Faire reconnaître l'évolution culturelle de l'enseignement prendra du temps et aucune échéance n'a été fixée concernant la réalisation des objectifs de réforme. La nécessité d'un soutien et d'un financement continu s'inscrit implicitement dans un cadre à plus longue échéance que les intérêts politiques à court terme.

Le ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance fournit le capital et le financement récurrent nécessaires au programme général de réforme. Il concentre notamment ses efforts sur les établissements les plus en difficulté ou pour lesquels un investissement accru est fortement justifié. L'aide et les ressources disponibles pour les projets de changement radical, d'amélioration et de régénération d'urgence incitent à innover.

La nécessité d'un soutien et d'un financement continu s'inscrit implicitement dans un cadre à plus longue échéance que les intérêts politiques à court terme.

Le ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance a formulé des attentes ambitieuses en matière d'amélioration de l'enseignement et est disposé pour y parvenir à investir considérablement dans le perfectionnement du capital humain. En 2006/07, le budget accordé aux projets induits par le schéma directeur excédait 17 millions AUD. Les subsides alloués au titre du schéma directeur représentent 0.44 % de la totalité des ressources globales consacrées aux établissements publics. À titre d'exemple, le financement des enseignants en congé de formation dépassait 4.4 millions AUD, contre 750 000 AUD pour les chefs d'établissement très performants. Chaque participant dispose de plusieurs ressources, qu'il s'agisse de la prise en charge par les pouvoirs publics de la totalité des frais, d'une participation des établissements ou de fonds personnels. Leur répartition varie selon les programmes.

Répercussions concrètes

D'après les exemples rapportés par Fraser et Petch (2007), les progrès réalisés ces trois dernières années au regard de plusieurs indicateurs de performance varient d'un établissement à l'autre, tandis que les améliorations générales constatées ces huit dernières années sont ténues. Parmi les plus marquées de ces trois dernières années figurent notamment les mesures prises en matière de climat scolaire, en considérant le moral des enseignants et la motivation à apprendre des élèves ; l'environnement d'apprentissage ; la prise de décision des élèves ; enfin, l'interaction professionnelle. La qualité de l'instruction s'est améliorée entre la 5^e et la 7^e année, avant de stagner. De façon certes moins prononcée, les résultats à plus long terme de l'enseignement tendent à être meilleurs, en particulier dans la maîtrise de la langue écrite et orale. Leur lien direct avec les récentes initiatives menées est cependant difficile à établir. Le ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance procède à un suivi systématique des tendances des résultats, et possède les outils lui permettant d'identifier l'influence du schéma directeur sur la qualité de l'enseignement et de la direction des établissements, et ses répercussions pour les apprenants.

7.8 Matière à réflexion

Une approche d'envergure internationale ?

Depuis la publication en 2003 du schéma directeur des autorités du Victoria, l'approche adoptée pour améliorer les établissements de cet état est d'excellente qualité. La clarté avec laquelle cet objectif a été défini a permis d'agir de façon nette et convaincante en s'inspirant des travaux de recherche réalisés, et de développer notamment la formation continue et la culture de perfectionnement des capacités de direction autour d'un langage commun. Les programmes en place sont complets et bien conçus. Une communication très efficace et la consultation attentive de toutes les principales parties prenantes entretiennent la dynamique d'ensemble. Le plus frappant est la façon dont la théorie fondée sur des données pragmatiques correspond aux possibilités de développement des capacités de direction offertes par les établissements, ce qui traduit une grande cohérence de la stratégie d'amélioration de l'enseignement adoptée par l'état du Victoria. La « théorie de l'action » qui sous-tend ces évolutions est claire et rationnelle, et peut être recommandée à d'autres administrations du secteur de l'éducation.

Le plus frappant est la façon dont la théorie fondée sur des données pragmatiques correspond aux possibilités de développement des capacités de direction offertes par les établissements.

La stratégie employée est également parvenue à concilier responsabilisation et développement. Individuellement, le cadre en faveur d'une culture du résultat et du perfectionnement (DEECD, 2007) habilite les établissements à partir d'auto-évaluations. Cela devrait réduire la nécessité de recourir aux études prévues par les accords de responsabilité externes.

Au sein de cette stratégie d'amélioration des établissements scolaires, le programme de l'État du Victoria en matière de direction montre à quel point il s'agit d'une réforme efficace de grande ampleur. Rigoureux et systématique, il s'inscrit sur plusieurs années suivant un rythme attentivement étudié et jouit d'un large soutien de la classe politique.

Ce programme ne propose pas une solution de fortune, mais encourage à croire profondément dans la formation choisie et en sa réussite. Il bâtit les capacités indispensables au « travail constant » de la réforme de l'enseignement (Elmore et McLaughlin, 1988). Il promeut une définition commune de cette réforme auprès des décideurs politiques et des professionnels du secteur, renforce les capacités de ces derniers à mener cette réforme et concentre ces capacités sur des solutions réalisables et non sur des recettes politiques prédéterminées. Il suggère différentes pratiques susceptibles de répondre à des situations diverses.

Les pouvoirs publics attendent beaucoup de l'amélioration du système scolaire, mais investissent en conséquence dans ses capacités générales et humaines, satisfaisant ainsi à la loi de réciprocité d'Elmore (chapitre 3). En effet, l'essentiel de la stratégie ne consiste pas à responsabiliser les acteurs du système ou à mettre en œuvre des modèles, deux approches autrement populaires, mais à investir dans le capital humain. Cet investissement ne porte pas sur l'acquisition de connaissances et de compétences données, mais sur la capacité à apprendre, à encourager les autres à apprendre, et à s'améliorer en continu. Ainsi, le changement ne dépend pas d'un processus technique, même si une certaine technique est nécessaire, mais d'un travail d'adaptation (Heifetz, 1994), d'un processus d'apprentissage qui amène à mettre au point de nouveaux procédés et de nouvelles solutions pour aborder des problèmes complexes perçus par tous, mais jugés ambigus. Enfin, les autorités apportent des ressources et des incitations ciblées là où elles sont le plus indispensables, tout en s'assurant que les chefs d'établissement ont les moyens de soutenir les changements qui émergent grâce à leur travail d'adaptation.

L'essentiel de la stratégie ne consiste pas à responsabiliser les acteurs du système ou à mettre en œuvre des modèles, deux approches autrement populaires, mais à investir dans le capital humain ... la capacité à apprendre, à encourager les autres à apprendre, et à s'améliorer en continu.

Au niveau international, le modèle d'amélioration des capacités de direction du Victoria est un modèle de pointe. Le ministère a créé des occasions de formation continue à tous les échelons du système, et un nombre croissant d'enseignants ou de chefs d'établissement les saisissent avant de réinjecter leur savoir et leur vitalité à l'intérieur du système. En conséquence, cela renforce à grande échelle le capital humain et le savoir acquis. La portée de cette approche est vaste, touchant probablement ses limites s'agissant d'une stratégie animée par un style et une structure de direction particuliers, et soutenue par des consultations approfondies, des communications fréquentes et un réseau étendu. Ce modèle est particulièrement bien documenté ; de grande qualité, les publications du Service de l'enseignement scolaire public exposent clairement les approches adoptées.

Autres atouts de la stratégie d'amélioration des capacités de direction de l'État du Victoria

Un processus de réforme cohérent : Le ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance a adopté et diffusé trois modèles, fondés sur les résultats de la recherche en matière d'efficacité des établissements, des directeurs et des formations continues. Liés entre eux, ces modèles servent de référence à de nouvelles initiatives politiques, garantissant la cohérence de l'ensemble du processus. Le ministère continue

d'approfondir ce processus de réforme ; récemment introduit, le cadre en faveur d'un enseignement intentionnel est rattaché aux modèles existants et à tout le processus.

Engagement intellectuel du personnel enseignant : Malgré la complexité du programme de réforme, le ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance s'applique à définir quelques messages clairs et simples pour impliquer tous les membres de la communauté éducative. Il a établi un cadre et un langage communs pour permettre à toutes les parties prenantes de communiquer efficacement. Le ministère instaure des relations de grande qualité avec le personnel de direction des établissements, qu'il tient par ailleurs à exposer à la théorie de l'éducation et aux travaux de recherche menés dans ce domaine. Il relève des données pragmatiques de la recherche internationale avant de les partager avec les informations disponibles au sein du système scolaire pour aider les établissements à élaborer des plans d'amélioration appropriés.

Des attentes claires en matière de direction des établissements scolaires : Le ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance a sélectionné, affiné et diffusé un modèle spécifique de direction efficace – à savoir le modèle de direction transformationnelle de Sergiovanni – qui explicite ce qui est attendu des cadres de l'enseignement. Ce modèle expose les connaissances, les compétences et le comportement dont doivent continuellement faire preuve des chefs d'établissement efficaces. Il est intégré à toutes les mesures et initiatives prises dans ce domaine ; en particulier, il est à la base d'un cadre de perfectionnement qui guide la formation continue des chefs d'établissement, leur recrutement et leur évaluation.

L'amélioration des performances en ligne de mire : L'évaluation des performances des chefs d'établissement vise plus à encourager leur évolution professionnelle et à améliorer leurs pratiques qu'à réaliser un contrôle directif. Eux-mêmes utilisent le cadre de perfectionnement pour définir leurs besoins de formation au moment du bilan annuel de leurs résultats et de leur évolution. À partir de ce cadre, ils identifient les capacités de direction qui leur sont indispensables pour mettre parfaitement en œuvre le plan d'amélioration de l'enseignement. Ils détaillent alors les compétences qu'ils entendent développer, indiquent les actions de formation continue envisagées pour y parvenir, et sélectionnent les éléments concrets sur lesquels ils vont s'appuyer pour jauger leur évolution. Dans de nombreux cas, les plans de performance et de perfectionnement sont mis au point et suivis en collaboration avec l'équipe de direction ou à travers l'établissement.

Apprentissage continu en relation avec les défis et les plans définis par chaque établissement : Tous les programmes de préparation et d'amélioration des capacités de direction présentent un volet spécifique aux établissements en adéquation avec les plans de performance des participants et le plan stratégique de leur établissement. Dix-neuf programmes différents sont proposés aux chefs d'établissement du Victoria ; leur diversité cherche à répondre aux besoins spécifiques des chefs d'établissement à différents stades de leur carrière, selon leurs aspirations, expériences et compétences. L'amélioration des capacités de direction est considérée comme un sujet stratégique ; il convient d'identifier et de développer en continu les capacités des responsables actuels et potentiels.

Encouragement de l'enseignement réciproque : La stratégie de l'État du Victoria part du principe que, pour s'améliorer, les chefs d'établissement doivent être conscients de leur position d'apprenants. Elle souligne l'importance du coaching, du mentorat et de l'observation réciproque. Elle encourage la formation de réseaux, les échanges collégiaux, et l'implication d'« amis critiques » au sein de la communauté éducative. Les

chefs d'établissement sont invités à rechercher de multiples sources de retours d'information pour mieux appréhender et réfléchir à leurs propres pratiques. Il leur revient d'encourager les enseignants à se comporter de même pour faire de leurs établissements des organisations apprenantes. La formation continue s'appuie sur les principes du modèle relatif aux différents programmes en place.

Défis

Nous avons identifié au cœur du système éducatif certains éléments auxquels il conviendra d'accorder une attention particulière si l'on veut améliorer l'enseignement du Victoria durablement et à grande échelle.

Réduire les écarts de niveau : La réforme visée par le schéma directeur a pour principal objectif d'améliorer les résultats indépendamment des origines socio-économiques ou de la situation géographique des élèves. Néanmoins, les données disponibles sur le niveau des élèves ne sont pas encore utilisées en ce sens. Ces informations ne sont pas dissociées des origines socio-économiques pour cibler plus spécifiquement les élèves défavorisés. Aucune des initiatives de renforcement des capacités de direction n'est adaptée pour résoudre les problèmes d'équité.

Impliquer plus encore les parents et la communauté : La stratégie d'amélioration des capacités de direction cherche à placer des personnes avec des qualités de chef à tous les échelons du système, l'école, la région et le centre. S'agissant d'une approche globale, il est étonnant que le conseil d'établissement, qui joue un rôle officiel dans la direction des établissements scolaires, ait été jusqu'à présent exclu du processus. Considérer les capacités de direction du conseil d'établissement pourrait également permettre d'atteindre les parents et la communauté et de remédier davantage aux inégalités socio-économiques. Au Royaume-Uni par exemple, les pouvoirs publics ont initié une formation axée sur la direction des conseils directeurs (DfES, 2005).

Intégrer les établissements petits, isolés et en milieu rural : Les établissements sont encore inégalement impliqués et, dans certains cas, aucun membre du personnel n'a entrepris de formation. Les établissements petits, isolés et en milieu rural sont souvent insuffisamment associés au processus. Dans les petits établissements, leurs obligations d'enseignement empêchent les chefs d'établissement de suivre les formations proposées et d'assister aux conférences et aux réunions organisées par les réseaux.

Amener la transformation dans la salle de classe : L'approche du Victoria voit les responsables d'établissement comme les initiateurs du changement transformationnel de leurs établissements. Cependant, comme dans tout système éducatif, les enseignants expérimentés peuvent se montrer réticents à l'idée de revoir leurs méthodes d'enseignement qui semblent avoir fonctionné par le passé, et d'accepter de nouvelles idées qui ne paraissent pas pertinentes dans leurs situations. Les chefs d'établissement auront alors un rôle décisif à jouer qui consistera à montrer l'exemple et à encourager les enseignants à réfléchir à leurs méthodes et à les améliorer en s'inspirant des études en cours et des données pragmatiques disponibles en matière d'enseignement et d'apprentissage efficaces. La réussite de la réforme dépendra en fin de compte de la capacité des chefs d'établissement à impliquer les enseignants dans le processus.

Éviter toute complication inutile : La publication *School Improvement: A Theory of Action* (Fraser et Petch, 2007) est une étude opportune des nombreux axes de la stratégie d'amélioration des performances scolaires, axes qu'elle relie en un ensemble cohésif. Prises isolément, les différentes initiatives qui participent de la réforme sont les éléments

complexes d'une machine sophistiquée. Ensemble, elles se renforcent mutuellement et apportent sens et cohérence à la stratégie générale. Tous les ingrédients essentiels semblent être en place. Il s'agit désormais de relever le défi qui consiste à les intégrer, à les imposer et à les développer, et de s'assurer que les chefs d'établissement actuels et potentiels comprennent les principes sur lesquels repose une amélioration efficace de l'enseignement.

Pérennité

L'amélioration des capacités de direction et du système dans son ensemble jouit d'une dynamique certaine et aura des répercussions croissantes à mesure que les responsables d'établissement montreront la voie et s'engageront plus intensément auprès d'autres établissements. Quant à savoir si la stratégie a dépassé le point de non retour, cette question n'est pas uniquement rhétorique ; elle ferait réellement sens si l'un des principaux instigateurs de la stratégie, un cadre supérieur du système, quittait la scène. D'autres risques existent : désengagement, financier notamment, des autorités ; difficulté à se concentrer efficacement sur l'amélioration et l'assurance-qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ; et toute hésitation à générer et à utiliser des données sur les résultats des élèves pour influencer leur apprentissage et favoriser leurs progrès. Les points de vue de nos interlocuteurs varient : les chefs d'établissements les plus compétents sont optimistes et enthousiastes ; l'OGSE est circonspect ; les universitaires sont réservés. Le cadre en faveur d'une amélioration des capacités de direction ne s'est pas encore vraiment étendu en-deçà de la catégorie des directeurs. Alors que la culture professionnelle de ce groupe est tonifiée, stimulée voire, dans certains cas, métamorphosée, un grand nombre de professionnels assimilent l'enseignement à une activité menée en privé par un adulte auprès d'élèves consentants. Nous avons été impressionnés par les enseignants qui ont compris l'intérêt d'être suivi par un pair et qui sont impatients d'ouvrir de nouvelles fenêtres dans les cours. Ce sera là un objectif continu dont l'accomplissement sera accéléré si les membres de la catégorie des directeurs imitent les chefs de file du système et transmettent leurs pratiques au sein de leurs établissements. Montrer l'exemple est essentiel dans la « direction symbolique » de Sergiovanni.

Le système nous semble en passe d'arriver à ce moment charnière que le ministre décrit comme « le moment où la majorité suit une orientation différente et la minorité est mal à l'aise de rester immobile » (Bronwyn Pike, ministre de l'Éducation de l'État du Victoria).

Le Victoria apporte un modèle d'amélioration des capacités de direction pour l'ensemble du système scolaire susceptible d'inspirer d'autres systèmes.

En conclusion, nous partageons largement le point de vue de Richard Elmore, qui connaît bien le système éducatif de l'État du Victoria :

« La bonne nouvelle est que le Victoria, fort d'une stratégie d'amélioration mûrement réfléchie, est à la pointe des mesures politiques et des méthodes pratiquées dans le monde. Peu de stratégies d'amélioration sont aussi bien ou presque aussi bien mises au point, et probablement aucune ne cible avec une telle intensité et une telle complexité les problèmes de base du capital humain que pose une amélioration de l'enseignement à cette échelle. Malheureusement, c'est là aussi la mauvaise nouvelle. En effet, il existe un nombre relativement faible

d'endroits où le Victoria peut espérer trouver des solutions aux problèmes qui émergeront à moyenne et longue échéance de la stratégie menée. L'affliction propre aux précurseurs est qu'ils doivent commettre les erreurs dont les autres tireront les leçons. » (Elmore, 2007)

Comme nous l'avons évoqué, les défis à relever portent sur l'intégration, le soutien et le perfectionnement de la stratégie d'amélioration de l'enseignement du Victoria, mais les erreurs relevées étaient manifestement peu nombreuses. Le Victoria apporte un modèle d'amélioration des capacités de direction pour l'ensemble du système scolaire susceptible d'inspirer d'autres systèmes.

Annexe 7.A1

Programme de la visite d'étude, 20-23 août 2007

1^{er} jour : lundi 20 août 2007

Heure	Sujet	Participants	Site	
09h00 – 10h00	Le contexte de l'État du Victoria Le programme de la réforme de l'enseignement	Darrell Fraser Judy Petch Dale Cooper	OGSE	
10h00 – 11h00	Apprendre à diriger dans l'État du Victoria	Darrell Fraser Judy Petch	OGSE	
11h30 – 12h30	Le programme d'amélioration des capacités de direction Évaluations des programmes d'amélioration des capacités de direction actuellement en cours dans l'État du Victoria	Judy Petch Dina Guest Raylene Dodds Dale Cooper	OGSE	
13h15 – 14h15	Réunion avec l'Équipe de perfectionnement des enseignants et de la direction des établissements pour présenter le Cadre de perfectionnement continu pour les chefs d'établissement	Judy Petch Raylene Dodds Chris Thomson Jane Hendry Chris McKenzie Dale Cooper	OGSE	
15h00 – 16h30	Réunion avec les représentants du ministère de l'Éducation, des sciences et de la formation (DEST) pour présenter le contexte national et le travail de l'institut Teaching Australia	Représentants du DEST (Ewen McDonald, Shelagh Whittleston) Représentants de Teaching Australia (Helen O'Sullivan, Nicolas Jackson, Kathy Lacey) Darrell Fraser Judy Petch Dale Cooper	OGSE	
16h30 – 17h10	Réunion avec M. John Lenders, ministre de l'Éducation de l'État du Victoria	M. le Ministre Lenders Peter Dawkins	Bureau du ministre	
17h10 – 17h30	Réunion avec M. Peter Dawkins, ministre adjoint de l'Éducation de l'État du Victoria	Peter Dawkins		
19h00 – 21h50		Darrell Fraser Judy Petch Dale Cooper Dina Guest John Allman Dianne Peck Katherine Henderson Dahle Suggett Jeff Rosewarne Tony Bugden Glenda Strong Vicki Forbes Gabrielle Leigh Chris Chant Michael Bell Julie Podbury Gordon Pratt Professeur Field Rickard Professeur Patrick Griffin Professeur Jack Keating Tony Mackay Professeur Peter Dawkins Louise McDonald Sue Buckley	Secrétaire adjoint à l'enseignement scolaire public Directrice générale à l'enseignement scolaire public Haut fonctionnaire à l'enseignement scolaire public Directrice générale à l'enseignement scolaire public Directeur général à l'enseignement scolaire public Directrice générale à l'enseignement scolaire public Secrétaire adjointe Politique et évaluation Secrétaire adjointe Politique et innovation Secrétaire adjoint Ressources et infrastructures Directeur général des ressources humaines du DEECD Directrice régionale de Barwon Principale du collège d'enseignement secondaire de Brentwood Principale du collège d'enseignement secondaire Carolyn Springs Directeur de l'école primaire de Mentone Principal du collège d'enseignement secondaire d'Euroa Principale du collège d'enseignement secondaire de Brighton Directeur de l'école primaire de Brighton Doyen de l'Université de Melbourne Doyen adjoint de l'Université de Melbourne Faculté de l'éducation de l'Université de Melbourne Directeur du Centre for Strategic Education Secrétaire au DEECD Amrita Chandra, Larry Kammener, Drew Arthurson Tony Bell, Chris Bennett	Niveau 46 Tour Collins

2^e jour : mardi 21 août 2007

Heure	Sujet	Participants
08h30 – 10h45	<p>École primaire Murrumbreena</p> <p>Entretien avec la directrice sur la stratégie d'amélioration des capacités de direction de l'État du Victoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chefs d'établissement très performants • Programme de coaching et de mentorat • Congé de formation des enseignants • Communauté des directeurs • Ultranet 	Heather Hill , directrice collègues
11h15 – 14h00	<p>Visite de l'établissement</p> <p>Établissement d'enseignement secondaire Balwyn</p> <p>Entretien avec le principal sur la stratégie d'amélioration des capacités de direction de l'État du Victoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chefs d'établissement très performants • Programme de coaching et de mentorat • Congé de formation des enseignants • Cadre de perfectionnement continu pour les chefs d'établissement • Ultranet <p>Entretien avec un groupe d'élèves au centre Xplore</p>	Bruce Armstrong , principal équipe dirigeante, personnel et élèves
14h30 – 16h00	<p>Visite de l'établissement</p> <p>Réunion avec les neuf directeurs régionaux</p> <p>Présentation du rôle des régions et des directeurs régionaux</p> <p>Entretien avec les directeurs régionaux</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incidence de la stratégie de direction des établissements scolaires et leur travail 2. Deux études de cas <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projet de régénération Bendigo ▪ Initiative d'amélioration ciblée des établissements, deux exemples qui illustrent l'amélioration des établissements et le rôle des équipes dirigeantes des établissements 	Neuf directeurs régionaux

3^e jour : mercredi 22 août 2007

Heure	Sujet	Participants
9h00 – 10h30	Entretien avec 8 chefs d'établissement ayant participé au programme consacré aux chefs d'établissements très performants	Huit chefs d'établissement très performants
11h00 – 12h15	Réunion avec huit titulaires des Masters en direction d'établissement	Huit titulaires des Masters en direction d'établissement
12h15 – 13h15	Réunion avec huit participants à d'autres programmes d'amélioration des capacités de direction	Huit participants
14h00 – 15h00	Réunion avec les présidents des trois associations qui représentent les chefs d'établissement du Victoria pour étudier les programmes complémentaires de renforcement des capacités de direction proposés par leurs organismes. Brian Burgess Président – Association du Victoria des chefs d'établissement d'état du secondaire Fred Ackerman Président de l'association des chefs d'établissement du Victoria Jeff Walters & Bob Parr Organisateurs – Association de la catégorie des directeurs, syndicat australien de l'enseignement	
15h00 – 16h00	Réunion avec Tony Bugden, directeur général des ressources humaines <ul style="list-style-type: none"> ▪ Personnel ▪ Stratégie de direction institutionnelle ▪ Accord de négociation d'entreprise 	Tony Bugden collègues
16h00 – 17h00	Réunion avec des formateurs des universités du Victoria et d'organismes privés : Prof. Len Cairns Université de Monash Prof. Field Rickards Université de Melbourne Prof. Sally Walker Université Deakin Prof. Jack Keating Université de Melbourne Steve Atkinson Sharon Butler Ross Dean Karen Starr	

4^e jour : jeudi 23 août 2007

Heure	Sujet	Participants
09h00	Réunion avec d'autres secrétaires adjoints du ministère de l'Éducation pour discuter du programme politique et de l'utilisation des ressources pour le réaliser	Dahle Suggett Katherine Henderson Jeff Rosewarne
10h00	Réunion avec le professeur Peter Dawkins pour étudier le travail du ministère de l'Éducation du Victoria dans le contexte national	Peter Dawkins Tony Mackay
11h00	Réunion de l'équipe de l'OCDE	
14h30	Session plénière de l'équipe de l'OCDE pour faire le bilan, aborder les questions posées et voir les premières impressions	Darrell Fraser Judy Petch John Allman Dina Guest Dianne Peck

Références

- Anderson, M., P. Gronn, L. Ingvarson, E.K. Jackson, P. McKenzie, B. Mulford et N. Thornton (2007), *OECD Improving School Leadership Activity. Australia: Country Background Report*, rapport préparé pour le ministère australien de l'Éducation, des sciences et de la formation (*Department of Education, Science and Training – DEST*) par le Conseil australien pour la recherche en éducation (*Australian Council for Educational Research – ACER*), www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Bolam, R., G. Dunning et P. Karstanje (dir. pub.) (2000), *New Heads in the New Europe*, Waxmann, Munster.
- Council for the Australian Federation (2007), *Federalist Paper 2. The Future of Schooling in Australia: a report by the States and Territories*, Department of Premier and Cabinet, Melbourne, www.dpc.vic.gov.au.
- DEECD (2003), *Blueprint for Government Schools: Future Directions for Education in the Victorian School System*, Department of Education and Early Childhood Development, État du Victoria.
- DEECD (2007), *Blueprint for Government Schools: Flagship Strategy 4 – Creating and Supporting a Performance and Development Culture*, ministère de l'Éducation et de la Petite Enfance (*Department of Education and Early Childhood Development*), État du Victoria.
- DfES (2004), *National Standards for Headteachers*, Department for Education and Skills, Londres.
- DfES (2005), *Taking the Chair: A development programme for Chairs, Vice-Chairs and Chairs of Committees of School Governing Bodies*, Department for Education and Skills, Londres.
- Elmore, R. (2007) *Educational Improvement in Victoria*, communication interne non publiée.
- Elmore, R.F. et M.W. McLaughlin (1988), *Steady Work: Policy, Practice, and the Reform of American Education*, The RAND Corporation, Santa Monica, Californie.
- Fraser D. et J. Petch (2007), *School Improvement: a Theory of Action*, Service de l'enseignement scolaire (*Office of School Education*), Department of Education and Early Childhood Development, État du Victoria.
- Heifetz, R.A. (1994), *Leadership Without Easy Answers*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Heifetz R.A. et M. Linsky (2002), *Leadership on the Line*, Harvard Business School Press, Boston, MA.

- I & J Management Services (2007), *AGQTP Longitudinal Evaluation, 2006 Report*, Department for Education and Training, Victoria.
- Leithwood, K., K.S. Louis, S. Anderson et K. Wahlstrom (2004), *How Leadership Influences Student Learning*, projet *Learning from Leading*, New York.
- OGSE (2005), *Professional Learning in Effective Schools: The Seven Principles of Highly Effective Professional Learning*, Office of Government School Education, Department of Education and Early Childhood Development, État du Victoria.
- OGSE (2006), *Learning to Lead Effective Schools: Professional Learning for Current and Aspirant Leaders*, Office of Government School Education, Department of Education and Early Childhood Development, État du Victoria.
- OGSE (2007a), *Letters from the Deputy Secretary OGSE, 2004-2007*, Office of Government School Education, Department of Education and Early Childhood Development, État du Victoria.
- OGSE (2007b), *The Developmental Learning Framework for School Leaders*, Office of Government School Education, Department of Education and Early Childhood Development, État du Victoria.
- NCSL (2003), *A Model of School Leadership in Challenging Urban Environments*, National College of School Leadership, Nottingham.
- Roy Morgan Research (2007), *Evaluation of the Blueprint Leadership Initiatives: 2006 Annual Report*, ministère de l'Éducation, Victoria. (voir aussi le Rapport annuel 2006)
- Sammons P., J. Hillman et P. Mortimore (1995) *Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research*, Office for Standards in Education et Institute of Education, Londres.
- Sergiovanni, T.J. (1984), *Handbook for Effective Department Leadership: Concepts and Practices in Today's Secondary Schools*, Allyn and Bacon, Boston.
- Sergiovanni, T.J. (2005), *The Principalship: A Reflective Practice Perspective*, 5^e édition, Allyn and Bacon, Boston.
- Thomson, S., J.Cresswell et L. De Bortoli (2004), *Facing the Future: A Focus on Mathematical Literacy Among Australian 15-year-old Students in PISA 2003*, Australian Council for Educational Research – ACER, Victoria.

Chapitre 8

Renforcer les capacités de direction pour améliorer le système scolaire en Autriche

par

Louise Stoll, Hunter Moorman et Sibylle Rahm

Ce chapitre offre des informations ainsi qu'une analyse sur l'École des dirigeants (Leadership Academy – LEA). Il s'agit d'une initiative du ministère fédéral de l'Éducation, de la science et de la culture (rebaptisé depuis ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture) lancée en 2004 pour permettre au système éducatif autrichien de mettre en œuvre un ensemble de réformes en préparation et l'aider à instaurer une nouvelle culture de la direction des établissements scolaires, entrepreneuriale et proactive.

Retenu au sein de l'activité de l'OCDE intitulée Améliorer la direction des établissements scolaires, l'École des dirigeants constitue en effet une étude de cas intéressante grâce à son approche globalisante du renforcement des capacités de direction, à l'accent mis sur l'amélioration des résultats scolaires par le biais d'un meilleur pilotage, au caractère innovant de son contenu et de sa structure, enfin, à son potentiel avéré à atteindre effectivement des résultats.

Ce chapitre s'appuie sur une visite d'étude organisée par le ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture à Alpbach et à Vienne en avril 2007, à la demande de l'OCDE. Au programme de ce court séjour figuraient un examen de la documentation disponible, des rencontres avec les parties prenantes et la visite de plusieurs sites dans les deux villes. Ce chapitre explique l'intérêt d'une étude du dispositif, présente le contexte national et régional au sein duquel opère l'École, décrit la structure et le contenu du programme, analyse les pratiques en termes de constructions et d'impact et se clôt sur un certain nombre de pistes de réflexion. Un descriptif détaillé de la visite d'étude mentionnant les personnes rencontrées sont proposés en annexe.

8.1 La visite d'étude de l'OCDE en Autriche

L'Autriche est confrontée aux défis de la concurrence économique mondiale, des mutations technologiques et de l'évolution démographique, auxquels se heurtent bien d'autres pays en Europe et dans le reste du monde. Pour y faire face, elle adopte des formes inventives, plus souples, de prise de décision en matière de politiques publiques, privilégiant la décentralisation des compétences au niveau local et des choix fondés sur le marché. Le gouvernement s'est également engagé à développer un système d'enseignement plus souple et plus responsable, qui améliorera la qualité des résultats scolaires de tous. Cette volonté implique, et rend indispensable, de faire évoluer les méthodes établies de gestion des établissements, d'administration nationale et provinciale et, plus largement, les mentalités. L'héritage social et politique de l'Autriche, l'organisation de son administration comme de son système éducatif ne sont pas toujours adaptés à ce nécessaire changement. Les puissantes traditions centralisatrices, hiérarchiques et consultatives doivent évoluer de façon à préserver la continuité avec le passé et à s'adapter aux besoins à venir. Les responsables politiques, le système éducatif dans son ensemble et les chefs d'établissement eux-mêmes – à tous les niveaux – doivent se sentir investis d'une mission : développer des capacités de direction plus efficaces, plus importantes et mieux réparties au sein de l'entreprise éducative, capacités requises pour relever les défis contemporains.

Il appartient à l'École des dirigeants de préparer ce type nouveau de direction du système scolaire. De façon plus ambitieuse, l'École vise à :

- faire évoluer la culture du système éducatif de façon à ce que celui-ci puisse s'adapter aux changements requis ;
- adopter de nouvelles valeurs et pratiques ;
- assurer un service de qualité aux élèves scolarisés et aux différentes communautés dont ils sont issus ;
- continuer d'améliorer le système en fonction des besoins d'une société et d'un monde en mutation.

L'équipe d'étude comprenait le rapporteur, Louise Stoll, professeur associé au Centre pour la gouvernance en matière de formation de l'Université de Londres, Hunter Moorman, consultant de l'OCDE et expert en leadership, en réforme de l'enseignement et en développement des organisations, et Sibylle Rahm, Professeur à l'Université Otto-Friedrich de Bamberg, en Allemagne.

Après cette introduction, le chapitre s'attache, à la section 8.2, à décrire le contexte autrichien, en présentant les principaux facteurs susceptibles d'expliquer ou d'influencer l'École des dirigeants, et notamment les arguments politiques qui ont présidé à sa création. La section 8.3 examine le programme de l'École, exposant son objet, ses objectifs et ses grandes caractéristiques, ainsi que sa conception de la direction des établissements, de l'amélioration du système scolaire et de la formation en encadrement. La section 8.4 traite de l'efficacité du programme et de la manière d'en assurer l'amélioration continue, tandis que la section 8.5 aborde les conditions politiques nécessaires à sa réussite et leurs implications. Le chapitre se clôt, à la section 8.6, sur des pistes de réflexion et des recommandations aux pays qui envisageraient la mise en œuvre d'un dispositif analogue.

8.2 Le contexte autrichien¹

Le contexte socio-historique

L'Autriche est une démocratie parlementaire organisée sous la forme d'un État fédéral comprenant neuf provinces (*Länder*). La langue officielle du pays est l'allemand, mais divers groupes ethniques sont représentés, essentiellement en provenance des pays d'Europe de l'Est, de l'ancienne Yougoslavie et de la Turquie.

L'Autriche dispose d'une économie de marché bien développée. Le pays est prospère, mais la croissance s'y est récemment ralentie et le chômage s'y est accru (bien qu'il reste nettement inférieur à la moyenne de l'UE). La mondialisation et l'élargissement de l'Europe lancent des défis à long terme, durcissant la concurrence et renforçant le besoin de secteurs à forte valeur ajoutée, fondés sur le savoir. Le précédent gouvernement s'est efforcé d'adopter un calendrier économique plus libéral, axé sur le marché, et de restructurer le rôle de l'État, en mettant l'accent sur la déréglementation et la privatisation, la réforme de l'administration publique et un meilleur ciblage des avantages sociaux.

Sur les 8 millions d'habitants que compte l'Autriche (recensement de 2001), deux tiers vivent en zone urbaine. Le pays conserve néanmoins une tradition rurale importante. La population vieillit et la croissance démographique est lente. Le contexte social évolue lui aussi. Les familles monoparentales et celles où les deux parents exercent un emploi sont de plus en plus fréquentes. Les immigrés représentent une part croissante de la population, puisque 12,5 % des habitants sont nés à l'étranger (OCDE, 2006). Le vieillissement démographique et l'augmentation du nombre de personnes d'origine étrangère exercent une pression sur les finances publiques et sur les généreux systèmes de sécurité sociale et de retraite. Les établissements scolaires sont également sous pression, sommés qu'ils sont de satisfaire aux différents besoins des élèves, d'assumer des fonctions anciennement dévolues aux familles et de préserver la confiance de l'opinion publique dans le système éducatif.

Quoi qu'il en soit, des tendances de long terme persistent en matière sociale. Les Autrichiens vivent et travaillent généralement près de leur lieu de naissance et s'identifient beaucoup à leur région ou à leur localité d'origine. La mobilité, tant géographique que professionnelle, est faible et les enseignants et directeurs d'école restent souvent dans le même établissement pendant toute leur carrière, ce qui entrave parfois le recrutement. Des valeurs et des traditions de cohésion sociale, de confiance et de stabilité influencent profondément les processus sociaux et gouvernementaux. La prise de décision dans les écoles et dans le système scolaire obéit à un modèle très consultatif encourageant la participation et la négociation entre les parties. Les décisions ont la légitimité de cet engagement social, mais sont lentes et généralement peu audacieuses.

1. Cette section s'appuie beaucoup sur le rapport par pays élaboré pour l'activité « Améliorer la direction des établissements » par Michael Schratz, en collaboration avec Katalin Petzold, datant de décembre 2007 (www.oecd.org/edu/schoolleadership), ainsi que sur les informations contextuelles fournies par la note par pays rédigée dans le cadre de l'activité « Attirer, former et retenir des enseignants de qualité » par Françoise Delannoy, Phillip McKenzie, Stefan Wolter et Ben van der Ree en avril 2004 (www.oecd.org/edu/teacherpolicy) enfin, sur la base de données sur l'éducation Eurydice (2006).

Un système éducatif en mutation

Le système d'enseignement autrichien est très structuré et diversifié. Il offre aux élèves et à leurs parents de nombreuses options, pistes, alternatives et secondes chances.

Le système scolaire comporte un niveau élémentaire, puis un enseignement secondaire général et « général supérieur », à vocation pré-universitaire, divisé en deux cycles. Les établissements secondaires de second cycle comportent une branche générale et une branche professionnalisante. Les deux voies peuvent néanmoins déboucher sur l'enseignement supérieur.

Le système scolaire autrichien est sélectif, orientant les élèves après seulement quatre ans d'école primaire vers des écoles secondaires générales ou générales supérieures, en fonction de leurs notes. Une pression importante s'exerce sur les élèves et sur leurs parents, qui souhaitent voir leur rejeton admis dans un établissement prestigieux, sur les enseignants, qui doivent préparer au mieux les élèves, et sur les établissements, qui se disputent les meilleures recrues.

Au cours des premières années de ce siècle, il y avait une moyenne d'environ 853 000 élèves scolarisés dans l'enseignement élémentaire et secondaire – général et général supérieur (sur la base des données de 2004/05 pour le primaire et les *Hauptschulen* et sur celles de 2002/03 pour le secondaire général supérieur, données fournies par le réseau d'information sur l'éducation Eurydice, 2006). Le nombre d'élèves du primaire est en recul, une tendance qui devrait se poursuivre après 2008. Celui des élèves du secondaire a commencé à décroître lui aussi. Les écoles autrichiennes sont de plus en plus multiculturelles et les salles de classe de plus en plus marquées par une pluralité de langues, de religions, de groupes ethniques et de nationalités d'origine.

Les compétences en matière de législation et de mise en œuvre des politiques d'éducation sont réparties entre le gouvernement fédéral et les *Länder*. L'autorité décisionnaire sur les questions financières, les questions de personnel, ou d'autres questions relevant de la politique éducative, est répartie entre le ministère de l'Éducation (et dans certains cas la Chancellerie), l'administration scolaire fédérale et provinciale, enfin, les différents échelons du système scolaire et les chefs d'établissement.

La consultation joue un rôle important dans le système. Les parties prenantes – enseignants, parents, élèves et société civile – participent de manière officielle à la prise de décision ; les syndicats d'enseignants, les associations et les groupes d'intérêt ont une grande influence.

L'enseignement a toujours suscité de vifs débats entre responsables politiques. La large répartition des compétences entre les différents organes et entités en présence est à la fois le produit des intérêts politiques divergents et un frein les contrôlant. L'appartenance préalable au syndicat enseignant ou le soutien à un parti politique semblent jouer un grand rôle, quoiqu'informel, dans le choix des chefs d'établissement.

La diversité, le partage de la gouvernance, l'importance de la consultation et les structures partisans font en partie la force et la qualité du système éducatif. Dans le même temps, ces caractéristiques peuvent compliquer la gouvernance, ralentir la décision et entraver le changement.

Le contexte de la réforme

Le système scolaire autrichien s'inscrit dans une tradition de conformisme, de bureaucratie et de lourdeur. Pour résoudre les problèmes pédagogiques auxquelles elles se trouvent confrontées, les écoles et d'autres instances du système ont l'habitude de s'en remettre à leur hiérarchie et de réagir plutôt que de prendre elles-mêmes l'initiative de façon proactive. L'essentiel du débat politique et des discussions sur les améliorations à apporter concerne les moyens mis en œuvre plutôt que les objectifs. On s'intéresse à la manière de gérer le système, au lieu de se demander si celui-ci produit les résultats les plus adaptés à la société. La dispersion du pouvoir décisionnaire limite et ralentit les évolutions.

L'entrée dans l'Union européenne et le choc causé par les résultats de l'enquête PISA ont mis en évidence ces lacunes. Les conclusions de PISA indiquent que beaucoup d'élèves ne développent pas les compétences qui leur permettraient d'apprendre tout au long de leur vie. Elles révèlent également d'importantes disparités de performance entre élèves et dans la répartition des allocations entre les classes, les établissements et les régions (Haider *et al.*, 2003, dans OCDE, 2007).

Les résultats de l'enquête PISA et d'autres études à grande échelle comme TIMSS et IGLU ont provoqué un large débat public et politique sur la qualité de l'enseignement et ont favorisé une « évolution culturelle » majeure. Un ensemble de plus en plus important de normes, d'évaluations et de mesures de transparence ont renforcé la responsabilisation des établissements et accru la pression à engranger des résultats. La décentralisation a renforcé l'autonomie locale – et les conflits. Plusieurs réformes et initiatives isolées visant à rationaliser la gouvernance de l'enseignement et le système de prestation ont déplacé les pouvoirs et les responsabilités, ouvrant des opportunités et créant des tensions là où devoirs et privilèges sont confiés ou confisqués.

En 2005, la *Zukunftskommission* (Commission du futur) du ministère fédéral de l'Éducation a offert un cadre à la réforme de l'enseignement et formulé un certain nombre de propositions d'amélioration spécifiques. Parmi les principes mis en avant figuraient une gestion systématique de la qualité, une plus forte autonomie et plus de responsabilités dévolues aux établissements, la revalorisation de la profession d'enseignant, mais également plus de recherche et développement et l'élaboration de meilleurs systèmes de soutien (voir Haider *et al.*, 2003, cités par Schratz et Petzold, pour l'OCDE, 2007). Parmi les initiatives spécifiques suggérées, les plus significatives concernaient notamment :

- L'adoption de normes nationales (*Bildungsstandards*) et de procédures d'évaluation au terme de la 4^e année (école primaire) et de la 8^e année (secondaire général et général supérieur). L'accent mis sur les résultats, le suivi des performances et la responsabilisation constitue un changement majeur dans l'enseignement autrichien.
- Une mesure visant à améliorer la qualité de l'enseignement et à favoriser une direction centrée sur l'apprentissage, consistant à limiter la taille des classes à 25 élèves. Une initiative en faveur d'un enseignement et d'un apprentissage individualisés (incluant une assurance-qualité) viendra compléter cette mesure.
- L'autorisation et dans certains cas un financement permettant à certaines écoles de proposer une prise en charge prolongée des élèves durant toute la journée.

La longue tradition de l'inspection scolaire autrichienne évolue elle aussi. Les inspecteurs scolaires, dont la profession s'organise par province, circonscription, matière

et type d'établissement, examinent régulièrement la qualité de l'enseignement et la mise en œuvre des fonctions de direction et de gestion des établissements, identifiant les domaines qui nécessitent une amélioration. Deux programmes d'assurance-qualité ajoutent une dimension supplémentaire à l'interaction entre les établissements et l'inspection scolaire, renforçant le rôle de direction et de responsabilisation des inspecteurs.

L'évolution du rôle et des conditions de direction des établissements scolaires

En Autriche, les chefs d'établissement sont fonctionnaires, soit du gouvernement fédéral (établissements secondaires généraux supérieurs et des écoles secondaires professionnelles) ou du *Land* (écoles primaires, secondaires générales, spéciales, pré-professionnalisantes et professionnelles).

Traditionnellement, les chefs d'établissement doivent mettre en œuvre les lois et les directives venues d'en haut, administrer le budget et les ressources de l'école, superviser les cursus proposés, l'enseignement et l'apprentissage, et œuvrer en collaboration avec les enseignants pour apporter les modifications nécessaires. Ils assurent également la communication avec les autorités scolaires, les parents et la société civile, et gèrent le processus de consultation en matière de partenariats. En outre, dans les petits établissements, ils enseignent.

Les tâches imparties aux responsables d'établissement, mais aussi leurs méthodes évoluent. La déréglementation et une autonomie locale quelque peu accrue ont ajouté à leurs compétences administratives et budgétaires traditionnelles des fonctions de direction pédagogique plus étendues. L'adoption prochaine de normes nationales, fondées sur des évaluations de performance et sur des tests à l'échelle du pays, renforce encore leurs attributions en la matière. Aux termes d'un grand nombre de réformes spécifiques, ils doivent à présent orchestrer la réussite des processus d'évolution, aider les enseignants à s'acquitter de leurs nouvelles fonctions, gérer la collaboration entre partenaires scolaires mais aussi le durcissement des conflits et des tensions dans les établissements, enfin, assurer le succès de la large palette de réformes dont ils ont la charge.

Les chefs d'établissement scolaire autrichien doivent à présent orchestrer la réussite des processus d'évolution, aider les enseignants à s'acquitter de leurs nouvelles fonctions, gérer la collaboration entre partenaires scolaires et le durcissement des conflits et des tensions dans les établissements, enfin, assurer le succès de la large palette de réformes dont ils ont la charge.

Bien que la politique gouvernementale ait récemment renforcé l'autonomie des chefs d'établissement en matière de budget, de personnel et de programmes, leurs prérogatives restent limitées. Les écoles ne sont pas compétentes en matière d'embauche ou de licenciement. La répartition complexe des responsabilités et l'importance des processus consultatifs restreignent l'autonomie des directeurs. Une forte tradition d'indépendance des enseignants et de liberté d'interprétation des programmes réduisent encore l'influence de la direction impulsée et la portée des changements.

Alors que de nouvelles législations et attributions redéfinissent le rôle du chef d'établissement, sa relation avec les enseignants se complexifie. Le chef d'établissement supervise le travail des enseignants, mais ceux-ci bénéficient d'un large degré d'indépendance, fruit à la fois d'une tradition d'autonomie de la salle de classe et de dispositions prévoyant la participation des enseignants et des parents (parfois aussi des

élèves) aux décisions importantes. Les directeurs sont chargés de superviser et de coacher les enseignants, mais la plupart ne poussent pas très avant cette évaluation et cet accompagnement, dans un esprit de bonne entente entre collègues ou par manque de temps, sous la pression des tâches administratives. Ils ont peu d'autorité directe sur les récompenses ou les sanctions. Comme il a été dit, ils n'ont pas le pouvoir de recruter ou de licencier un enseignant, bien qu'ils puissent recommander l'embauche d'un postulant. Ils n'ont pas leur mot à dire sur la rétribution des enseignants, uniforme dans tout le pays, pas plus qu'ils ne peuvent offrir de suppléments de salaire ou de primes, bien qu'ils puissent faire des recommandations en ce sens auprès de leur hiérarchie. Ils sont censés amener les enseignants à s'engager dans leur développement professionnel et doivent pouvoir orienter leur progression, mais ont peu de pouvoir ou de marge de manœuvre le leur permettant.

Les chefs d'établissement n'ont pas le pouvoir de recruter ou de licencier un enseignant. Ils n'ont pas leur mot à dire sur la rétribution des enseignants, uniforme dans tout le pays, pas plus qu'ils ne peuvent offrir de suppléments de salaire ou de primes.

La formation autrichienne en direction

Les opportunités de formation en encadrement les plus intéressantes comprennent une formation obligatoire en gestion, divers cours proposés par des instituts de formation des enseignants sur différents sujets, enfin, l'École des dirigeants.

Les nouveaux chefs d'établissement doivent obligatoirement suivre un programme de formation en gestion au cours des quatre premières années suivant leur prise de fonctions, s'ils souhaitent voir leur contrat prolongé. Il s'agit de cours à temps partiel dispensés par les organismes de formation permanente du *Land*. La formation comprend essentiellement un ensemble de modules et une phase d'auto-étude. Les modules couvrent la communication et la direction, la gestion des conflits, la supervision des cours, le développement scolaire, enfin, les droits en matière d'éducation et de formation professionnelle et les droits des familles, considérés comme des compétences essentielles pour les nouveaux chefs d'établissement (Fischer et Schratz, 1993, dans Schratz et Petzold, 2007). Les participants mettent à profit l'auto-étude pour se familiariser avec la littérature pertinente, mener des projets combinant théorie et pratique et suivre d'autres formations, en fonction de leurs besoins.

Les candidats à la direction d'établissement n'ont pas de contraintes de formation préalables à leur nomination. Ils peuvent suivre certains modules de la formation obligatoire en gestion, mais devront assister à l'intégralité du programme une fois nommés chefs d'établissement. Aucun programme pédagogique particulier n'est requis outre la formation obligatoire. Les *Länder* proposent néanmoins divers programmes de soutien spécifique, comme le coaching et la supervision, ou d'autres rencontres régulières d'échange d'expériences entre chefs d'établissement débutants et experts. La participation aux programmes de développement professionnel est encouragée, mais reste facultative. Elle ne conditionne pas non plus le maintien du chef d'établissement à son poste, sa promotion ou son augmentation de salaire. Il n'existe pas de programme de formation continue systématique au niveau régional – seulement des possibilités de court terme. Des formations thématiques accompagnent les nouvelles réformes et permettent aux chefs d'établissement de se tenir au courant des innovations sur le plan national et régional. En outre, un projet-pilote a été lancé dans plusieurs *Länder*, afin d'étudier les

pratiques innovantes d'apprentissage mixte à composantes de cyber-formation, dans différents domaines.

Argumentation politique en faveur de l'École des dirigeants

Les responsables politiques autrichiens ont compris qu'il était nécessaire de préparer les responsables d'établissement à orchestrer et à soutenir l'évolution du système éducatif. L'École des dirigeants a ainsi été créé en 2004 par le ministère de l'Éducation, de la Science et de la Culture.

Les chefs d'établissement ont récemment acquis plus d'autonomie, mais ils ont peu l'habitude d'opérer en dehors d'une structure hiérarchique et bureaucratique. L'intention originelle de l'École était de développer chez les chefs d'établissement la capacité à agir de façon plus indépendante et à gérer leurs établissements en tenant compte des changements prévus par les réformes gouvernementales. L'intérêt qu'il y aurait à inclure un groupe de participants plus large se faisant sentir, les inspecteurs, le personnel des organismes de formation permanente et les responsables du ministère de l'Éducation et des autorités éducatives des *Länder* ont été intégrés au programme. La mission de l'École au cours de sa première phase de fonctionnement a consisté à former 3 000 chefs d'établissement et cadres du système éducatif, sur une très courte période, sur la base des travaux scientifiques les plus récents sur l'innovation et le changement.

8.3 Le programme de l'École des dirigeants

Des objectifs ambitieux

L'Institut supérieur des cadres s'attache au développement des capacités de direction des chefs d'établissement, inspecteurs, fonctionnaires gouvernementaux et personnels universitaires, en particulier issus des collèges universitaires spécialisés en éducation. Il vise à les rendre capables de gérer l'adoption des réformes nationales et d'orchestrer les processus d'amélioration du système éducatif. L'apprentissage et le perfectionnement individuels, la direction de projets et les relations en réseau sont les principaux axes de ce programme. Chaque année, une cohorte (ou « génération ») de 250 à 300 participants bénéficie de quatre « forums », sessions d'apprentissage de trois jours comprenant des présentations avec réflexions de groupe, ainsi que de travaux en binômes (partenariats d'apprentissage) ou en groupes de coaching collégial, constitués chacun de trois binômes. Grâce aux conseils et au regard critique de ces binômes et de ces groupes, chaque participant élabore et met en œuvre, au cours de l'année, un projet dans son établissement. Entre deux forums, binômes et groupes de coaching se rencontrent dans leur région d'origine. Ils côtoient également d'autres participants au sein de réseaux régionaux. La génération IV a obtenu son diplôme en octobre 2007, la génération V doit commencer les cours en décembre 2007.

Grâce aux conseils et au regard critique de ces binômes et de ces groupes, chaque participant élabore et met en œuvre, au cours de l'année, un projet dans son établissement.

L'objectif officiel de l'École des dirigeants est « d'améliorer durablement les conditions préalables et les processus d'apprentissage des jeunes dans tous les établissements d'enseignement » (LEA, 2007a). Pour dire les choses plus simplement, l'objectif, qui n'en est pas moins ambitieux, est de préparer les chefs d'établissement, à

tous niveaux et dans tous types d'établissement, à *travailler dans et sur le système* (LEA, 2007b).

Le programme vise deux niveaux de transformation. D'une part, les chefs d'établissement sont préparés à mettre en œuvre, de manière efficace, l'ambitieux programme de réformes du gouvernement et à permettre aux écoles de fonctionner avec plus d'autonomie locale et en prenant plus d'initiatives. L'École renforce ainsi la capacité des participants à jouer leur rôle de façon plus intentionnelle et proactive, à prendre plus de responsabilités, à motiver leurs équipes et à développer leur organisation. De cette manière, ils travailleront efficacement dans un système dont l'autonomie s'est accrue. Ils utiliseront de nouvelles compétences, une meilleure compréhension du système et leur réseau de relations pour se préparer pour l'école du futur. Pour cela, ils devront transmettre leur propre vision du système éducatif, développer l'esprit d'équipe, clarifier les rôles et les valeurs et mettre l'accent sur la pédagogie. Le droit public ne peut être modifié simplement, aussi une direction et une gestion efficaces des établissements doivent-elles s'opérer autant que possible dans le cadre du système existant.

Plusieurs réformes récemment adoptées sous l'impulsion de la Commission du futur soulignent d'ailleurs elles aussi le besoin de chefs d'établissement capables de gérer le changement.

D'autre part, l'École des dirigeants crée la masse critique nécessaire pour alimenter l'évolution du système. Les chefs d'établissement sortent de l'École animés de nouvelles valeurs, d'une nouvelle attitude, bien éloignée de la posture de docilité traditionnelle, forts de nouveaux réseaux dans un système éducatif auparavant segmenté et doués d'une compréhension du système qui inscrit leur pratique dans un contexte beaucoup plus large. Cette masse critique doit commencer la « re-culture » du système, introduire de nouveaux schémas et de nouvelles normes de pratique professionnelle. Comme l'indique la documentation du projet : « Le programme, qui vise à professionnaliser la direction, s'accompagne d'une nouvelle approche théorique et pratique qui transforme le système éducatif en mettant la qualité de la direction au cœur de l'innovation » (LEA, 2007a, p.1). Au terme de ce processus, le système d'enseignement doit être plus ouvert, plus souple et plus inclusif, alliant stabilité et innovation, attaché à une grande qualité de résultats, dont il devra rendre compte.

Au terme de ce processus, le système d'enseignement doit être plus ouvert, plus souple et plus inclusif, alliant stabilité et innovation, attaché à une grande qualité de résultats, dont il devra rendre compte.

Des théories de l'action mûrement réfléchies

Les programmes ont plus de chances d'atteindre leurs buts quand ils sont sous-tendus par une théorie qui relie efficacement l'action à son résultat. En matière de direction des établissements scolaires, les théories de l'action constituent, selon Elmore (chapitre 3), « un ensemble de jugements, liés logiquement entre eux, qui [...] relient les actions des dirigeants à leurs conséquences en termes de qualité et de performance ». Idéalement, la théorie de l'action fournira un lien logique, puissant et activable de l'action au changement, et la pratique réelle des dirigeants (ou des programmes) correspondra à leurs théories professées (Argyris, 1993 ; Argyris et Schon, 1978).

L'École des dirigeants s'appuie sur des théories de l'action visant une direction efficace centrée sur l'apprentissage, un apprentissage efficace de l'apprentissage de la

direction et, implicitement, une transformation efficace du système. Ces trois aspects sont traités ci-dessous.

La direction

La théorie de l'action en matière de direction relie un ensemble de résultats, par le biais de conditions, à un ensemble de compétences, d'attitudes et de dispositions. Les résultats visés sont la mise en œuvre de réformes nationales et la création d'établissements scolaires plus indépendants, tournés vers des solutions. Les variables intermédiaires sont les conditions dont la recherche a montré qu'elles déterminaient l'efficacité des établissements, par exemple des enseignants motivés et de qualité ou des parents impliqués, ou au contraire les conditions dont l'expérience prouve qu'elles réduisent l'efficacité des écoles, ainsi, l'obéissance hiérarchique ou l'isolement des salles de classe. Le programme introduit un troisième facteur dans cette équation : l'ensemble des attitudes, compétences et dispositions permettant aux chefs d'établissement d'agir dans ces conditions.

L'esprit du programme est bien résumé par la devise *Handlung schafft Wirklichkeit*, « l'action fait la réalité ». L'École des dirigeants s'efforce de mettre en avant des modes d'action efficaces, permettant d'appliquer les réformes, de résoudre les problèmes et de réussir localement. Son approche comprend les éléments suivants :

- aider à acquérir une connaissance de soi suffisante pour disposer des ressources personnelles nécessaires afin de répondre aux exigences émotionnelles et intellectuelles fortes posées par la direction ;
- orienter vers des initiatives et un comportement proactifs ;
- remplacer la posture de « héros résolvant les problèmes » par une disposition à forger des solutions tournées vers l'avenir ;
- faire comprendre la nature complexe de l'apprentissage ;
- donner des points de repère dans le système, faire prendre conscience du contexte plus large de l'éducation et de la réforme et de l'ouverture relationnelle nécessaire à une direction stratégique ;
- habituer les participants à faire évoluer leurs modèles mentaux et leurs représentations du monde « comme il est » ;
- développer de nouvelles compétences concernant notamment la transmission et le retour d'informations ou le travail collaboratif, délégué et partagé.

La formation et le développement des compétences en direction

L'École des dirigeants envisage l'apprentissage de la direction comme une tâche complexe devant s'étaler dans le temps et résultant de plusieurs interactions. Les exposés s'appuient sur la théorie générale de l'apprentissage et sur la pédagogie de l'enseignement pour adultes, par exemple en ancrant les savoirs nouvellement acquis par les participants dans leurs connaissances antérieures et en combinant expérience et voie académique pour construire leurs nouveaux savoirs. Les nouveaux matériaux et exercices sont agencés en séquences logiques et cohérentes, de façon à créer les conditions émotionnelles et intellectuelles nécessaires à un apprentissage efficace. La clé de voûte théorique de l'approche consiste à dire qu'une formation et des expériences réalisées en

vertu des principes inhérents au programme produiront un apprentissage qui pourra être efficacement appliqué dans l'établissement d'origine du participant. Les principales composantes de ce modèle d'apprentissage sont :

- l'introduction de nouvelles idées par séquences (généralement dans des contextes familiaux) ;
- l'utilisation des connaissances et de l'expérience des participants ;
- la démonstration et la modélisation ;
- de nombreuses opportunités de discussion et le développement d'applications ;
- un apprentissage s'appuyant sur les problèmes rencontrés par les participants dans leurs établissements et sur leurs projets ;
- l'utilisation d'approches pédagogiques diverses pouvant convenir à différents types d'esprit ;
- un soutien émotionnel et intellectuel, des retours d'information et une correction des erreurs s'opérant dans une atmosphère cordiale et chaleureuse ;
- la création d'une pratique communautaire globale d'apprentissage professionnel, destinée à soutenir l'application ultérieure des acquis et la mise en œuvre des changements.

La transformation du système

Le programme de l'École est également sous-tendu par une théorie implicite de la transformation du système, s'appuyant sur deux idées centrales : les cadres diplômés de l'École, qui ont une attitude, des compétences et des dispositions nouvelles, transformeront leurs établissements par leur comportement et par la portée de leurs projets ; d'autre part, la masse critique des diplômés permettra au fil du temps une évolution majeure de la culture de l'enseignement.

Une conception, un contenu et un fonctionnement dosés avec soin

Le programme de l'École repose sur un bon équilibre entre formation en direction, principes d'apprentissage et structure et contenu des cursus. Plus que jamais, « le médium est le message », puisque tous les éléments sont conçus en pensant à l'apprentissage du participant. Pour la clarté de l'exposé, nous décrirons comme une suite d'éléments discontinus ce qui en réalité ne constitue qu'un seul et même substrat.

Le rôle central de la direction

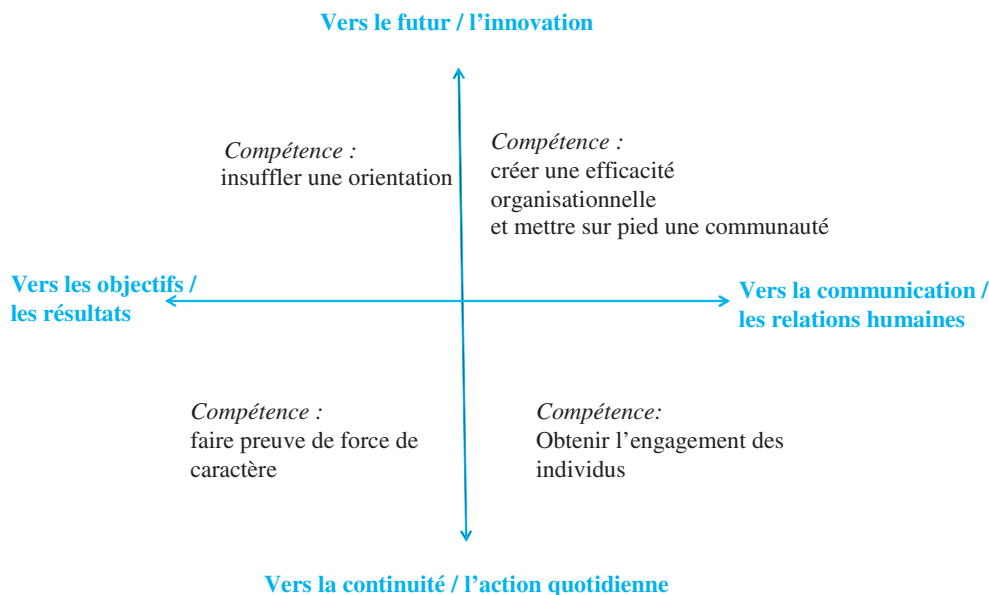
Le programme s'appuie sur l'idée que la qualité de la direction est le point de départ de l'innovation dans le système éducatif (Schratz et Petzold, 2007). Son trait le plus distinctif est qu'il se concentre sur la direction dans ses multiples dimensions.

Une direction centrée sur l'apprentissage

Le modèle de la compétence en direction (graphique 8.1), fondé sur les travaux de Riemann (1977) et Ulrich *et al.* (1999), constitue l'arrière-plan théorique du programme. Il montre l'équilibre auquel doivent parvenir les chefs d'établissement entre la promotion

du changement et la préparation de l'avenir, d'une part, et la reconnaissance du besoin de continuité, d'autre part. Parallèlement, les chefs d'établissement s'attachent aux résultats tout en mesurant l'importance de la communication et de la construction de relations, fruits du travail en commun. Le modèle suggère que les chefs d'établissement doivent insuffler une orientation, faire preuve de force de caractère et obtenir l'engagement des individus, tout en créant dans l'organisation une atmosphère propice à la réalisation.

Graphique 8.1 Modèle de la compétence en direction



Tout cela ne va pas de soi dans un système aux acteurs multiples. Comme le disait un syndicaliste rencontré lors de la visite d'étude, un chef d'établissement efficace doit travailler avec les élèves, les parents, avec ses pairs et avec les enseignants, « au sein d'un réseau complexe ».

Dans l'établissement scolaire que nous avons visité, nous avons pu voir à l'œuvre l'un des premiers diplômés de l'École des dirigeants, en l'occurrence une femme. Cette directrice se sent véritablement en charge de l'avenir de l'établissement et de ses possibilités et nous a été décrite par son inspectrice comme quelqu'un de confiant, ayant des objectifs clairs, consciente de son rôle de mise en œuvre de la politique nationale de l'éducation, mais n'hésitant pas à faire part à son inspectrice de ses doutes sur certains volets de cette politique : « Elle assume la responsabilité des décisions spécifiques, qu'elle prend selon ses convictions, et sait adapter les politiques aux besoins de l'établissement. » Nous avons rencontré ses collaborateurs, des parents et un représentant des élèves, qui tous ont souligné son sens de la démocratie et précisé que les décisions ne se prenaient pas sans processus de consultation, processus auxquels participent également les élèves. Pour leur représentant, un bon chef d'établissement est quelqu'un qui « écoute les élèves et respecte leur point de vue ». Les enseignants souhaitent prendre part au développement de l'établissement et, chose quelque peu inhabituelle dans le contexte

autrichien, admirent la direction, qui « laisse la place à l'énergie qu'ils apportent eux-mêmes ».

La direction en faveur de l'apprentissage

L'influence des chefs d'établissement sur l'apprentissage a été identifiée comme l'un des éléments indispensables au succès de la direction des établissements (Leithwood et Riehl, 2003), aussi la direction au service de l'apprentissage est-elle cruciale pour l'École. Schratz (2006) montre qu'en Autriche la direction et l'apprentissage sont traditionnellement considérés comme des domaines de pensée séparés relevant de personnes différentes. Les chefs d'établissement dirigent (et quelquefois donnent des cours), les enseignants enseignent et les apprenants apprennent. L'École des dirigeants, au contraire, coordonne systématiquement la direction et l'apprentissage, en mettant l'accent sur l'apprentissage tant des élèves que des chefs d'établissement.

Le programme de l'École vise à combler l'écart qui existe entre la direction et l'apprentissage, en s'appuyant sur un modèle à cinq dimensions représentant les deux notions, élaboré à l'Université d'Innsbruck (Schratz et Weiser, 2002). Ce modèle s'articule autour des concepts suivants : savoir, compréhension (signification), capacité (application), individuel (personnel) et groupe (social). Il est considéré comme pouvant s'appliquer à la direction et à l'apprentissage de demain. L'attention accordée à l'apprentissage est plus importante actuellement qu'à l'ouverture de l'École. Nous avons assisté, lors d'un forum, à une présentation stimulante de la part d'un responsable de l'École, organisée autour des questions suivantes : « Que faire pour la direction de l'apprentissage ? Quel en est l'objet principal ? Quelle incidence a-t-elle sur les élèves ? » Les cinq dimensions du modèle étaient alors présentées par le biais d'un « théâtre de la direction ». Les participants étaient invités à les considérer en rapport avec le rôle de l'école, les méthodes d'enseignement, un sujet particulier, l'évaluation et les itinéraires personnels des individus. Nos entretiens avec plusieurs participants ont montré qu'il s'agissait là d'idées nouvelles pour eux. Cette séance faisait suite à un précédent exposé, proposé lors d'un forum antérieur, sur l'apprentissage des élèves, du personnel et de la direction.

L'apprentissage des chefs d'établissement est également essentiel, comme le décrit la « chaîne des effets » (Schley et Schratz, 2004), modélisée pour la génération I de l'École et utilisée pour elle. Celle-ci est décrite comme un réseau mental de relations pertinentes montrant le trajet menant de la direction à l'apprentissage et *vice versa* (Schratz, avec la collaboration de Petzold, 2007). Elle montre « en théorie de quelle manière la direction influe sur les personnes, les emplois du temps, la culture et les structures et comment, par des interactions, elle produit l'action et les résultats liés aux objectifs de l'établissement ».

Encadrer le développement et l'évolution des établissements

Le développement des établissements est une étape-clé de leur amélioration, permettant aux chefs d'établissement et aux enseignants de superviser et d'évaluer les pratiques, de façon à offrir un enseignement et un apprentissage de meilleure qualité (Elmore, chapitre 3). Les initiatives autrichiennes (QIS, QIBB) favorisent le maintien et l'amélioration de la qualité dans le secteur de l'éducation, visant en particulier l'enseignement et l'apprentissage dans une société en mutation. Le développement de la qualité nécessite de changer de point de vue sur la gestion et la direction des établissements. Les enseignants doivent se muer en apprenants et les chefs

d'établissement s'efforcer de développer et d'améliorer les écoles. Comme l'a montré un rapport de l'OCDE sur les politiques éducatives autrichiennes (Delannoy *et al.*, 2004), l'autonomie accrue des établissements rend plus difficile de les diriger efficacement. En outre, compte tenu de l'évolution du rôle des inspecteurs, l'importance de leur relation de travail avec les chefs d'établissement et de la manière dont ceux-ci les informent de leurs projets et discutent avec eux de leurs objectifs, de leurs évaluations et de la modernisation de leur établissement a plusieurs fois été mentionnée lors de la visite d'étude. Une directrice a par exemple souligné que les bonnes relations qu'elle entretenait avec son inspectrice constituaient un bon point de départ pour ses projets.

Le passage à une plus forte autonomie des écoles implique que celles-ci deviennent des organisations apprenantes, capables de résoudre au jour le jour les problèmes et les défis qu'elles rencontrent : personnalisation, augmentation de l'information, évolution sociale, pensée et action mondialisées (ministère fédéral de l'Éducation, de la Science et de la Culture, n.d.).

Les chefs d'établissement doivent avoir conscience du rôle stratégique qui est le leur et prendre la responsabilité de la direction de l'apprentissage. Ils doivent mettre en œuvre des stratégies de réforme extérieures et stimuler les énergies réformatrices au sein de leur équipe. Ils ne doivent pas uniquement se préoccuper des ressources et des résultats, mais aussi avoir une vision de l'établissement et de son offre pédagogique. Ils doivent inspirer, motiver et créer une atmosphère qui suscite l'engagement du personnel et stimule les élèves ; en bref, ils doivent créer les conditions d'un apprentissage continu et durable (Stoll *et al.*, 2003). La direction d'établissements autonomes est une tâche délicate, qui demande des dispositions personnelles permettant d'insuffler le changement et de prêter attention à la composante émotionnelle de l'encadrement.

Piloter des organisations, des communautés professionnelles et des réseaux apprenants

De plus en plus, les études sur la direction et l'amélioration du système éducatif soulignent les avantages du travail en collaboration au sein de ce qu'on appelle tantôt organisations apprenantes (Mulford, 2003), tantôt communautés apprenantes professionnelles (Stoll et Seashore Louis, 2007). Cette méthode représente un véritable défi dans une culture où beaucoup d'enseignants ont l'habitude de travailler isolément. Les chefs d'établissement doivent viser à améliorer la pratique des enseignants pris individuellement, à développer les capacités collaboratives de tous les professionnels de l'établissement et à établir des liens avec d'autres écoles par le biais des réseaux d'apprentissage (OCDE, 2003) et d'autres partenariats. L'objectif est que les établissements scolaires autrichiens se transforment progressivement en communautés apprenantes professionnelles. L'École des dirigeants encourage cette approche en instaurant une communauté apprenante professionnelle parmi ses propres élèves et en leur présentant des stratégies d'apprentissage susceptibles d'être réutilisées dans leurs établissements d'origine.

Une direction systémique et répartie

La pensée systémique à la base de la gestion du changement implique de considérer le système comme un tout. D'un point de vue systémique, l'interrelation et l'interdépendance existant entre les différents échelons du système sont essentielles. Pour

influencer le système et la direction à tous les échelons de celui-ci, une méthode à plusieurs niveaux est requise.

L'intention première de l'École des dirigeants est de promouvoir la direction dans le système éducatif ; il s'agit ainsi d'encourager une collaboration entre collègues à tous les niveaux, au profit de tous les enfants et adolescents scolarisés, et non pas simplement avec ceux dont on se sent le plus proche. Les chefs d'établissement capables d'avoir cette attitude sont décrits dans le programme et ailleurs comme des « penseurs du système en action » (Fullan, 2005). C'est une des principales raisons qui expliquent la participation à l'École d'un grand nombre de cadres issus des différents échelons du système – établissements, circonscriptions, instituts de formation, ministère – rassemblés pour collaborer au sein de partenariats d'apprentissage, d'équipes et de réseaux.

Hopkins (2006) appelle de ses vœux une « approche systémique qui associe les différents échelons que sont la salle de classe, l'établissement et le système éducatif à des fins d'amélioration des résultats scolaires des élèves ». D'après notre expérience, si l'intention est d'encourager le développement des communautés apprenantes professionnelles au sein des établissements, les questions relatives au professionnalisme des enseignants doivent être traitées (voir section finale) avant de procéder à une répartition plus large des compétences de direction dans les établissements scolaires autrichiens.

Les établissements sont eux-mêmes des organisations complexes, au sein desquelles s'enchevêtrent plusieurs domaines : programme scolaire, enseignement et apprentissage, structure et processus organisationnels, culture scolaire, développement professionnel, gestion des élèves et des classes, mais aussi budget, gestion du personnel ou encore des installations. L'autonomie des établissements, les processus d'amélioration et de développement des établissements et les initiatives en faveur de la qualité achèvent de rendre très complexe le processus d'apprentissage lié à ces organisations et ardu pour les personnes qui y travaillent. Bien que ce soit important, il ne suffit pas de savoir gérer isolément les différentes composantes du système : un chef d'établissement compétent doit pouvoir comprendre et piloter le système dans son ensemble.

Les chefs d'établissement opèrent en outre dans un environnement systémique qui s'étend au-delà de leurs établissements. Cela nécessite pour eux de modifier leur façon de penser, puisque la plupart sont habitués à un comportement passif d'obéissance vis-à-vis de ce système extérieur. L'autonomie des établissements, les programmes en faveur de la qualité, la responsabilisation des chefs d'établissement et les importantes réformes en cours exigent à présent des chefs d'établissement qu'ils aient un vaste réseau de relations dans le système scolaire, qu'ils soient capables de comprendre et d'anticiper les réactions des autres composantes de ce système, mais aussi d'établir des collaborations stratégiques et de négocier auprès du système soutiens et ressources.

Coûts, planification et gestion du projet

L'École des dirigeants est un projet auquel collaborent étroitement le ministère fédéral de l'Éducation, des Arts et de la Culture, l'organisation *Kulturkontakt Austria*, l'Université d'Innsbruck, l'Université de Zurich et l'IOS (Institut für Organisationsentwicklung und Systemberatung) de Hambourg. Les deux directeurs du projet sont complémentaires, l'un contribuant essentiellement par son savoir-faire en développement professionnel, l'autre par sa connaissance du pays et du domaine de l'éducation. Ils dirigent ensemble une équipe scientifique, dont ils sont une composante

essentielle, et travaillent avec une équipe organisationnelle dirigée par un chef de projet du ministère, responsable de l'organisation d'ensemble de l'École et de la coordination entre les parties prenantes. Ces équipes ont des responsabilités clairement définies et se rencontrent régulièrement afin de planifier les forums, la recherche et l'évaluation, ainsi que les activités en cours avec les participants et les anciens élèves. Le noyau dur de l'équipe scientifique est restreint, puisqu'il se compose des deux directeurs, de deux assistants (l'un supervisant la conception pédagogique de l'École, l'autre coordonnant les activités de recherche) et d'un chef de projet qui veille à la mise en pratique des buts et des objectifs de l'École. Ces cinq personnes reçoivent le soutien d'une équipe plus large, comprenant les coordinateurs des réseaux régionaux. Le partenaire ministériel prend en charge les aspects politiques, vérifie les qualifications des participants potentiels et gère la communication avec les élèves entre deux forums.

Le contrat passé entre le ministère et les universités a permis de financer l'ensemble des coûts de lancement et d'exploitation du programme. Chaque génération (cohorte) a coûté un peu plus de 500 000 EUR ; autrement dit, après la première année dont le coût d'ensemble a été un peu plus élevé, le coût par participant s'est monté à un peu plus de 2 000 EUR. Ce chiffre couvre l'ensemble de la planification et de la gestion du projet, les coûts induits par chaque forum (y compris les intervenants, la location du site de conférence, les moyens multimédia, l'hébergement et les repas pour tous les participants), différents services liés par exemple au site Internet ou aux supports d'apprentissage, enfin, les coûts divers. Les organismes dont dépendent les participants sont responsables de leur acheminement aller-retour jusqu'au lieu de conférence pour chaque forum.

L'équipe d'experts en charge du programme doit avoir des compétences solides et approfondies en matière de formation. Pour le moment du moins, il n'est pas prévu d'institutionnaliser le programme ou de l'intégrer à des organisations ou à des dispositifs existants ; les ressources nécessaires à son fonctionnement continueront d'être fournies par l'extérieur.

Des principes d'apprentissage puissants

La formation proposée par l'École des dirigeants s'appuie sur un ensemble de principes d'apprentissage.

Créer un environnement et des relations de confiance

Instaurer la confiance entre les participants est le point de départ de la formation dispensée. Les forums commencent par une « invitation émotionnelle », selon les propres termes de l'un des directeurs de l'École. D'après un coordinateur régional rencontré durant la visite d'étude, « l'École offre un accès émotionnel aux personnes ; il devient ainsi plus facile de travailler sur le plan cognitif ». Un directeur d'école primaire estimait quant à lui que « la confiance aide à exposer des idées dont on ne parlerait pas dans d'autres situations ». Un responsable d'établissement secondaire résumait : « C'est un sentiment difficile à décrire. Je me sens très proche de collègues que je n'ai rencontrés qu'en octobre. ».

Les forums commencent par une « invitation émotionnelle » : pour un directeur d'école primaire, « la confiance aide à exposer [ses] idées » ; un responsable d'établissement secondaire résume : « Je me sens très proche de collègues que je n'ai rencontrés qu'en octobre. »

Offrir des opportunités d'apprentissage constructivistes et autodirigées

Dans tous les sens du terme, l'apprentissage est autodirigé (Hallinger, 2003). Les opportunités d'apprentissage donnent aux participants la liberté de faire leurs propres choix. Ils sont responsables de leurs décisions, mais examinent d'autres possibilités de se comporter sur la scène pédagogique. Le travail en réseau et l'apprentissage en binôme donnent l'occasion de faire des expériences de direction. En outre, les séances plénières traitent de questions relatives à la vie scolaire et les groupes de coaching collégial travaillent ensemble sur des sujets liés aux exposés. L'apprentissage est donc considéré comme une activité propre à chacun, constructive, et non comme la simple conséquence de la formation.

Le point de départ de l'apprentissage de la direction consiste à développer les capacités personnelles des individus. Les chefs d'établissement doivent se comprendre eux-mêmes dans leur fonction de direction, mais aussi dans leur relation aux autres et au système. C'est une hypothèse fondamentale du programme que de considérer que la direction et le développement des capacités de direction de chacun commencent par la connaissance de soi. Tout dirigeant doit connaître son « équipe intérieure » (LEA, 2007b) – c'est-à-dire les différentes facettes de sa personnalité, qui gouvernent son action – et être capable de faire l'équilibre entre ces voix intérieures pour parvenir à l'authenticité. Clarifier sa propre position avant de communiquer avec les autres est essentiel. La bonne connaissance des membres de la communauté scolaire et la capacité à communiquer avec eux et à les motiver procèdent de cette connaissance de soi.

Des stratégies d'apprentissage variées et fondées sur l'expérience

Les difficultés rencontrées au quotidien jouent un rôle central dans la méthode d'apprentissage. Chaque participant a un projet d'étude qui concerne sa propre « situation de développement » – généralement un problème auquel il se heurte dans son établissement d'origine. Tous développent et mettent en œuvre leurs projets en s'appuyant sur les compétences qu'ils viennent d'acquérir à l'École. Les groupes de coaching collégial servent d'« amis critiques » (Costa et Kallick, 1993) ou de coachs au porteur du projet pendant l'année, lui permettant d'acquérir une vision, une confiance et des compétences nouvelles susceptibles de l'aider à remplir son rôle de chef d'établissement.

Tel qu'il est structuré, l'apprentissage fait appel à un éventail varié de styles. Les formateurs emploient des méthodes diverses, utilisant des conférences en amphithéâtre, des études de cas, des scénarios et des fictions. Le contenu théorique est transmis avec humilité et avec beaucoup d'humour. On prend grand soin de construire l'« échafaudage » du nouveau savoir en l'amalgamant à l'ancien ; les participants sont fréquemment invités à réfléchir, à discuter et à parler, devant un large auditoire, de ce qu'ils commencent à comprendre. Aux sessions d'apprentissage classiques s'ajoute un apprentissage informel recourant à la mise en scène. Au cours de leur formation, les participants écoutent, regardent, écrivent, créent et jouent (pièces de théâtre, spectacles de danse, autres méthodes kinesthésiques). Du fait du travail en binômes et des groupes de coaching, ils sont souvent amenés à jouer un rôle de facilitation de l'apprentissage. Les membres de l'équipe scientifique ont eux-mêmes modélisé l'importance de la variété des styles d'enseignement et d'apprentissage en fonction des différences de personnalité et de parcours.

L'École des dirigeants dote ses diplômés de compétences, de techniques et d'outils qu'ils pourront utiliser dans l'exercice de leurs fonctions. Si les contenus spécifiques peuvent varier d'une année sur l'autre, en fonction de l'orientation donnée au programme, la formation inclut généralement un renforcement des compétences en communication et en retour d'informations, en mentorat et en coaching, en gestion de projet, en stratégie et en direction.

L'École des dirigeants dote ses diplômés de compétences, de techniques et d'outils qu'ils pourront utiliser dans l'exercice de leurs fonctions, notamment des compétences en communication et en retour d'informations, en mentorat et en coaching, en gestion de projet, en stratégie et en direction.

La formation souligne aussi combien il est important de comprendre les différentes dimensions de l'apprentissage. Celles-ci concernent les connaissances, la compréhension, l'action, la vie en communauté et l'existence même. Il s'agit des dimensions cognitive, pratique, sociale et existentielle de l'apprentissage. Le programme semble dire que toutes ces dimensions sont présentes dans toute situation d'apprentissage, mais que les apprenants privilégient ou sont particulièrement doués pour certaines d'entre elles. Ils peuvent être plus efficaces quand ils comprennent ces dimensions et leurs préférences personnelles, de même que les enseignants et les responsables éducatifs peuvent aider plus efficacement les autres quand eux aussi comprennent ces dimensions de l'apprentissage. Les élèves de l'École racontent qu'après avoir identifié leurs préférences d'apprentissage et celles des autres, ils ont commencé à se sentir plus fortement en charge de l'évolution du système et plus capables de la gérer.

Apprendre au sein d'une communauté d'apprenants

L'École des dirigeants fonctionne comme une communauté d'apprenants qui enrichit le développement individuel des participants et modélise des principes d'apprentissage que ceux-ci peuvent mettre en œuvre dans leurs établissements.

On a montré que les communautés ou les organisations apprenantes sont plus efficaces et améliorent leurs résultats à mesure qu'elles accumulent de l'expérience (Senge, 1990a, 1990b ; Marquardt, 1996 ; Mulford, 2003). Généralement, les organisations de ce type sont dotées de valeurs, d'une structure et de processus qui renforcent la capacité de leurs collaborateurs à s'acquitter de leurs tâches à un niveau d'exigence élevé, à s'adapter à la transformation de leur environnement organisationnel et à constamment améliorer la qualité de leur travail et leurs prestations. Les composantes à privilégier sont la réflexion et l'ouverture d'esprit, le sens de la responsabilité collective et des objectifs partagés, des habitudes de travail collégiales et transparentes, une définition commune et explicite des pratiques efficaces, des systèmes de qualité, une répartition souple des ressources et une utilisation maximale de l'expertise interne. La communauté se construit pas à pas, s'étendant progressivement des partenariats d'apprentissage aux groupes de coaching, puis aux réseaux régionaux (voir ci-dessous). Les conditions propices à l'apprentissage et au développement professionnel sont mises en œuvre et étendues niveau par niveau.

L'École des dirigeants s'efforce de fonctionner comme une organisation apprenante : ce choix traduit la conviction que le développement personnel et le développement de l'école visant à améliorer les conditions d'apprentissage des élèves sont corrélés. L'évolution personnelle des responsables d'établissement qui s'épaulent mutuellement au

sein des communautés apprenantes rend possible l'amélioration de leurs résultats éducatifs. Les normes et les liens sociaux inspirent un sentiment de confiance, de sécurité et d'assurance. Transformer le système d'enseignement nécessite une approche à plusieurs niveaux. Commencer le processus par l'individu, le faire réfléchir sur ses attitudes, le faire communiquer avec d'autres au sein de réseaux, puis transformer les communautés apprenantes à l'échelle plus vaste du système entier, tels sont les principaux jalons du processus d'évolution encouragé par l'École.

Adopter une approche holistique

Considérant l'apprentissage comme un processus complexe impliquant l'être humain dans toutes ses dimensions, l'École des dirigeants offre la possibilité de développer d'autres compétences et d'autres talents. Il invite ses participants à des randonnées alpêtres aux environs des sites de conférence, mais les incite aussi à pratiquer la danse, la gymnastique ou encore à connaître les techniques des camps de survie. D'abord assez réservés vis-à-vis de cette approche très englobante de l'apprentissage, les élèves de l'École s'y rallient progressivement.

L'École des dirigeants invite ses participants à des randonnées alpêtres aux environs des sites de conférence, mais les incite aussi à pratiquer la danse, la gymnastique ou encore à connaître les techniques des camps de survie.

Créer une culture de l'École des dirigeants

La création d'un ensemble de normes, de concepts et de termes partagés constitue l'un des axes de cet effort pour implanter une nouvelle culture. Quelques exemples illustreront la pratique de l'École à cet égard. En rupture avec la tradition, les participants se tutoient, ce qui représente une marque d'ouverture et de confiance plus forte que le simple usage des prénoms. Des formules comme « L'action fait la réalité » ou le « changement de modèle » (*Musterwechsel*), se rapportant à la nécessité de changer de schémas préétablis ou de modèles mentaux, servent de slogans rappelant les attitudes et les pratiques nouvelles prônées par l'École. Le travail en équipe et la collaboration sont les modes dominants d'interaction et d'apprentissage ; les habitudes solitaires sont rapidement écartées. La responsabilité vis-à-vis de soi et de l'apprentissage est constamment mise en avant. Quand par exemple les participants posent une question aux formateurs ou en appellent à leur expertise, ceux-ci leur retournent souvent la question, les mettant face à leurs responsabilités.

Des stratégies et une structure de programme inscrites dans un réseau de connexions

Les forums

Lors de la première rencontre, au cours du premier forum, on présente aux participants la philosophie, l'organisation et la structure de l'École des dirigeants. Les partenariats d'apprentissage et les groupes de coaching collégial sont formés. Le deuxième forum sert à définir les projets de développement et à amorcer le coaching collégial. L'équipe scientifique présente des outils de gestion de projets professionnels. Le troisième forum invite les participants à raconter leurs expériences de réforme. Les

ateliers fournissent des compétences en communication, des stratégies de résolution des problèmes et se penchent sur la question de la motivation. Lors du dernier forum, les participants présentent un projet par groupe de coaching, désigné collégalement au sein de ce groupe. Pour l'obtention du diplôme, chacun doit rédiger un mémoire sur son travail, documentant les processus de développement professionnel et personnel mis en œuvre.

Les partenariats d'apprentissage et les groupes de coaching collégial

L'École des dirigeants offre des opportunités d'apprentissage aux chefs d'établissements scolaires en mettant en place des partenariats et des réseaux de responsables éducatifs. Ceux-ci fonctionnent comme des groupes de discussion, permettant à leurs membres d'améliorer leur compréhension des nouveaux savoirs qu'on leur inculque et de les lier avec leurs connaissances préalables. Ils offrent aussi un regard critique, qui aide les participants dans la gestion de leur projet, considéré de points de vue variés. Comme le disait un directeur d'école primaire : « La diversité des participants est très importante et m'aide beaucoup à voir au-delà des quatre murs de mon école. » Les groupes de coaching collégial suivent des règles bien définies, visant une bonne diffusion de l'information et la responsabilisation des cadres vis-à-vis de leur apprentissage. Les responsables de l'École observent l'interaction des équipes. Sans interférer avec elle, ils profitent des temps morts ou des pauses pour soulever des questions ou pour proposer leur analyse.

Le travail en équipe est une condition essentielle à la réussite des établissements scolaires : les personnes interrogées durant la visite d'étude nous ont décrit tout l'apport qu'ont représenté leur binôme et leur groupe de coaching collégial. D'après elles, il est très difficile d'inciter les autres à suivre des méthodes pédagogiques nouvelles. Connaître les différents modes d'apprentissage et les tensions existant dans « l'équipe intérieure » de leurs collègues ou de leur personnel (c'est-à-dire leurs différentes voix intérieures ou identités) permet de mieux comprendre le phénomène de la résistance au changement. C'est le point de départ du coaching collégial, qui ouvre la voie à différentes possibilités d'action. Les membres du groupe réfléchissent ensemble aux difficultés du processus de transformation et recherchent des solutions. L'aptitude à clarifier sa propre position avant d'écouter autrui, pour dépasser son horizon de certitudes et motiver les autres à améliorer l'apprentissage des élèves est au cœur de l'approche de l'École.

L'aptitude à clarifier sa propre position avant d'écouter autrui, pour dépasser son horizon de certitudes et motiver les autres à améliorer l'apprentissage des élèves est au cœur de l'approche de l'École.

Le coaching collégial est une micro-structure dans laquelle les participants évoluent en s'aidant les uns les autres. Des expériences de terrain sont analysées de manière systématique. Le travail des groupes procède par étapes, examinant chacune un cas personnel. Après la présentation d'un des membres du groupe, suivent les questions des autres participants, puis une conférence de coaching, la définition d'une problématique, une séance de remue-méninges, une réflexion d'équipe sur le processus et un retour d'informations. Cette démarche ne fait pas seulement mieux mesurer les défis de la direction, elle apporte aussi des amorces de solution.

Les réseaux régionaux

Les groupes de coaching collégial appartiennent à des réseaux régionaux qui se rencontrent périodiquement pour étudier des sujets administratifs ou pédagogiques liés au programme de l'École et mettre en contact les nouveaux diplômés et le réseau des anciens élèves. Les réseaux aident les responsables éducatifs de plusieurs manières. La confiance et la coopération entre collègues activent des ressources innovantes. Dans un environnement chaleureux, les chefs d'établissement peuvent tester leurs idées et recevoir des conseils sur leurs projets et leurs pratiques. Les réseaux encouragent les chefs d'établissement à développer une pensée systémique – à établir un lien entre les individus et les structures du système. La transformation du système éducatif nécessite une approche à plusieurs niveaux. Aider les chefs d'établissement à réfléchir sur leurs attitudes, à reconnaître les liens existant entre les différents échelons du système d'enseignement et à repérer les principales variables rendant le changement possible : autant d'éléments indispensables au processus d'évolution.

Évaluation, certification et membres diplômés

L'évaluation du développement personnel des élèves de l'École est fondée sur leurs rapports de projet. Les binômes, les groupes de coaching et les réseaux régionaux donnent des informations sur les participants. Les groupes de coaching désignent deux rapporteurs (dont le binôme), devant lesquels le postulant doit soutenir son projet. Outre cette évaluation formative, une évaluation sommative est réalisée par l'équipe scientifique.

L'échelle de compétences en direction définit des indicateurs d'évaluation des capacités de pilotage. Les participants remplissent cette grille au début et à la fin de leur expérience et, depuis la génération II, demandent à certains de leurs collègues de la remplir également, dans le cadre d'une évaluation à 360°.

Les premières années, il avait été demandé à chacun de rédiger un « mini-article » sur un incident important auquel il s'était trouvé confronté. Cela n'a pas été poursuivi, dans la mesure où cela n'aidait pas les participants à concevoir leur projet de manière positive et tournée vers l'avenir. Les responsables du programme espèrent réintroduire cet exercice sous une autre forme. Les premières générations avaient également été soumises à une « évaluation photographique », demandant à chacun d'illustrer par des photos sa conception de la direction d'établissement, mais l'équipe scientifique n'était pas en mesure de procéder à cette évaluation.

Les personnes s'acquittant avec succès de ces différentes tâches deviennent membres diplômés de l'École des dirigeants. Les autres reçoivent une attestation d'assiduité, mais n'accèdent pas au réseau de l'École.

Les participants qui passent avec succès le cap de l'évaluation sont certifiés et admis au rang de membres diplômés de l'École des dirigeants. Au cours du quatrième et dernier forum, on procède à une synthèse des points centraux de l'apprentissage, à une présentation des projets, on organise la poursuite des partenariats, groupes de coaching et réseaux régionaux, enfin, on délivre les certificats. Les nouveaux diplômés comptent poursuivre le processus d'apprentissage et contribuer à former les autres.

Les anciens élèves de l'École ont un rôle décisif à jouer dans le développement personnel des chefs d'établissement et dans le fonctionnement en réseau. Ils servent de mentors aux postulants de l'année suivante. Ils organisent les rencontres régionales et conseillent les équipes collégiales. Les coordinateurs de réseaux créent des liens entre les

différentes générations de diplômés (I à IV) et favorisent une communication ouverte au sein du système.

8.4 Efficacité et amélioration continue du programme

Il est essentiel de procéder à l'assurance-qualité et d'améliorer en continu la qualité des programmes de renforcement des capacités de direction pour leur permettre de réaliser leurs objectifs, de répondre aux besoins des participants et de réagir aux évolutions contextuelles et à la mise à jour des bases de connaissances. Dans cette section, nous présentons et élargissons un cadre d'évaluation utilisé au National College of School Leadership, au Royaume-Uni, qui s'appuie sur un dispositif d'évaluation des programmes de formation (Kirkpatrick et Kirkpatrick, 1998), afin de faire le point sur l'efficacité de l'École des dirigeants et sur son amélioration continue.

Plus d'un chef d'établissement sur six a participé à ce programme

Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit là d'un programme ambitieux, qui cherche à atteindre la moitié de tous les chefs d'établissement autrichiens dans un délai relativement court ; d'où l'ampleur de chaque génération. Entre 2004 et l'automne 2007, 1 015 chefs d'établissement (16.9 %) ont suivi la formation proposée par l'École des dirigeants et 259 s'apprêtaient à l'intégrer en décembre 2007. Plusieurs d'entre eux nous ont parlé positivement de cette expérience qui les a mis en contact direct avec un grand nombre de collègues, y compris issus d'autres générations.

Une implication très forte

D'après nos observations et les entretiens menés, les participants s'impliquent très fortement dans ce programme et sont extrêmement enthousiastes tant sur le contenu que sur les méthodes adoptés par l'École. Les idées formulées étaient inédites pour la plupart d'entre eux et ils se réjouissaient de « voir » différentes façons de communiquer et de résoudre les problèmes rencontrés. Inévitablement, dans toute formation continue suivie à l'extérieur, la qualité des formateurs contribue considérablement à rendre l'expérience positive. De l'avis général, la qualité des interventions pendant les forums était très élevée, stimulante et encourageante sur le plan professionnel, et grandement appréciée. Pour la plupart, les groupes de coaching collégial étaient également suivis et autonomes, bien que certains auraient dû être plus ciblés et soutenus par les forums, ce qui amène à s'interroger sur la manière de garantir l'implication des participants et la qualité élevée des partenariats d'apprentissage entre les forums. Le prolongement du programme et l'obligation notamment de mener un projet et de rédiger un rapport aidaient particulièrement, selon certains participants, à s'impliquer plus largement.

La partie consécutive à la formation semble être le volet le moins réussi du programme. Les anciens élèves doivent former une école virtuelle, qui soutienne les méthodes de direction et entretienne la dynamique de la culture de direction nouvellement introduite. Cette école s'appuie pour cela sur les réseaux régionaux. Les taux de participation et l'efficacité de ces réseaux sont inégaux. Le manque de cohérence et d'orientation de certains réseaux a suscité plus de commentaires négatifs que tout autre aspect du programme de l'École des dirigeants. Cependant, des cas isolés d'échanges porteurs au sein des partenariats d'apprentissage, des groupes de coaching et des réseaux régionaux témoignent du potentiel de cette école virtuelle.

Une incidence positive sur les méthodes de direction

Quoi que ce programme soit relativement récent, il semble avoir une profonde incidence sur les individus. Une échelle des capacités de direction (Pool, 2007) sert à évaluer les participants au début et à la fin du programme. Au départ, cette évaluation était uniquement réalisée par les participants, mais depuis la génération IV, elle a aussi été confiée à dix membres du personnel des organismes des participants et s'apparente désormais à une évaluation à 360°.

Au fil de nos entretiens, nous avons recueilli un grand nombre d'exemples qui illustrent l'impact de ce programme sur l'approche personnelle des chefs d'établissement. Si, dans certains cas, il a renforcé leurs convictions, il a très souvent modifié leur démarche, en particulier pour résoudre les problèmes et pour communiquer avec leurs collègues. Créer une ambiance plus favorable en étant plus attentif, adopter un comportement sensible envers les autres et encourager les appréciations mutuelles, instaurer un climat de confiance et impliquer les autres comptent parmi les principales répercussions du programme. Les exemples cités par des collègues d'anciens élèves montrent les incidences constatées de leurs points de vue. Et, selon les inspecteurs scolaires, certains responsables d'établissement reprennent leurs fonctions plus rapidement avec une plus grande autonomie. Ils sont plus axés sur leurs objectifs, des objectifs plus clairs et mieux ciblés, ils communiquent mieux et plus précisément, ils impliquent plus le personnel enseignant, ils sont plus libres dans leurs prises de décision, enfin, ils parviennent à considérer leurs problèmes sous différents angles et comparent les résultats obtenus.

Ces chefs d'établissement sont plus axés sur leurs objectifs, des objectifs plus clairs et mieux ciblés, ils communiquent mieux et plus précisément, ils impliquent plus le personnel enseignant, ils sont plus libres dans leurs prises de décision, enfin, ils parviennent à considérer leurs problèmes sous différents angles et comparent les résultats obtenus.

En conséquence, leurs collègues constatent parfois une réaction en chaîne, les chefs d'établissement servant d'exemple aux enseignants et aux élèves qui commencent à agir de façon similaire. L'un des participants, impliqué dans des travaux de recherche élève l'incidence de l'École des dirigeants pour la génération I, a constaté une autoanalyse accrue, à l'origine d'un changement notable en termes de communication : « Vous pouvez percevoir le travail de l'École. »

Cette formation visant à améliorer les capacités de direction a pour autre répercussion importante la façon dont elle est mise en pratique et dont cela affecte les personnes avec lesquelles les participants sont en contact. Une fois encore, un grand nombre de témoignages relatent les conséquences des connaissances accumulées par les participants à l'École des dirigeants sur leur travail quotidien. Outre le projet que tous les participants doivent mener dans leur organisme, d'autres exemples incluent : l'application des approches enseignées à différents problèmes ; l'utilisation de l'enquête sur les capacités de direction réalisée auprès du personnel concerné ou de tous les chefs d'établissement dans les circonscriptions ; le perfectionnement des cadres intermédiaires ; et l'intégration de groupes de coaching collégial à un programme régional de gestion d'établissement. Les participants, parfois même après la formation, consultent leurs condisciples ou d'autres membres de leur groupe de coaching lorsqu'ils ont un problème, et des amitiés personnelles se sont d'ailleurs indéniablement nouées ainsi. Certains collègues nous ont

également confié à quel point cette nouvelle culture de communication influence le personnel en poste dans les organismes des participants.

Une illustration intéressante des évolutions constatées concerne le directeur général d'une direction ministérielle qui, après avoir suivi la formation de l'École des dirigeants, a appliqué les approches enseignées à toute la direction. L'un des collègues interrogés nous a expliqué à quel point cette expérience les aide à clarifier leurs idées et modifie leurs orientations et leurs façons de communiquer.

Cela nous amène à la question de l'impact de ce programme sur l'ensemble du système.

Vers une transformation de l'ensemble du système

Transformer l'ensemble du système est naturellement difficile. Nous approfondissons cet aspect plus loin dans ce chapitre, mais souhaitons considérer ici les indices disponibles d'une telle évolution. En un sens, la modification considérable des attitudes et des orientations en matière de direction d'établissement qui semble intervenir chez de nombreux participants de l'École se répercute aux différents niveaux du système où le personnel éducatif est impliqué – établissements scolaires, circonscriptions, régions, instituts de formation des enseignants et parties du ministère.

Deux facteurs semblent néanmoins particulièrement importants quant à savoir si une école des dirigeants de ce type peut réaliser les changements que sous-tend l'expression « travailler sur le système ».

Le premier de ces facteurs est la masse critique. Plus les participants à ce programme seront nombreux, plus l'élan du changement gagnera en force. En effet, dans une région où près du tiers des inspecteurs scolaires ont suivi la formation de l'École des dirigeants, une culture nouvelle est en train d'émerger. Toutefois, l'École ne semble pas avoir encore franchi ce stade de la masse critique.

Le second facteur concerne l'implication des très hauts fonctionnaires du ministère. Au vu des entretiens menés, les représentants du ministère qui ont participé au programme jugent, pour la plupart d'entre eux, leur expérience à l'École aussi enrichissante que leurs pairs. Nombreux sont ceux néanmoins à ne pas être à un échelon suffisamment élevé du ministère pour insuffler les changements structurels susceptibles de garantir des répercussions maximales dans tout le système éducatif. Certes, certains participants montent en grade et pourront jouer un rôle accru, mais cela dépendra du nombre de personnes concernées et des postes auxquels elles accéderont.

Une minorité de participants n'a tiré aucun bienfait de ce programme

Le programme n'a évidemment pas eu les mêmes effets pour tous les participants. Parfois, cela dépend du lieu d'origine des participants et de leur expérience antérieure. Aux termes de la documentation du projet, les participants doivent avoir été chefs d'établissement pendant au moins trois ans. Cette règle a été assouplie pour les dernières générations. Certains chefs d'établissement en poste depuis peu estimaient en effet que d'avoir à s'occuper de gestion les empêchait de tirer le meilleur parti des méthodes de l'École des dirigeants.

Plus particulièrement, l'importance des répercussions du programme semble dépendre dans une certaine mesure de l'ouverture d'esprit des participants face à cette expérience et

notamment de leur aptitude à s'interroger sur leurs propres capacités de direction et sur leur rôle personnel. De manière générale, l'École est bénéfique à la grande majorité des participants, qui ont repris l'approche et les méthodes de travail de la formation. Plusieurs raisons paraissent expliquer le manque d'évolution chez une faible minorité de participants (environ 10 à 15 %). Certains ont senti la nécessité d'améliorer leurs capacités de direction, mais ne se sont pas impliqués intensément parce qu'ils étaient très axés sur le contenu. D'autres n'ont pas su traduire toutes leurs réflexions une fois de retour sur le terrain, d'autant moins face à une résistance des enseignants au changement. Pour certains autres, l'expérience à l'École n'a pas pu combler un manque de sensibilité en termes de communication, elle pourrait même l'avoir parfois exacerbé.

Qu'il s'agisse des responsables d'établissement, des inspecteurs scolaires, des formateurs ou des représentants du ministère, nous n'avons relevé aucune différence d'impact notable entre ces groupes. Leurs sphères d'influence sont bien sûr différentes, et il est possible que certains d'entre eux aient, dans leur groupe spécifique, une plus grande marge de manœuvre pour initier des changements importants dans le travail quotidien d'autres personnes.

Une incidence durable sur les participants

Il est évidemment essentiel pour l'École des dirigeants et tout programme similaire d'avoir des conséquences durables. D'après plusieurs anciens élèves, c'est le cas de la formation dispensée par l'École. Les modes de pensée et les méthodes semblent rester modifiés à long terme, et de nombreux anciens continuent d'appliquer les idées et les approches enseignées, même lorsqu'ils s'impliquent moins voire presque pas dans les programmes proposés par l'École aux anciens participants. Les travaux de recherche en cours auprès des établissements de la génération I mettront en évidence les aspects de la formation qui se répercutent dans le temps et la façon dont ils pénètrent les établissements et d'autres communautés. Nous aborderons le défi que représente la pérennité de cette formation dans la dernière section.

Suivi et évaluation en cours

Chaque forum est évalué par les participants, qui peuvent également écrire leurs opinions sur des fiches. Ce retour d'informations est considérable. Un membre de l'équipe est chargé de promouvoir la diffusion efficace du programme en anticipant les situations, en prévoyant les problèmes, en tenant compte des retours d'informations, en analysant toutes les difficultés, et en collaborant avec les directeurs du programme et d'autres membres de l'équipe pour s'assurer que les adaptations nécessaires sont réalisées. L'équipe se réunit pour discuter de l'amélioration de la qualité du programme, et, pour les membres de l'équipe, ces réunions sont un élément essentiel de leur capacité à procéder aux changements nécessaires. L'équipe dispose également à l'extérieur d'amis critiques spécialisés dans le développement des institutions et des établissements scolaires. Ces personnes assistent aux forums et donnent leur avis, qui est alors pris en compte dans l'organisation et la révision du programme.

Chaque participant vient aux réunions de son groupe de coaching collégial avec son « cas » (projet). Pour les premières générations, l'un des membres de l'équipe de direction était responsable de trois groupes de coaching pendant toute la période et ce suivi ne relevait d'aucun calendrier spécifique. Puis l'équipe de direction a estimé que le coaching n'était pas pleinement exploité, et aujourd'hui un membre de l'équipe de

direction observe chaque groupe au moins une fois pendant chaque forum pour identifier les problèmes de coaching. S'il souhaite faire une remarque qui aidera l'approche métacognitive d'apprentissage de l'équipe, il signale un « temps mort », et il peut également intervenir pour introduire les types de question à se poser ou à privilégier, par exemple lorsque le groupe de coaching ignore l'aspect humain d'un problème.

De plus, chacun des cas est documenté à chaque réunion du groupe de coaching collégial. Les rôles sont assignés au début de chaque session, l'un des membres de l'équipe se chargeant de compléter un formulaire et s'assurant auprès des autres membres qu'il ou elle rend fidèlement compte de la situation, des réponses et des décisions des collègues. La consultation de ces formulaires permet de voir si et comment les participants recadrent les problèmes ou s'ils se contentent de les aborder directement. Cette information est prise en compte dans la définition du programme.

Par ailleurs, un projet national de recherche a été lancé fin 2006 pour observer les générations I, II et III, et suivre les dix établissements impliqués sur 15 ans. Des questionnaires ont été envoyés aux chefs d'établissement, aux enseignants, aux élèves et aux parents, qui ont ensuite été interrogés. Au moment de notre visite, les premières informations recueillies étaient en cours d'analyse. Les anciens élèves sont également impliqués dans l'équipe de recherche.

8.5 Conditions politiques

Cette section examine un large spectre de conditions politiques liées à la qualité et à l'incidence de l'École des dirigeants, et à la réalisation finale des objectifs d'ensemble des autorités en matière de direction dans l'enseignement.

Mise en œuvre et coordination

L'initiative et le soutien du gouvernement fédéral ont été décisifs dans le lancement et la mise en œuvre de l'École des dirigeants. Il est peu probable qu'un programme de ce type – qui répond à un besoin national, exige des ressources considérables et implique un engagement fort – aurait pu être initié par un gouvernement provincial, une université ou un organisme privé. Il est inhabituel que des pouvoirs publics reconnaissent l'importance des capacités de direction pour l'apprentissage et la transformation du système. Le gouvernement a lancé avec l'École des dirigeants une initiative visionnaire et novatrice.

Il est inhabituel que des pouvoirs publics reconnaissent l'importance des capacités de direction pour l'apprentissage et la transformation du système. L'École des dirigeants est une initiative novatrice.

La façon dont le programme a été lancé soulève cependant des interrogations. À l'origine, l'École des dirigeants était une initiative personnelle de l'ancien ministre et a été introduit dans le système administratif « latéralement ». Autrement dit, le programme n'a pas été élaboré suivant les procédures bureaucratiques habituelles. Il y a gagné en rapidité de lancement, et a pu bénéficier de ressources spécifiques et accéder au rang de priorité ministérielle. Si cela a suscité une réaction positive de nombreux responsables d'établissement, il semblerait que plusieurs conséquences potentiellement négatives en découlent.

Soutien ministériel et liens avec d'autres initiatives nationales

Le ministère est en mesure d'apporter un soutien tant symbolique que substantiel à l'École en engageant des représentants ministériels, y compris aux échelons supérieurs du programme. Il existe un désaccord au sein du ministère quant à savoir si la participation du ministère en faveur de l'École est suffisante. Les participants à l'École ont été recrutés parmi sept directions et 78 départements ministériels. D'après les défenseurs du programme, la participation des hauts fonctionnaires est forte : 21 des 85 fonctionnaires au poste de directeur général ou chef de département, soit près d'un quart des effectifs, ont pris part à la formation. D'autres ne partagent pas le même avis. Selon l'un d'entre eux : « En présence d'un système rigide qui ne veut pas changer et d'une École des dirigeants qui encourage au changement, il faut espérer que la direction soit la première à suivre la formation, or ce n'est pas le cas. ». Il semblerait qu'un conflit sur le « terrain bureaucratique » pourrait soit limiter la participation soit donner l'impression d'un manque de soutien au programme dans certains services.

Le programme semble également insuffisamment coordonné aux autres initiatives nationales en matière de direction des établissements et de réforme de l'enseignement, contrairement à ce qui aurait pu se produire s'il avait été intégré au cadre général de la politique de l'éducation.

Manque de changement structurel complémentaire

Selon certains représentants des pouvoirs publics, l'École des dirigeants aura un impact limité parce que sa volonté de changer la culture en place par l'intermédiaire des individus n'est doublée d'aucun effort pour changer la structure du système. L'École est, à leurs yeux, une approche logique à une direction des établissements en mutation, mais il se heurte à la structure du pouvoir. Il leur semble important de connaître le contexte politique du pays et de fédérer (d'harmoniser) les structures logique et politique. D'après eux, les participants à ce programme se retrouveront toujours à travailler dans un système lourd, formé de plusieurs strates, qu'il s'agisse des systèmes scolaires public et privé, des procédures de consultation étendues, des systèmes de ressources humaines fondées sur le fonctionnariat, ou d'autres obstacles ; et les détenteurs du pouvoir résisteront aux nouvelles méthodes. Il était indubitablement plus facile de lancer une initiative visant à changer la culture existante que d'affronter les intérêts politiques derrière cette structure, et il est possible qu'une fois la masse critique atteinte, l'élan donné suffira à un changement structurel. Pour le moment néanmoins, la quasi totalité du fardeau que représente la transformation du système repose sur l'École des dirigeants, et cela est peut-être trop demander à un seul et même programme de développement des capacités de direction.

La quasi totalité du fardeau que représente la transformation du système repose sur l'École des dirigeants, et cela est peut-être trop demander à un seul et même programme de développement des capacités de direction.

Cohérence du programme national de réforme

L'École des dirigeants ne semble pas s'inscrire dans un programme national de réforme de l'enseignement cohérent. Certes un grand nombre de réformes sont en cours. L'équipe a été impressionnée par les intentions à l'origine du travail de la Commission du

futur et par l'engagement des nombreuses initiatives visant à instaurer un système éducatif réactif, de niveau mondiale. Mais nous n'avons pas observé de programme cohérent derrière ces initiatives et la place de l'École dans un cadre général est mal définie. Toute réussite de l'École, et les promesses de réussite semblent nombreuses, serait renforcée par la présence d'un ensemble bien circonscrit de réformes, subordonné à un programme politique cohérent dédié à la direction des établissements et aux résultats de l'enseignement.

Le « siège » de l'École des dirigeants

Finalement, l'École n'a ni structure permanente ni siège organisationnel. Ce qui aurait pu être un avantage, source de rapidité et de flexibilité, apparaît à certains observateurs au sein du système comme un inconvénient potentiel. Étant un programme « virtuel » extérieur à la bureaucratie, l'École des dirigeants semble aujourd'hui soumis aux caprices bureaucratiques et manquer de la force potentielle d'un programme plus central dans la bureaucratie. En outre, il dépend uniquement du talent et de l'expérience de deux personnes et de leurs équipes. La qualité, l'orientation et la continuité du programme reposent presque entièrement sur leurs épaules. Le ministère ne dispose pas de ces capacités et rien ne semble être entrepris pour les institutionnaliser d'une façon ou d'une autre.

Hypothèses relatives aux répercussions du changement initié

L'École des dirigeants étant un programme de changement, il convient d'examiner les hypothèses envisagées par sa stratégie. La théorie du changement peut être énoncée comme suit : un programme bien conçu, qui suit les principes établis de la gestion du changement, produira des individus capables de diriger efficacement et dont les projets et le comportement contribueront à changer l'établissement de chacun. Ces cadres constitueront enfin la masse critique nécessaire pour changer la culture d'ensemble du système. Nous nous sommes penchés sur l'efficacité du programme à la section 8.4. Nous nous intéressons ici aux hypothèses du programme quant à ses répercussions et ses implications pour les politiques.

Un changement modulable

L'École des dirigeants semble illustrer les principes d'un changement maîtrisé. Du point de vue de la théorie générale de transformation des systèmes, le programme comprend des éléments indispensables, notamment une vision de l'avenir désiré, et tente pour cela de modeler les comportements appropriés, de générer un flux continu d'informations pertinentes, d'apporter un retour d'informations et un soutien constant, et de fêter le succès remporté. L'École inclut également les éléments du modèle plus particulier de « changement modulable » (Heifetz, 1994 ; Heifetz et Linsky, 2002), dont une « enceinte » sûre, une modélisation cohérente et une fonction qui « augmente et réduit la température ». Toutefois, ces éléments du changement sont limités au programme de l'École ; ils sont moins manifestes à l'échelle du système. Autrement dit, à l'exception d'une direction pour laquelle le programme de l'École des dirigeants était une priorité absolue et qui donc encourageait au changement, le ministère ne nous a pas paru adhérer à ces principes et agir ainsi en agent efficace du changement. C'est par conséquent à l'École que revient la lourde tâche de transformer l'ensemble du système. Il serait certainement préférable que cette tâche soit partagée entre plusieurs acteurs.

La réussite de l'École, facteur de changement culturel, dépendra en premier lieu de la qualité et de l'incidence du projet et du comportement de chaque participant au sein de son organisation et, en second lieu, de la capacité du programme à créer la masse critique d'agents du changement nécessaire à l'intérieur du système. Il est difficile d'évaluer les répercussions, actuelles ou potentielles, de l'un ou l'autre de ces paramètres. Néanmoins, il semble qu'un changement structurel parallèle et qu'une gestion du changement plus intense de la part du ministère, en dehors de l'École, en favoriseraient considérablement la réussite.

La décision d'étendre l'éligibilité des participants a eu des conséquences profondes et positives pour le programme. Alors qu'elle concernait initialement les chefs de tous les établissements primaires et secondaires, qu'ils soient d'enseignement général, général supérieur ou professionnel, l'éligibilité a été étendue aux inspecteurs, aux producteurs de formations universitaires et aux fonctionnaires régionaux et nationaux. Une participation aussi diverse de tous les intervenants du système éducatif, de la gouvernance à la mise en œuvre, en passant par le contrôle et la formation, contribue à la volonté du programme de dépasser les frontières du système et d'encourager les participants à prendre une orientation plus approfondie et plus globale.

La décision de s'inscrire à l'École des dirigeants appartient au postulant, qui est parfois motivé par des directives ou des incitations officielles. L'École accepte une cohorte équilibrée, représentative de la diversité de la population ciblée. La réussite de cette approche volontaire est mal établie, sachant que l'objectif de l'École consiste à changer la culture ou le système en place et de parvenir à une masse critique d'agents du changement. En Autriche, certains observateurs se demandent si le gouvernement ne devrait pas inscrire très tôt à cette formation tous ou la majorité de ses hauts fonctionnaires ou fonctionnaires intermédiaires. D'après eux, le ministère manque actuellement de la compréhension, de l'implication et de la cohérence nécessaires pour réaliser le projet de l'École des dirigeants. De même, parce que les inspecteurs scolaires jouent un rôle potentiellement central dans la qualité de l'enseignement, la responsabilisation et l'accélération ou le ralentissement du changement au niveau des établissements, la formation anticipée de ce corps de métier tout entier pourrait renforcer l'envergure de cette transformation.

Points de levier

La plupart des facteurs structurels à l'origine de la complexité du système et, par conséquent, de la difficulté à le changer sont profondément ancrés dans la culture et les traditions du pays ; ils ne semblent donc pas modifiables à court terme, ni par décision politique ni par un changement culturel plus indirect. Il existe toutefois quelques points de levier qui permettraient de développer considérablement les capacités de direction des établissements pour des investissements relativement faibles.

Modifier la nomination du personnel enseignant

Les chefs d'établissement ont identifié plusieurs paramètres susceptibles d'améliorer leurs résultats. Le plus fréquemment cité concerne le pouvoir de choisir ou de changer le personnel enseignant en poste dans leur établissement, sur lequel ils n'ont aucune autorité actuellement. En filant la métaphore footballistique, l'un d'entre eux expliquait que tant qu'il aura une équipe médiocre dont il ne maîtrise pas la sélection, il ne peut pas être pleinement responsable de son établissement.

Réduire la surcharge administrative

Parmi les différents paramètres qui les empêchent de diriger efficacement leur établissement, les chefs d'établissement – notamment ceux de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire général qui sont peu voire pas secondés sur le plan administratif – se disent submergés de tâches administratives et d'autant plus stressés. L'un d'eux témoigne ainsi : « Les devoirs du chef d'établissement sont tellement nombreux, divers et étendus, nous ne sommes pas formés pour les accomplir et n'avons pas non plus le temps de tous les gérer. » En effet, loin de soulager ce fardeau, l'attribution de l'autonomie juridique crée de nouvelles obligations administratives et managériales. La nomination de membres du personnel à même de s'occuper d'une partie du travail administratif des chefs d'établissement pourrait être bénéfique.

Revoir les critères de sélection des chefs d'établissement

Il semble que la sélection des chefs d'établissement requiert une rigueur et une objectivité accrues. Les personnes interrogées, en fonction à différents postes du système, jugent problématique la tradition d'intervention politique, de favoritisme et de népotisme. Exiger que la sélection obéisse à des critères explicites, en relation directe avec les qualifications indispensables à l'exercice de directeur pédagogique, marquerait une avancée vers la sélection de chefs d'établissement selon leur mérite et leurs compétences.

8.6 Pistes de réflexion

L'École des dirigeants est un programme ambitieux et novateur, qui vise un grand nombre de cadres du système. Il cherche à influencer leur pratique professionnelle individuelle et, en conséquence, à changer l'ensemble du système pour répondre aux besoins d'un monde en mutation rapide. À ce stade, environ 40 % des 3 000 responsables d'établissement scolaire initialement visés ont reçu leur certification ; autrement dit, près d'un cinquième (16,9 %) du nombre total des chefs d'établissement autrichiens. Ce résultat, obtenu en deux ans et demi, est considérable. Son incidence se caractérise par une portée étendue puisqu'à travers les chefs d'établissement, il bénéficie à tout un éventail de participants. Comme le décrit un coordinateur régional, les inspecteurs régionaux « ont façonné une nouvelle culture ».

D'autres indicateurs témoignent de la réussite de cette formation. La plupart des participants estiment que l'École a des répercussions profondes et durables sur leur pratique de la direction. Ils mettent en application de nouvelles compétences dans l'exercice quotidien de leurs fonctions. En outre, l'implication auprès de l'École reste forte même à l'issue de la formation : 60 % des participants restent en relation, appréciant les réseaux qu'ils ont pu développer.

Dans cette section, nous nous intéressons aux questions que devraient considérer les pays désireux de mettre au point un programme similaire pour s'assurer qu'il corresponde à leur contexte. Selon nous, le principal défi que pose l'École des dirigeants tient en un mot : pérennité. Nous abordons ici cet aspect sous plusieurs angles : profondeur, longueur, largeur, capacité, intégration, et transformation du système (Hargreaves et Fink, 2006).

Profondeur : un changement profond grâce à un développement continu

Il s'agit d'une formation exigeante, qui tente de modifier significativement des modes personnels de penser, agir et communiquer. Étant donné notre expérience limitée, il est difficile de dire si la profondeur du changement vécu par les individus par l'intermédiaire de l'École leur permettra de promouvoir l'innovation nécessaire pour relever les défis d'adaptation croissante qu'ils doivent affronter. D'après nous, avec l'aide du système et une formation continue, cela est possible. Cependant, la participation à la formation de l'École des dirigeants doit concorder avec une démarche d'apprentissage et de perfectionnement des capacités de direction. Si la formation en gestion intervient alors que les participants sont déjà chefs d'établissement, il est préférable d'attendre trois à cinq ans pour les intégrer à l'École. Les entretiens que nous avons menés suggèrent en effet que les questions de gestion pratiques ont tendance à submerger les chefs d'établissement nouvellement nommés, ce qui les empêche de se concentrer pleinement sur le programme de l'École. Une autre solution consisterait à organiser la formation obligatoire en gestion avant la prise de fonction des chefs d'établissement, comme cela a déjà été le cas en Autriche et se produit dans d'autres pays.

Longueur : implication continue et soutien des anciens élèves

Il n'est pas toujours évident d'entretenir l'esprit de l'École des dirigeants. L'objectif est qu'à l'issue de la formation, les participants s'engagent de manière collégiale au sein de réseaux d'anciens. Dans les faits, approximativement 50 % restent en relation avec leurs condisciples et environ 60 % poursuivent le dialogue instauré avec leur binôme. Un membre de l'équipe du programme expliquait que les anciens élèves assistent aux manifestations de suivi : « pour retrouver l'esprit/la force du groupe [mais] ils trouvent difficile de continuer lorsqu'autant de personnes se penchent sur les problèmes. Aussi recherchent-ils une structure et des systèmes capables de les aider. Se réunir ne suffit pas. L'important est d'avoir des contacts. »

Au vu de l'expérience d'autres réseaux, nous savons que la pérennité nécessite un objectif et une tâche communs, des moyens de facilitation, une infrastructure, des réunions en tête-à-tête et un fonds minimal pour les financer. De l'avis de certains, l'importance de l'adhésion à l'École est diluée après l'obtention du diplôme par le manque d'engagement actif de nombreux diplômés. Ils recommandent que cette adhésion continue soit uniquement accordée aux anciens élèves qui restent actifs dans le réseau. Il semble logique que l'adhésion à l'École des dirigeants soit subordonnée à une contribution active, par exemple aux manifestations des anciens élèves, aux réunions de soutien ou au site Internet, comme auprès des binômes et des collègues du coaching collégial. Il a même été suggéré que les anciens élèves soient aidés pour lancer un nouveau projet. Il semble donc acquis qu'après les efforts intenses visant à changer le système, un engagement continu et l'application des idées formulées sont essentiels.

Cet engagement continu revêt une importance particulière pour les participants du ministère dans la mesure où les offres faites aux anciens élèves tendent à être centrées sur les établissements scolaires, « à un niveau opérationnel », comme l'a décrit l'un des cadres du ministère alors que ces derniers sont plus axés sur « un niveau abstrait ». Un réseau de soutien continu pour le personnel ministériel serait apparemment précieux, sachant que certains cadres du ministère ont particulièrement apprécié les relations établies dans le cadre du coaching collégial avec des collègues des établissements scolaires et de l'inspection.

Largeur

Masse critique

À quel stade le nombre de diplômés de l'École forme-t-il une masse critique de cadres capables d'exercer leurs capacités de direction de manière stratégique, au service de l'apprentissage ? Dans une région, huit des 26 inspecteurs ont participé au programme de l'École et, comme l'a dit un coordinateur régional, « ont façonné une nouvelle culture ». Certaines personnes interrogées souhaitent voir un plus grand nombre de chefs d'établissement et d'inspecteurs suivre cette formation, car selon un cadre du ministère : « Notre aptitude à changer le système dépend du nombre d'acteurs que nous saurons atteindre... Cela n'est possible que si le processus continue et que beaucoup d'autres participants adhèrent. » Et un autre cadre du ministère de commenter : « Si les 6 000 faisaient tous partie de l'École des dirigeants, plus aucun responsable enseignant du secteur éducatif ne pourrait plus dire 'ce n'est pas possible, cela ne me concerne pas, je ne peux pas faire ça'. » Si les autres points soulevés dans cette section sont pris en compte et que les anciens élèves ne prennent pas leur retraite en trop grand nombre au cours des prochaines années, seules quelques années suffiront à atteindre la masse critique.

Implication des cadres supérieurs du ministère

Selon un commentaire non isolé d'un cadre du ministère : « Cela ne fonctionnera que si les participants occupent des postes à responsabilité. » Il semble que les cadres supérieurs du ministère peuvent influencer considérablement sur le système s'ils poursuivent leur participation en reproduisant les processus de l'École avec leur personnel, comme c'est le cas dans une direction ministérielle. Actuellement, sur sept directions, un directeur général et trois directeurs généraux adjoints ont participé à la formation. Alors qu'un faible nombre de cadres supérieurs du ministère ont intégré l'École, plusieurs estiment que les décideurs aux échelons ministériel et provincial devraient être impliqués : « Commencez par la tête du système », suggère un cadre du ministère.

Diffuser les idées à travers les régions

Plusieurs chefs d'établissement et inspecteurs scolaires partagent leurs expériences avec des collègues d'autres régions, non impliqués à l'École, mais cela semble dépendre des individus et du nombre de participants et d'anciens élèves de l'École des dirigeants par circonscription ou région. Des séminaires et des réunions régionaux proposés indépendamment de la formation pourraient contribuer à diffuser les idées de l'École en matière de direction dans toute la région. D'après certains participants, l'organisation, pour ceux qui travaillent à un niveau particulier, d'un nombre accru de réunions régionales – « réunions de spécialité » – les aideraient à appliquer ce qu'ils ont appris. Un coordinateur régional suggère également que le programme gagnerait en force si les décideurs régionaux participaient à la formation « de façon à ce que les projets de l'École soient considérés par des acteurs politiques ». Comme toute initiative fondée sur le volontariat, ce programme doit réussir à convaincre les personnes non encore inscrites (chefs d'établissement, inspecteurs scolaires et personnel ministériel) de s'impliquer. Certains assimilent l'École à un club, d'autres estiment comme ce directeur d'école primaire : « Nous n'en avons pas besoin – on s'occupe simplement de son établissement » ; et certains inspecteurs, en particulier, redoutent en s'inscrivant de perdre en influence en raison de leur rôle actuel : « Ce sont les inspecteurs de la scolarité obligatoire qui disent aux établissements quoi faire ». Aussi une stratégie régionale avec

des partenariats régionaux pourrait-elle être bénéfique. C'est d'ailleurs déjà le cas dans une région, où le coordinateur régional est en relation étroite avec les représentants politiques locaux.

Renforcement du professionnalisme des enseignants et répartition parallèle des fonctions de direction

Lors de notre visite, l'autonomie des enseignants et la nécessité d'un professionnalisme accru de leur part ont été abordées à plusieurs reprises. Le ministère de l'Éducation a invité l'un des directeurs de l'École des dirigeants à diriger un groupe chargé de réfléchir aux moyens de renforcer la « professionnalisation » des enseignants, et a mis au point un modèle qui s'articule autour de cinq domaines de professionnalisme : la maîtrise personnelle de son art (compétences individuelles) ; la capacité à réfléchir et à débattre ; l'aptitude à considérer et à partager ses connaissances et ses compétences ; la conscience de son professionnalisme (s'assimiler à un expert) ; la collégialité (comprendre les avantages de la coopération) ; et la capacité à accepter la différence et la diversité. Ce modèle semble sous-tendre une communauté apprenante professionnelle, mais l'étendue de sa réalisation dans la pratique enseignante dépendra en partie de l'étendue de son influence sur le programme des nouvelles *Pädagogische Hochschulen*.

Outre la nécessité d'une approche parallèle en matière de perfectionnement des enseignants, la pression croissante exercée sur les chefs d'établissement est une autre préoccupation. Peut-être conviendrait-il d'élargir le groupe ciblé par le renforcement des capacités de direction. Les administrateurs des établissements scolaires bénéficient déjà de programmes de formation continue spécifiques, mais qui ne sont pas centrés sur la direction en faveur de l'apprentissage. Il pourrait être opportun d'accorder une place plus grande au perfectionnement des équipes de direction de grade supérieur et d'encourager la répartition des fonctions de direction en améliorant les capacités de direction des enseignants. Comme l'a commenté un représentant du ministère : « La définition de la direction ne se limite pas aux directeurs. Ce sont les enseignants qui influent sur une équipe. C'est difficile. Dans une société tournée vers l'avenir, le rôle de l'École des dirigeants me paraît capital. » L'idéal serait que les programmes de préparation professionnelle et de formation continue pour les administrateurs et les enseignants s'inscrivent dans un flux cohérent. Ce flux serait en adéquation avec la formation obligatoire en gestion, le programme de l'École, et d'autres formations à destination des responsables administratifs. Il correspondrait aussi au contenu de la préparation des enseignants, pour promouvoir des concepts cohérents qui voient l'école comme une communauté apprenante.

Capacités de diffusion du programme

L'ampleur du programme est telle qu'il est impossible pour les directeurs et l'équipe scientifique et administrative du projet d'être partout. Participer au moins une fois à tous les groupes de coaching collégial pendant chaque forum prend déjà beaucoup de temps. Or, soutenir également ces groupes entre les forums aiderait certainement ceux d'entre eux qui sont confrontés à des difficultés au fil du processus. Cette initiative exige une aide de grande qualité. L'idée d'une équipe étendue par des coordinateurs régionaux qui soutiendraient les réunions des réseaux est sans doute pertinente, mais, inévitablement, la réussite des réseaux régionaux dépend de la qualité et des capacités de direction des coordinateurs et de leur aptitude à révéler la capacité des membres à diriger et à prendre des responsabilités. Certains participants de la génération I jouent déjà ce rôle de soutien.

D'autres anciens élèves pourraient également s'impliquer plus, mais cette démarche devrait être institutionnalisée et nécessiterait donc l'intervention du ministère.

Indéniablement, l'organisation requise est considérable et la présence d'une équipe coordonnée, qui se réunit régulièrement, est précieuse. Le suivi de plus d'une génération à la fois complique cette tâche plus encore et exige d'être capable d'anticiper.

Intégration aux cadres nationaux de formation en encadrement et à d'autres initiatives

Pour être institutionnalisées, les initiatives de changement concluantes doivent être intégrées au système et faire ainsi partie du cours normal de la vie. Selon un représentant du ministère, il est possible que la place laissée à l'innovation soit plus grande parce que l'idée de départ a été lancée hors du système. Il est essentiel pour l'École des dirigeants d'être lié au système et à ses autres initiatives. Il complète véritablement la formation obligatoire en gestion, et il est utile qu'il attire pour soutenir les réseaux régionaux certains acteurs impliqués dans les programmes de gestion des établissements scolaires. Les coordinateurs des réseaux régionaux représentent également différents postes du système – directeurs de divers types d'établissement, inspecteurs scolaires et inspecteurs régionaux – ce qui est susceptible de faciliter l'intégration du programme. De plus, aider les responsables scolaires à s'engager efficacement dans les initiatives nationales d'amélioration de la qualité et faire le meilleur usage possible des nouvelles normes introduites comptent au nombre des répercussions positives de l'École. Nous avons également relevé l'existence de relations complémentaires avec la conférence QIBB. D'autres liens importants sont tissés par les anciens élèves de l'École qui sont devenus des experts en assurance-qualité et en normes de qualité, et qui sont invités à montrer la voie et à intervenir dans les instituts de formation des enseignants.

Davantage d'efforts sont nécessaires pour coordonner le contenu de la formation obligatoire en gestion et de celle de l'École. Premièrement, les deux programmes devraient partager une vision commune de la direction au service de l'apprentissage et des aspects de gestion et de direction y afférents. Il est notamment important que la formation initiale des directeurs d'établissement ne soit pas exclusivement axée sur la gestion pure, certes essentielle, mais qu'elle la rattache aussi aux objectifs plus généraux de la direction en faveur de l'apprentissage. Parallèlement, le programme de l'École peut encore être enrichi et se concentrer plus explicitement et profondément sur l'objet et le fonctionnement des écoles en tant que communautés apprenantes. Deuxièmement, les personnes interrogées avaient des avis partagés sur la qualité de leur formation obligatoire en gestion. Les programmes étant proposés par des organismes divers, leur qualité et leur teneur varient probablement d'un prestataire à l'autre. Les pouvoirs publics devraient continuer à veiller à la qualité de ces formations et prendre des mesures pour en garantir l'homogénéité et s'assurer de leur coordination avec le programme de l'École.

Si son intégration croissante au sein du système est souhaitable, l'École des dirigeants doit conserver sa souplesse pour s'adapter aux besoins et encourager l'innovation. Bureaucratisé dans une structure hiérarchique, il pourrait en être privé. Jusqu'à présent, l'École semble avoir réussi à maintenir ce délicat équilibre. Le temps est peut-être venu d'une intégration renforcée, mais si l'évolution du système n'est pas prise en compte, le défi consistera à préserver sa capacité d'adaptation et à soutenir l'élan du changement culturel (voir section suivante).

Évolution du système

Aligner changements culturel et structurel

La question centrale ici est de savoir si le seul changement culturel suffit à réaliser l'objectif de l'École des dirigeants, ou s'il devra s'accompagner d'un changement structurel. Un responsable du ministère s'interroge ainsi : « Combien de temps la flamme dure-t-elle ? Que se passe-t-il lorsqu'en retournant dans votre établissement, vous êtes confronté aux anciennes structures ? » L'École a été introduit assez rapidement dans le système : autrement dit, le système n'était pas préparé et cette introduction ne s'est accompagné d'aucune évolution structurelle. Étant donné le cycle du changement politique, il est peut-être nécessaire de modifier les structures en place, notamment celles relatives à l'embauche des enseignants : « Autrement, jamais l'École n'aura l'impact escompté/espéré ».

Stratégie nationale d'évolution

Nous avons commenté les thèmes liés à la stratégie nationale de réforme et la place qu'y occupe l'École des dirigeants. L'École est une initiative novatrice et audacieuse, mais nous sommes enclins à penser que trop lui est demandé – que la réalisation des objectifs pour lesquels il a été fondé exige un message national plus complet et une stratégie de réforme de l'enseignement. (Si ces éléments figurent dans le rapport de la Commission du futur ou dans quelque autre document ou mesure politique, nous ne les avons pas rencontrés.) En particulier, ce message transmettrait la vision d'une école efficace ou très performante, de communautés apprenantes professionnelles dynamiques, et d'une direction puissante en faveur de l'apprentissage. Cette stratégie susciterait un dialogue continu autour de ce message et s'appuierait sur des éléments-clés du système pour appliquer la vision exposée. Nous relevons à cet égard l'intention de la Chambre économique fédérale d'Autriche de promouvoir une vision et une définition communes de la direction de l'enseignement et de la responsabilité vis-à-vis des résultats éducatifs. Le seul processus de formulation d'une telle vision et d'une telle stratégie pourrait avoir une fonction éducative importante et soulever un large soutien. Un message et une stratégie de réforme nationale plus cadrés et complets faciliterait le travail de l'École des dirigeants et obtiendrait les résultats attendus.

Résumé

L'École des dirigeants est une initiative créative et audacieuse qui, en trois ans, a déjà atteint environ 40 % des 3 000 directeurs d'établissement initialement visés. Nous concluons que son avenir se pose en termes de pérennité et dépend essentiellement des conditions suivantes :

- s'il peut promouvoir le profond changement nécessaire pour affronter un paysage éducatif en mutation ;
- si ses anciens élèves continuent à s'impliquer, avec les idéaux et les méthodes enseignées, et s'ils trouvent le soutien nécessaire pour le faire ;
- si une masse critique de cadres, y compris des responsables-clés du ministère, est atteinte et si les idées formulées sont diffusées dans les régions de façon à impliquer d'autres cadres ;

- si les responsables du programme parviennent à impliquer suffisamment d'individus de grande qualité pour les aider à diffuser un programme très vaste et grandissant, et à faciliter cette diffusion ;
- si l'École des dirigeants est intégré à des cadres de direction nationaux et à d'autres initiatives correspondantes ;
- si les transformations nécessaires interviennent dans les structures du système dans le cadre d'une stratégie d'évolution nationale cohérente.

Selon nous, ce sont là les défis que tout système envisageant une approche innovante similaire du renforcement des capacités de direction devrait considérer avec soin.

Encadré 8.1 Conclusions

Ce rapport offre des informations ainsi qu'une analyse sur l'École des dirigeants (Leadership Academy – LEA), une initiative du ministère fédéral de l'Éducation, de la Science et de la Culture (rebaptisé depuis ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture). Cette initiative a été lancée en 2004 pour permettre au système éducatif autrichien de mettre en œuvre un ensemble de réformes en préparation et l'aider à instaurer une nouvelle culture de la direction des établissements scolaires, entrepreneuriale et proactive. Retenu au sein de l'activité de l'OCDE intitulée *Améliorer la direction des établissements scolaires*, l'École des dirigeants constitue en effet une étude de cas intéressante grâce à son approche globalisante du renforcement des capacités de direction, à l'accent mis sur l'amélioration des résultats scolaires par le biais d'un meilleur pilotage, au caractère novateur de son contenu et de sa structure, enfin, à son potentiel avéré à atteindre effectivement des résultats. Ce rapport s'inscrit dans une activité plus vaste de l'OCDE intitulée *Améliorer la direction des établissements scolaires* et destinée à aider les pays membres à améliorer leurs politiques et leurs pratiques en matière de direction des établissements scolaires.

Sous l'effet notamment de la concurrence économique mondiale, de son adhésion à l'UE, de l'immigration, de l'évolution de la structure familiale, du vieillissement démographique et des coûts croissants de son programme social, l'Autriche est actuellement en pleine mutation sociale, économique et politique. Fortes et cohésives, sa structure sociale et ses traditions sont pour ce pays une source de stabilité mais aussi un frein aux évolutions souhaitables. De manière générale, le système éducatif autrichien s'inscrit dans une tradition de conformisme, de bureaucratie et de lourdeur. Le gouvernement fédéral a introduit un vaste calendrier de réformes de l'enseignement, que devront mettre en œuvre des cadres de l'éducation dotés de nouvelles compétences et d'un esprit d'initiative. L'École des dirigeants a été créé avec cet objectif.

L'École des dirigeants autrichienne est une réponse novatrice, formulée avec soin, à la nécessité de préparer rapidement un grand nombre de directeurs d'établissement à accomplir leur rôle efficacement dans un système de plus en plus autonome. En associant contenu et processus, il s'attache à développer des capacités de direction axées sur l'apprentissage et à favoriser la transformation du système par une approche qui prône le renforcement des compétences personnelles au sein d'une communauté apprenante leur servant de soutien

Encadré 8.1 Conclusions (suite)

.Les résultats positifs de cette École sont déjà visibles. En trois ans, elle a atteint environ 40 % des 3 000 responsables d'établissement initialement visés. Une grande part d'entre eux étaient volontaires ; l'implication des participants est généralement forte ; le programme a un impact positif sur les méthodes de direction employées ; enfin, il a entraîné certaines évolutions dans l'ensemble du système scolaire. Bien qu'encore légèrement incertaines, les répercussions durables de cette formation sont prometteuses. Des études et des évaluations approfondies devraient permettre de les évaluer.

Cette étude a identifié certains obstacles qui empêchent l'École des dirigeants d'atteindre tout son potentiel, et certaines conditions qui favoriseraient la réalisation des objectifs généraux de la réforme de l'enseignement dont l'École est l'une des stratégies :

- *Soutien ministériel et intégration à d'autres initiatives nationales* : Une forte participation des hauts fonctionnaires ministériels renforcerait le message et l'impact de l'École, et permettrait ainsi d'améliorer la coordination entre l'École et d'autres initiatives du ministère visant à améliorer l'enseignement. L'intégration cohérente de l'École à d'autres formations nationales et provinciales en gestion et en encadrement (ainsi qu'à la formation des enseignants) bénéficierait à tous les programmes.
- *Institutionnalisation du programme de l'École des dirigeants*: Sans compromettre sa souplesse et sa nature novatrice, il convient d'envisager la possibilité d'asseoir l'École sur une base institutionnelle plus solide, de façon à lui assurer pérennité et croissance à plus long terme.
- *Changement structurel et gestion nationale du changement* : Une modification de la structure et des processus éducatifs pourrait renforcer et prolonger les changements réalisés par l'École en transformant les individus et la culture. Un programme gouvernemental et un message plus cohérents en faveur de la réforme de l'enseignement pourraient également y contribuer.
- *Changements à des points de levier essentiels* : Des procédures de sélection des responsables d'établissement plus rigoureuses, une autorité ou une influence accrues de ces responsables sur la sélection et le licenciement (ou la rémunération) des enseignants, et la réduction de leur charge administrative amélioreraient les méthodes de direction des établissements scolaires.
- *Pérennité du programme* : Il est possible d'accroître l'efficacité à long terme de l'École en poursuivant le programme et en diplômant un nombre croissant de cadres, en renforçant la participation du ministère, en améliorant le suivi des anciens élèves et de leurs réseaux, et en prenant des mesures pour rendre les enseignants plus professionnels et développer les capacités de direction plus largement.

Annexe 8.A1

Programme de la visite d'étude, 15-19 avril 2007

Dimanche 15 avril, visite sur site et entretiens à Alpbach

19h30	Dîner informel avec les membres de l'équipe et des invités de l'École
	Mme Maria Gruber-Redl, ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture M. Wilfried Schley, IOS de Hambourg M. Michael Schratz, Université d'Innsbruck M. Bernhard Weiser, Université d'Innsbruck M. Paul Resinger, Université d'Innsbruck Mme Katharina Barrios, IOS de Hambourg M. Eike Messow, Breuninger Stiftung M. David Green, directeur du Centre for Evidence-Based Education (CEBE), Princeton, New Jersey Mme Eisele, ministère de l'Éducation, Bade-Wurtemberg, Allemagne

Lundi 16 avril, visite sur site et entretiens à Alpbach

08h30 – 10h30	Réunion plénière : « 5 Dimensions des capacités de direction au service de l'apprentissage »
10h30 – 11h00	Entretien avec un participant à la formation de l'École des dirigeants (groupe cible : directeurs d'école/primaire) Nora Hosp, directrice, école primaire, Innere Stadt, Innsbruck
11h00 – 12h30	Réunion plénière : coaching d'équipe collégial (Collegial Team Coaching - CTC) – Méthodes et caractéristiques
12h30 – 14h00	Déjeuner
14h00 – 15h00	Coaching d'équipe collégial : observation d'un groupe de coaching
15h00 – 16h00	Entretien avec le chef de projet du ministère Mme Maria Gruber-Redl, ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture (autre possibilité : observation d'un 2 nd groupe de coaching collégial)
16h00 – 17h00	Promenade dans les Alpes environnantes (autre possibilité : entretien avec le chef de projet du ministère)
17h00 – 18h00	Entretien avec le doyen du centre de formation des enseignants de Klagenfurt, participant à la formation de l'École des dirigeants (groupe cible : instituts de formation des enseignants) Mme Marlies Krainz-Dürr, centre de formation des enseignants de Klagenfurt
18h00 – 19h00	Entretien avec un participant à la formation de l'École des dirigeants (groupe cible : inspecteurs scolaires) M. Wilhelm Prainsack, inspecteur de province, Klagenfurt
19h00 – 20h00	Dîner avec les doyens scientifiques de l'École
20h00 – 21h00	Entretien avec les doyens scientifiques de l'École M. Wilfried Schley, IOS de Hambourg M. Michael Schratz, Université d'Innsbruck

Mardi 17 avril, visite sur site et entretiens à Alpbach / voyage jusqu'à Vienne

08h30 – 09h30	Entretien avec des représentants de l'initiative QIBB en faveur de la qualité dans les <i>Länder</i> Mme Judith Wessely, inspectrice de province pour les établissements techniques à Vienne, ancienne élève de l'École des dirigeants M. Wilhelm König, inspecteur de province pour les établissements techniques en Basse-Autriche, ancien élève de l'École des dirigeants
09h30 – 10h30	Entretien avec les membres de l'équipe scientifique de l'École des dirigeants M. Bernhard Weiser, Université d'Innsbruck M. Paul Resinger, Université d'Innsbruck
10h30 – 12h00	Entretien avec les coordinateurs régionaux de l'École des dirigeants dans les <i>Länder</i>
12h00 – 13h00	Entretien avec des représentants des enseignants et des directeurs d'établissement du syndicat des services publics M. Walter Meixner, président, direction régionale pour les enseignants et les directeurs d'établissement de l'enseignement obligatoire général M. Wolfgang Muth, président, direction régionale pour les enseignants et les directeurs d'établissement de l'enseignement général secondaire
13h00 – 14h00	Déjeuner
14h00 – 14h45	Entretien avec un ancien élève de l'École des dirigeants (groupe cible : directeurs d'établissement/formation professionnelle) M. Jordan, directeur d'établissement, école de formation professionnelle
14h45 – 15h30	Entretien avec un ancien élève de l'École des dirigeants (groupe cible : instituts de formation des enseignants ; formations de gestion des établissements) M. Happ, institut de formation continue, Innsbruck

Mercredi 18 avril, Vienne

08h30 – 11h30	Visite de l'établissement d'enseignement secondaire général GRG 21 « Bertha von Suttner » - Schulschiff Mme Judith Kovacic, chef d'établissement, ancienne élève de l'École des dirigeants, qui mène un projet novateur dans son établissement et participe au projet de recherche à moyen terme sur l'efficacité de l'École des dirigeants Entretiens avec le chef d'établissement et des membres de l'équipe enseignante impliqués dans le projet de l'École des parents d'élèves des représentants du comité scolaire (Schulgemeinschaftsausschuss – SGA) l'administrateur.
12h00 – 13h00	Entretien avec Mme Silvia Wiesinger, directrice de l'institut de formation continue de Vienne, dép. de la formation en gestion d'établissement et des coopérations internationales
13h00 – 14h30	Déjeuner
14h45 – 15h30	Entretien avec un ancien élève de l'École des dirigeants (groupe cible : directeurs d'établissement de l'enseignement secondaire général / spécial / pré-professionnel)
15h30 – 16h30	Entretien avec un ancien élève de l'École des dirigeants (groupe cible : ministère et membres de son équipe) M. Friedrich Faulhammer, ministère des Sciences et de la Recherche, Directeur général à l'enseignement supérieur et à la formation universitaire des enseignants

Jeudi 19 avril, Vienne

- 08h30 – 09h30 Visite de la Chambre économique fédérale autrichienne et présentation d'initiatives récentes en matière d'éducation, projet « Prix des capacités de direction – Directeur d'établissement de l'année », manifestation « Esprit d'entreprise et éducation pour innover dans les établissements scolaires »
M. Michael Landertshammer, directeur, dép. de la politique de l'éducation
- 10h00 – 12h00 Table ronde « Gestion des établissements et politique liée à l'amélioration de l'enseignement »
M. Anton Dobart (introduction), ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture. Directeur général en charge de la politique générale de l'éducation liée à l'amélioration de l'enseignement et à la réforme de l'enseignement général, responsable du projet QIS
M. Josef Neumüller (modération), ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture. Directeur, dép. des relations internationales
M. Edwin Radnitzky, ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture. Directeur adjoint, dép. de la recherche, de la planification, de l'amélioration de la qualité, responsable du projet QIS
Mme Anneliese Ecker, ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture. Directrice adjointe, dép. de l'enseignement et de la formation professionnels et de la formation continue des enseignants
- 12h15 – 13h15 Entretien avec Theodor Siegl, ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture, directeur général en charge de la politique générale de l'éducation liée à l'amélioration de l'enseignement et à la réforme de l'enseignement professionnel, responsable du projet QIBB
- 14h00 – 17h00 Réunion du groupe d'étude de l'OCDE

Références

- Argyris, C. (1993), *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Argyris, C. et D. Schön (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Costa, A.L. et B. Kallick (1993), « Through the Lens of a Critical Friend », *Educational Leadership*, 51 (2): 49-51.
- Delannoy, F., P. McKenzie, S. Wolfer et B. van der Ree (2004), « Attirer, former et retenir des enseignants de qualité – Note par pays : Autriche », OCDE, Paris.
- École des dirigeants (2007a), *Leadership Academy: Generation I Executive Summary*, bm:ukk. www.leadershipacademy.at/index.en.php.
- École des dirigeants (2007b), *Programm Generation IV/Forum 3*, 15-18 avril 2007.
- Fischer, W.A. et M. Schratz (1993), *Schule Leiten und Gestalten. Mit einer Neuen Führungskultur in die Zukunft*, Österreichischer Studienverlag, Innsbruck.
- Fullan, M. (2005), *Leadership and Sustainability: System Thinkers in Action*, Corwin Press, Thousand Oaks, CA.
- Hallinger, P. (2003), « School Leadership Preparation and Development in Global Perspective », in P. Hallinger (dir.pub.) *Reshaping the Landscape of Leadership Development: A Global Perspective*, Swets & Zeitlinger, Lisse, Pays-Bas.
- Hargreaves, A. et D. Fink (2006), *Sustainable Leadership*, Wiley, San Francisco, CA.
- Heifetz, R. et M. Linsky (2002), *Leadership on the Line: Staying Alive Through the Dangers of Leading*, Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Heifetz, R.A. (1994), *Leadership Without Easy Answers*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Kirkpatrick, D. et J. Kirkpatrick (1998), *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, 2^e édition, John Wiley & Sons, New York.
- Leithwood, K.A. et C. Riehl (2003), *What We Know About Successful School Leadership*, rapport élaboré pour la division A d'AERA, Laboratory for Student Success, Temple University, Philadelphie, PA.
- Marquardt, M.J. (1996), *Building the Learning Organization*, McGraw-Hill, NY.
- Ministère fédéral de l'Éducation, de la Science et de la Culture (n.d.), *White Book: Quality Development and Quality Assurance in the Austrian System of Education*, BMBWK, Vienne.

- Mulford, W. (2003), « School Leaders: Challenging Roles and Impact on Teacher and School Effectiveness », document élaboré dans le cadre de l'activité de l'OCDE *Améliorer la direction des établissements*, disponible en anglais à l'adresse www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- OCDE (2003), *Réseaux d'innovation : vers de nouveaux modèles de gestion des écoles et des systèmes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Where Immigrant Students Succeed – A Comparative Review of Engagement In PISA 2003*, OCDE, Paris.
- Pool, S. (2007), « Leadership auf dem Prüfstand, Mit der Leadership-Kompetenz-Skala Führungskompetenzen von Schulleitungspersonen auf der Spur », *Journal für Schulentwicklung*, 11 (1), 42-53.
- Riemann, F. (1977), *Die Grundformen der Angst*, Reinhardt, Munich.
- Schley, W. et M. Schratz (2004), *Leadership Academy, Generation 1 – Abschlussbericht*, Mimeo, Zurich & Innsbruck.
- Schratz, M. (2006), « Leading and learning: 'odd couple' or 'powerful match'? » *Leading and Managing*, 12 (2), 40-53.
- Schratz, M. et B. Weiser (2002), « Dimensionen für die Entwicklung der Qualität von Unterricht », *Journal für Schulentwicklung*, 6 (4), 36-47.
- Schratz, M. et K. Petzold, (2007), « Improving School Leadership. Country Background Report for Austria », rapport élaboré pour le ministère fédéral de l'Éducation, des Arts et de la Culture par l'Institut de formation des enseignants et de recherche en éducation de l'Université d'Innsbruck, Autriche, disponible en anglais à l'adresse www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Senge, P. (1990a), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday, New York.
- Senge, P. (1990b), « The Leader's New Work: Building Learning Organizations », *Sloan Management Review*, Fall, 7-23.
- Stoll, L. et K. Seashore Louis (dir.pub.) (2007), *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*, Open University Press, Maidenhead.
- Stoll, L., D. Fink et L. Earl (2003), *It's About Learning (and It's About Time)*, RoutledgeFalmer, Londres.
- Ulrich, D., J. Zenger et N. Smallwood (1999), *Results-Based Leadership*, Harvard Business School Press, Cambridge, MA.

Chapitre 9

Les approches de la direction systemique : enseignements tires et propositions d'action

par

Beatriz Pont et David Hopkins

L'objectif du présent chapitre de conclure on est de livrer une première comparaison et évaluation internationale des initiatives de direction systémique les plus élaborées qui sont menées dans les pays de l'OCDE. Ce chapitre commence par présenter de façon synthétique ce que pensent les chercheurs de la direction systémique, puis il passe en revue les pratiques actuelles, à savoir les liens de collaboration et de coopération qui se sont noués entre plusieurs chefs d'établissement dans cinq pays différents. L'analyse met en évidence les avantages de ces initiatives : développement des capacités d'encadrement, rationalisation de l'utilisation des ressources, renforcement de la coopération, répartition accrue des fonctions de direction au sein des établissements et amélioration de leurs résultats. Elle présente également les obstacles à la durabilité des approches de direction systémique : difficulté de concilier coopération et concurrence ; nécessité de valoriser et de soutenir la répartition des tâches de direction au sein des écoles ; nécessité de sélectionner, recruter, perfectionner et récompenser les dirigeants du système ; enfin, besoin de trouver un moyen institutionnel adapté pour soutenir la pratique. Les auteurs laissent entendre que le partage collectif des compétences, du savoir-faire et de l'expérience créera des possibilités de transformation beaucoup plus riches et plus pérennes que si chacune des institutions travaille séparément. Cependant, pour que cela se concrétise, il faut que les chefs d'établissement disposent d'une plus grande liberté pour prendre des initiatives.

9.1 Introduction

La direction systémique est une pratique nouvelle et émergente englobant un large éventail de responsabilités qui se développent soit localement, soit au sein de réseaux ou de programmes nationaux séparés. Prises dans leur ensemble, ces responsabilités ont la capacité de contribuer à la transformation du système. Cette pratique étant naissante, il existe à ce jour peu de documents montrant comment la direction systémique se met en place. L'objectif du présent chapitre de conclusion est de livrer une première comparaison et évaluation internationale des initiatives de direction systémique les plus élaborées qui sont menées dans les pays de l'OCDE.

Ce chapitre commence par présenter de façon synthétique ce que pensent les chercheurs et les spécialistes de la direction systémique, puis il passe en revue les pratiques actuelles, à savoir les liens de collaboration et de coopération qui se sont noués entre plusieurs chefs d'établissement dans cinq pays différents. Il analyse ensuite quels sont les avantages constatés et les problèmes éventuels, et se termine par un résumé des principales observations et recommandations sur ce qu'implique la direction systémique pour les responsables politiques et les parties prenantes.

9.2 Direction systémique : un nouveau rôle pour les chefs d'établissement scolaire ?

Il existe à ce jour peu de documents montrant comment la direction systémique se met en place. Cette section décrit le concept de direction systémique et montre comment il peut servir de catalyseur à la réforme systémique. Elle procède pour cela en deux temps :

- en utilisant la littérature contemporaine pour donner une première description du concept de direction systémique ;
- en s'appuyant sur les documents de Richard Elmore (« L'encadrement comme pratique d'amélioration de l'école ») et de David Hopkins (« Exploiter les possibilités de la direction systémique ») figurant aux chapitres 2 et 3 du présent ouvrage, et en donnant à leur travail une perspective plus large.

La direction systémique est une idée qui est apparue récemment dans le monde de l'éducation. Examinons par exemple cette citation d'un éminent observateur du secteur de l'enseignement, dont les travaux ont une portée internationale :

« [...] un nouveau mode de direction est nécessaire pour mettre fin à la situation actuelle. Des forces systémiques, parfois appelées forces d'inertie, prennent le dessus et empêchent de changer le système. Il faut par conséquent de puissantes forces d'innovation pour changer le système existant (pour changer le contexte). Cela peut se faire directement et indirectement par une réflexion prospective en action. Les nouveaux théoriciens sont des dirigeants qui s'investissent à fond dans leur propre établissement ou leur administration nationale, et qui gardent en même temps un œil sur le projet d'ensemble et y participent. Pour changer les organisations et les systèmes, il faudra que les dirigeants prennent l'habitude de nouer des liens avec d'autres parties du système. Ces dirigeants doivent également contribuer à l'émergence d'autres dirigeants possédant les mêmes caractéristiques. » (Fullan, 2004).

Cette citation contient implicitement trois hypothèses. La première est que pour obtenir un changement durable de l'éducation, il faut que l'action soit menée par les acteurs situés le plus près possible de l'école ; la seconde est que l'accent doit être mis sur le système ; la troisième est que la « direction systémique » est une pratique naissante. En tant que concept, les théories et les études qui s'y rapportent sont nombreuses. Les considérations conceptuelles de la théorie systémique sur les relations, les structures et les interdépendances (Katz et Kahn, 1976 ; Senge, 1990 ; Campbell *et al.*, 1994) sont à la base de la pratique actuelle des dirigeants du système. L'idée principale qui se dégage ici a été fort bien résumée par Kofman et Senge (1993, p. 27), lorsqu'ils ont indiqué que « [...] la caractéristique d'un système est qu'il ne peut pas être compris comme le fonctionnement de chacun de ses composants. [...] le système ne dépend pas de l'action de chaque élément mais de la façon dont chaque élément interagit avec les autres ».

Cela conduit au constat que pour que la direction systémique soit le plus utile possible, elle doit avoir lieu dans le contexte d'un établissement d'enseignement. Cela nécessite en retour le développement assidu de toute une gamme de compétences pour transformer non seulement l'établissement, mais aussi l'ensemble du système.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre de Hopkins, Heifetz (1994) apporte un éclairage important sur cet éventail de compétences en parlant de « l'encadrement adaptatif ». Son point de vue est que les dirigeants ont de plus en plus besoin de compétences qui leur permettent d'aller au-delà des solutions de gestion traditionnelles qui sont apportées aux problèmes techniques, pour trouver des réponses adaptatives à des difficultés pour lesquelles « il n'existe pas de réponses faciles ». Il est évident que cela n'enlèvera rien à l'importance primordiale des problèmes techniques (comme par exemple l'enseignement du calcul) et de leurs solutions. Cependant, les dirigeants du système auront aussi besoin de faire preuve d'adaptation en emmenant les personnes et les organisations au-delà des limites, des idées reçues et des cultures profondément enracinées qui, lorsqu'elles existent, constituent des obstacles à l'amélioration.

Cette idée est à la base de la thèse de Fullan (2005) sur le rôle de « penseurs du système en action » que devront jouer selon lui les chefs d'établissement si l'on veut engager une réforme durable et à grande échelle. Comme l'indique Fullan, cela entraînera nécessairement des défis d'adaptation « requérant la participation des personnes confrontées au problème ; [...] d'où une plus grande complexité et la nécessité d'un encadrement plus élaboré » (p. 53). Pour Fullan, ce nouveau travail consiste par exemple à : conduire et favoriser une révolution dans le domaine de l'enseignement (p. 57) ; comprendre la culture en vigueur dans l'établissement et la remplacer par une autre plus appropriée (p. 57) ; créer des liens avec la communauté au sens large, notamment avec les parents, et intégrer et coordonner le travail des services sociaux au sein de l'école, celle-ci jouant un rôle de pivot (p. 61). Cela nécessitera « avant tout [...] des stratégies énergiques permettant aux individus de remettre en question et de modifier certaines valeurs et certaines croyances tandis qu'ils instaurent de nouvelles formes d'apprentissage dans et entre les écoles, ainsi qu'à tous les niveaux du système » (*op. cit.*, p. 60).

Peter Senge (1990) apporte à ces exigences quelques précisions d'ordre théorique, en indiquant que pour atteindre un très haut niveau de qualité, les établissements scolaires doivent devenir des « organisations apprenantes », c'est-à-dire des « organisations où les individus cherchent continuellement à accroître leur capacité à obtenir les résultats auxquels ils aspirent véritablement, où le développement de nouveaux modes de pensée est favorisé, où les aspirations collectives sont libres de s'exprimer, et où les individus apprennent sans arrêt à avoir une vue d'ensemble » (p. 3).

Pour Senge, la clé pour qu'un établissement devienne une organisation apprenante est que les dirigeants doivent exploiter la volonté et la capacité des individus à apprendre – quel que soit leur niveau –, de même qu'ils doivent clarifier les interdépendances systémiques au sens large et la façon de les rendre plus efficaces (*op.cit.*, p. 4).

Pour être performants, les dirigeants du système doivent s'appuyer sur un ensemble de compétences centralisé et partagé. On note cependant avec inquiétude la tendance croissante, dans la littérature, à dévaloriser les compétences génériques des dirigeants et à mettre en avant la dimension individuelle de ce rôle. Leithwood et ses confrères (2004, p. 4) expriment brièvement cette inquiétude : « nous devons rester prudents par rapport à la littérature décrivant 'l'encadrement par des adjectifs'. Parfois, ces adjectifs sont justifiés, mais parfois ils masquent des caractéristiques plus importantes, qui sont communes à tout encadrement réussi, quel que soit le style préconisé. »

Cela dit, le concept de direction systémique ne s'adresse pas qu'à des initiés, et ce pour trois raisons. Premièrement, ce concept provient de la littérature générale relative à la théorie et la pensée systémique. Deuxièmement, la direction systémique est une théorie de l'action qui fait intervenir toute une série de disciplines (voir par exemple Elmore, 2004 ; Leithwood *et al.*, 2006). Troisièmement, la direction systémique n'aura de l'effet que si elle s'applique à l'apprentissage et à l'enseignement (c'est-à-dire si elle touche à l'éducation), et si elle autorise le partage des responsabilités (c'est-à-dire par la répartition des fonctions de direction).

La littérature, les données factuelles et la pratique mettent en évidence un certain nombre de rôles d'encadrement scolaire qui sont d'une importance primordiale pour améliorer l'apprentissage et l'enseignement, comme le suggère le premier volume du présent ouvrage, *Améliorer la direction des établissements scolaires: Volume 1 : Politiques et pratiques*, qui s'appuyait sur un examen de la littérature. Certaines tâches de base contribuent à une direction efficace des établissements scolaires : *i*) favoriser, évaluer et accroître la qualité du personnel enseignant ; *ii*) fixer des objectifs, évaluer les résultats et responsabiliser ; *iii*) gérer les ressources stratégiques ; et *iv*) exercer les fonctions d'encadrement au-delà du périmètre de l'établissement. L'ouvrage précité laisse également entendre que la direction des écoles doit être répartie. Dans le chapitre 3 de ce volume sur l'encadrement comme pratique d'amélioration, Richard Elmore indique que pour favoriser l'amélioration des établissements scolaires, l'encadrement doit consister à : *i*) gérer les conditions dans lesquelles les individus apprennent de nouvelles pratiques ; *ii*) créer un environnement homogène et propice à une pratique efficace ; et *iii*) développer les compétences et les pratiques des autres individus en matière d'encadrement. C'est dans ce contexte qu'apparaît la dimension systémique de la direction des établissements scolaires.

Le professeur Elmore laisse également entendre qu'il faut investir suffisamment dans les connaissances et les compétences qui sont nécessaires pour un encadrement efficace et pour la « pratique d'amélioration » (voir le chapitre 3). Le constat est que l'on n'investit pas suffisamment dans le capital humain dont on a besoin pour cette pratique. L'idée soutenue par Elmore est que les politiques doivent créer les structures institutionnelles qui favorisent le développement des connaissances et des compétences, ainsi que le capital social qui relie les connaissances et les compétences des individus. Très intéressante est l'idée que, selon Elmore, le moyen le plus efficace pour y parvenir est d'investir le plus près de la base, en instaurant des réseaux et des dispositifs institutionnels qui permettent aux individus d'avoir accès aux connaissances dont ils ont besoin dans les établissements et les salles de classe, et d'entrer en relation avec d'autres professionnels rencontrant des

problèmes pratiques similaires. Partant de là, les connaissances et les compétences peuvent être renforcées par la pratique de l'encadrement.

Richard Elmore va plus loin dans ces idées dans son livre intitulé *School Reform from the Inside Out*. Voici comment il définit l'objectif de l'encadrement :

« L'amélioration est donc un changement orienté dans une certaine direction – maintenue au fil du temps –, qui déplace l'ensemble du système en améliorant le niveau moyen de la qualité et des performances tout en réduisant les écarts entre les éléments, et en encourageant les individus à analyser et à comprendre pourquoi certaines actions semblent être efficaces et d'autres pas [...]. L'encadrement consiste à guider et à diriger l'amélioration des établissements scolaires. Cette définition est volontairement réaliste, centrée sur l'objectif et instrumentale. » (Elmore, 2004, p. 66)

Cette définition de l'encadrement se retrouve ensuite dans l'affirmation d'Elmore (2004, p. 68) selon laquelle « l'objectif de l'encadrement est d'améliorer les pratiques et les performances éducatives », qui comprend quatre volets :

- l'amélioration de l'enseignement nécessite un apprentissage permanent ;
- l'apprentissage nécessite un modèle ;
- les rôles et les activités d'encadrement découlent du savoir-faire requis pour l'apprentissage et pour l'amélioration, et non des décisions officielles prises par l'établissement ;
- l'exercice de l'autorité doit aller de pair avec une réciprocité de la responsabilisation et des capacités.

Dans le chapitre 2, David Hopkins avance que : « si notre objectif est de parvenir à ce que 'chaque école soit une bonne école', les politiques et les pratiques doivent être axées sur l'amélioration du système. Cela signifie que les chefs d'établissement doivent être presque autant attachés au succès des autres écoles qu'à celui de la leur. On ne peut obtenir une amélioration durable des établissements scolaires que si l'ensemble du système va de l'avant. »

Pour lui, la direction du système est un nouveau rôle, comme l'atteste une étude consacrée aux pratiques actuelles en Angleterre. Le dirigeant du système participe à l'organisation de l'enseignement, de l'apprentissage, du programme d'étude et de l'évaluation ; son but est de proposer une offre personnalisée à chaque élève, de réduire les écarts au sein de l'établissement et de permettre la réalisation du programme choisi. Pour y parvenir, il gère son établissement comme une communauté d'apprentissage personnel et professionnel, et établit des liens avec d'autres établissements afin d'offrir un large éventail d'expériences d'apprentissage et de possibilités de perfectionnement professionnel.

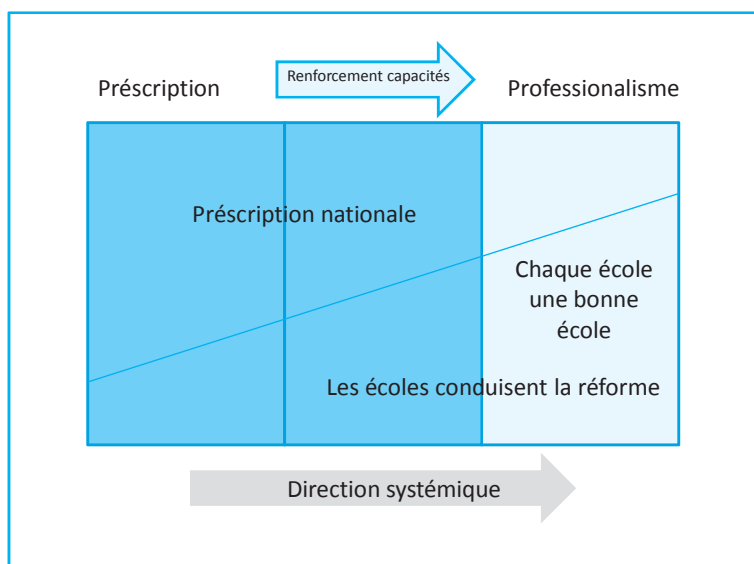
Cela conduit Hopkins à affirmer ce qui suit dans son livre, *Every School a Great School* :

« On prend de plus en plus conscience que les établissements scolaires doivent prendre en main la phase suivante de la réforme. Si cela est vrai en théorie – ce qui est loin de faire l'unanimité –, il ne faut surtout pas revenir aux jours – pas si heureux que cela – des années 70 où un millier de fleurs se sont ouvertes et où les perspectives d'éducation d'un trop grand nombre de nos enfants se sont fermées. »

[...] Cela signifie que nous devons passer de l'époque de la Prescription à celle du Professionnalisme, transition au cours de laquelle on assistera à une modification de l'équilibre entre la prise de décision à l'échelle nationale et la conduite des réformes par les écoles. » (Hopkins, 2007, p. 44)

Ce changement ne s'opère cependant pas si facilement. Comme l'a indiqué Michael Fullan (2003, p. 7), il faut des moyens pour se donner les moyens d'agir, et si l'on manque de moyens dès le départ, il est déraisonnable de dire que la transition vers le « professionnalisme » est à la base d'une nouvelle approche. La question centrale est de savoir « comment y parvenir ? », car l'on ne peut pas passer tout simplement d'une époque à une autre sans doter consciemment l'ensemble du système de moyens professionnels. Cette progression est représentée sur le graphique 9.1.

Graphique 9.1 Vers une réforme durable de l'ensemble du système



Il est bon de s'intéresser d'un peu plus près au raisonnement qui est à l'origine de ce graphique. C'est en effet indispensable pour mieux comprendre le lien qui existe entre l'objectif « chaque école une bonne école », la réforme du système et la direction systématique. Trois éléments entrent en ligne de compte dans ce raisonnement.

Tout d'abord, le but n'est pas de s'opposer aux changements qui ont lieu du haut vers le bas. Qu'il s'agisse des changements intervenant du haut vers le bas ou du bas vers le haut, aucun d'eux n'est efficace à lui seul ; les deux forces doivent être en équilibre, dans une situation de « tension créative ». Cet équilibre, qui survient à un moment ou à un autre, dépendra évidemment du contexte.

Ensuite, il n'est un secret pour personne que la partie située à droite du graphique représente un territoire relativement inconnu. Celui-ci suppose un mode de fonctionnement horizontal et latéral, avec des principes et des dispositifs de gouvernance très différents de ce que nous connaissons aujourd'hui. La difficulté que l'on a à imaginer ce territoire tient principalement au fait que la plupart des gens ont l'esprit bloqué par l'expérience qu'ils ont eue de la structure dirigeante et des normes, qui sont les caractéristiques de la partie gauche du graphique. Le présent ouvrage donne çà et là un aperçu du nouveau territoire que laisse entrevoir la partie droite du graphique.

Enfin, cela ne veut pas dire que l'on parte toujours du côté gauche du graphique pour se déplacer de façon plus ou moins régulière vers la droite. Il est tout à fait possible que certains systèmes partent du milieu et atteignent la partie de droite, comme cela pourrait être le cas en Finlande. Il peut aussi arriver que certains pensent être dans la partie de droite mais que, après réflexion, ils réalisent que s'ils veulent vraiment élever le niveau pour l'ensemble des élèves, il est peut-être préférable – comme dans le cas de l'Ontario – qu'ils partent clairement de la gauche pour aller vers la droite. Si ce graphique a une quelconque utilité, c'est par son caractère heuristique : son but est d'aider les gens à réfléchir, non de leur dire ce qu'ils doivent faire.

Le rapport de l'OCDE appelle cela « l'encadrement au-delà du périmètre de l'établissement » et le présente comme l'une des clés pour améliorer les performances des établissements. Ces engagements de plus grande portée permettent aux dirigeants des établissements scolaires de s'intéresser, au-delà de leurs propres murs, au bien-être de tous les jeunes de la localité ainsi qu'à l'amélioration de la profession et de tous ses aspects, tout en bénéficiant de l'expérience et du soutien de tiers, avec à la clé des avantages réciproques pour la communauté associée à chaque chef d'établissement. Les établissements et leurs dirigeants renforcent leur collaboration, forment des réseaux, partagent des ressources et travaillent ensemble. Le rapport donne en fait des exemples concrets des différentes approches de la collaboration entre écoles et chefs d'établissement qui sont mises en œuvre dans les pays de l'OCDE.

Ce concept de collaboration au-delà du périmètre de l'établissement est également proposé par Hargreaves et Fink (2006), qui expliquent que le principal défi aujourd'hui en matière d'amélioration des établissements scolaires est que les chefs d'établissement doivent parvenir à un meilleur niveau de résultat en travaillant avec d'autres acteurs, à la fois dans l'enceinte de leur école et au-delà, et en procédant à un échange réciproque de leurs expériences. Les chefs d'établissement du futur seront tout autant des dirigeants du système que des chefs d'établissement. C'est ce que Michael Fullan et David Hargreaves appellent « l'encadrement latéral ». Cette situation est pour eux une réaction aux politiques hiérarchisées ainsi que de l'intensification de la concurrence entre les établissements et de l'isolement accru de chacune d'elles, qui ont entraîné la création de réseaux entre les établissements ; ces réseaux favorisent ensuite l'amélioration des performances grâce à l'entraide entre les établissements et l'échange des bonnes pratiques – ou des pratiques « voisines » –, les établissements les plus performants aidant notamment les plus faibles. Ce phénomène est de plus en plus fréquent, les chefs d'établissement et les enseignants se livrant à l'exercice d'un encadrement latéral qui encourage le travail en réseau pour améliorer l'apprentissage et les performances.

En somme, la création de liens entre les établissements scolaires peut contribuer à aider le système éducatif à atteindre des objectifs d'amélioration communs. L'idée de base est que les établissements et leurs dirigeants ne sont pas seuls et qu'ils peuvent, en travaillant ensemble, accroître leurs performances. C'est pour les professionnels une manière de réagir à l'élargissement de leurs rôles et de leurs responsabilités qui a été décidé sans leur donner les moyens de mener ces tâches à bien. L'initiative pourrait tout aussi bien provenir du sommet de la hiérarchie et avoir pour but d'améliorer les performances des établissements, d'accroître rapidement les capacités et de favoriser une utilisation rationnelle des ressources.

9.3 Comment les chefs d'établissement collaborent-ils et deviennent-ils dans la pratique des dirigeants du système ?

On assiste dans l'ensemble des pays de l'OCDE à un vaste mouvement de coopération et de collaboration entre les chefs d'établissements scolaires. Les professionnels ne travaillent pas seuls, et un grand nombre d'entre eux bénéficient des avantages de réseaux divers. Cette coopération peut prendre la forme d'un réseau informel ou d'une structure de gestion, comme c'est le cas au Portugal ou aux Pays-Bas, où ces structures chapeautent les établissements et gèrent de façon collective les questions de gestion (Pont, Nusche et Moorman, 2008). En Hongrie, des « partenariats micro-régionaux » ont été mis en place pour favoriser la rationalisation économique et professionnelle. En Norvège, certains établissements fusionnent pour former une unité administrative dirigée par un chef d'établissement. Aux Pays-Bas, l'augmentation de la taille des établissements qui a fait suite à la fusion des établissements a donné lieu à des innovations dans l'enseignement qui ont eu des effets considérables sur les tâches des dirigeants. Au Portugal, la coopération est la forme de gestion la plus courante. On constate en fait, dans tous les pays participant à l'activité de l'OCDE *Améliorer la direction des établissements scolaires*, l'existence de dispositifs de coopération entre les écoles. Les chefs d'établissement en sont les piliers, mais ils sont aussi fortement influencés par eux.

Le tableau 9.1 répertorie les différentes formes de coopération qui existent dans les pays de l'OCDE, en fournissant parfois des explications. On trouve ainsi des groupements d'écoles, des réseaux, des initiatives de mise en commun des compétences entre les chefs d'établissement, des fusions entre les établissements et des structures de gestion collective. Nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur le degré d'efficacité de ces approches dans la majorité des pays car nous n'avons pas procédé à cette évaluation de façon systématique ; en revanche, nous pouvons dire que la plupart d'entre elles ont des objectifs clairs, qui sont principalement : mise en commun et utilisation rationnelle des ressources, amélioration de la cohérence de l'enseignement, contribution au bien-être, élargissement des perspectives en matière d'enseignement et amélioration des résultats scolaires.

En fait, pour étudier les pratiques en vigueur, nous avons choisi de centrer notre attention sur un ensemble de démarches novatrices qui peuvent, selon nous, constituer de bons exemples de l'approche systémique de la direction des établissements. Il s'agit de dispositifs particulièrement novateurs qui ont été adoptés ou mis en place en Angleterre, en Finlande, en Belgique, en Autriche et dans l'État du Victoria (Australie), et qui commencent à donner des signes d'efficacité. L'annexe 9.A1 présente un bref résumé de ces initiatives, ainsi que leurs résultats et les difficultés rencontrées. Chacun de ces cas est décrit en détail dans un chapitre du présent ouvrage.

En comparant ces approches, on constate que les différents pays et les différents contextes (politique, social et économique) peuvent réagir différemment aux mêmes problèmes et aux mêmes pressions ; d'un autre côté, l'approche systémique peut aussi être une façon de répondre à différents types de besoins. Comme nous le voyons dans les paragraphes qui suivent, chaque cas a ses particularités, mais des caractéristiques communes sont également à noter.

Tableau 9.1. Dispositifs de coopération dans les différents pays de l'OCDE

Belgique	Des groupements d'établissements ont été créés sous forme de partenariats volontaires entre établissements scolaires. Leur but est de mettre en commun la gestion des ressources humaines, informatiques et d'aide sociale.
Corée	De petits établissements scolaires coopèrent pour surmonter les problèmes liés à leur taille : échange d'enseignants, organisation des programmes scolaires, activités de développement conjointes et utilisation commune des installations.
Danemark	La coopération dans l'enseignement post-obligatoire a été encouragée en créant des groupes administratifs organisés au niveau local ou régional pour optimiser les ressources communes de plusieurs organismes autonomes.
Écosse	La collaboration fait l'objet d'une promotion politique importante. « <i>Heads together</i> » est une organisation nationale en ligne visant à mettre en commun les expériences en matière d'encadrement.
Finlande	La réforme législative de 2003 a permis de renforcer la coopération entre les établissements afin de veiller à l'intégrité du parcours scolaire des élèves.
France	Des « bassins scolaires » ont été mis en place pour former des partenariats entre les établissements afin qu'elles travaillent ensemble sur l'orientation des élèves, la cohérence éducative entre différents types d'établissements, et la gestion de ressources matérielles et humaines partagées.
Hongrie	Des partenariats « micro-régionaux » fondés sur la rationalisation économique et professionnelle ont permis de mettre en place un système d'entretien commun dans quasiment toutes les micro-régions hongroises. Cette coopération sous forme de réseaux favorise l'apprentissage professionnel et organisationnel, donnant lieu à de nouvelles formes de gouvernance dans l'enseignement et à une innovation efficace.
Norvège	Tendance à fusionner plusieurs établissements pour former une unité administrative dirigée par un chef d'établissement. Les municipalités à trois niveaux requièrent la création de réseaux entre les établissements.
Nouvelle-Zélande	Des groupements d'établissements sont établis en fonction des communautés géographiques et des communautés d'intérêts.
Pays-Bas	Dans le primaire, une « direction supérieure » est chargée de la gestion de plusieurs établissements. Environ 80 % des conseils d'établissements primaires ont un bureau de direction supérieur pour la gestion centrale, le personnel stratégique et le personnel de soutien.
Portugal	Les établissements sont regroupés et dotés d'une structure de gestion collective. Les conseils exécutifs, pédagogiques et administratifs sont responsables de leurs domaines de compétence.
Royaume-Uni (Angleterre)	Les pouvoirs publics encouragent diverses méthodes de coopération : fédérations d'établissements, responsables nationaux de l'éducation, partenaires pour l'amélioration des établissements scolaires, etc.
Suède	Des responsables de l'éducation municipaux orientent les chefs d'établissement. La plupart sont membres du groupe de pilotage des responsables de l'éducation, au sein duquel sont étudiées les questions de stratégie, de développement et de résultat.

Source : Pont, B. D. Nusche, H. Moorman (2008), *Améliorer la direction des établissements scolaires: Volume 1 : Politiques et pratiques*, OCDE, Paris.

En Angleterre, les pratiques de direction systémique sont parmi les plus développées. Elles sont mises au point et financées par les pouvoirs publics depuis quelques années. Les établissements disposent de plusieurs possibilités formelles de collaboration, dont

celle, depuis 2002, de créer une fédération. Une institution spécialisée a même été créée à cet effet. Le Specialist Schools and Academies Trust (SSAT) est une organisation indépendante qui encourage la constitution de réseaux de toutes sortes entre les établissements scolaires. Son approche de l'amélioration des écoles via le réseau suppose l'utilisation d'outils bien précis par les chefs d'établissement, et ses nombreux programmes appliquent la philosophie suivante : « Par les écoles, pour les écoles ». Des cours de formation spéciaux sont organisés pour accroître la capacité des dirigeants à mettre en œuvre une direction systémique. Les individus peuvent intervenir comme « agents du changement » en jouant le rôle de « dirigeants mentors » au sein de réseaux ou en devenant des partenaires d'amélioration des écoles (*school improvement partners*). En Angleterre également, un ensemble de *national leaders of education* a été désigné pour prendre en charge la direction du système ; quant à leurs écoles, elles ont le statut de *national support schools* (Matthews, 2008).

Parmi les établissements qui ont été visités dans le cadre de l'étude de l'OCDE, deux ont appliqué avec succès un modèle d'amélioration qui a permis de redresser certaines des performances scolaires et, en l'espace de trois ans, d'améliorer considérablement les résultats aux examens. Cette réussite n'aurait pas été possible sans un dirigeant énergique et une équipe de direction centrée sur l'encadrement pédagogique. Ceux-ci ont utilisé un outil informatique permettant de suivre l'évolution de chaque élève toutes les six semaines, ainsi que d'évaluer les performances de l'établissement, des classes, de chaque enseignant et de chaque élève. Des équipes spécialisées étaient chargées de détecter les principaux points à améliorer, tandis que des équipes d'intervention avaient pour tâche de trouver rapidement des solutions aux problèmes les plus importants. À la suite du succès de l'un de ces établissements et au constat qu'un établissement voisin connaissait des difficultés, les deux établissements ont décidé d'unir leurs forces pour accroître les performances de chacune d'elles. Le directeur de l'établissement le plus performant a pris les rênes de l'autre, et un travail conjoint a été entrepris pour appliquer le modèle d'amélioration au second.

En Finlande, l'équipe de l'OCDE a recensé deux approches considérées comme systémiques. D'une part, si l'on observe la manière dont les responsabilités pédagogiques sont réparties et partagées dans l'ensemble du système, on peut dire qu'il existe dans ce pays une direction systémique à caractère organique. Cela se manifeste dans la façon dont les décisions politiques sont prises et dont la collaboration se met en œuvre. Le programme d'étude national constitue l'élément moteur, et pour l'établir, un vaste dispositif de consultation et de coopération est déployé, depuis l'administration nationale jusqu'aux écoles. Une fois que ce programme est finalisé à tous les niveaux, il existe un fort degré de consensus entre le corps enseignant, les chefs d'établissement et les responsables politiques à l'échelle locale, régionale et nationale. D'un autre côté, les enseignants sont d'une très grande qualité et ils font preuve d'un grand professionnalisme, ce à quoi s'ajoutent un haut degré de décentralisation et l'existence d'un consensus national sur l'utilité de l'apprentissage. Le système tout entier participe à l'amélioration des établissements scolaires. Cela se reflète dans les excellents résultats de la Finlande au PISA, qui sont non seulement invariablement les meilleurs de tous les pays étudiés, mais qui sont aussi extrêmement homogènes, ce qui signifie que chaque élève est assuré de recevoir un enseignement de grande qualité quel que soit l'environnement dans lequel il vit.

D'autre part, on note en Finlande l'apparition d'un nouveau scénario due à la baisse du nombre d'inscriptions, à la diminution des ressources dans le secteur de l'éducation, et à l'augmentation de la charge de travail des chefs d'établissement (qui demandent que des

stratégies soient mises au point pour traiter ces problèmes). Les municipalités expérimentent des méthodes de transformation de la direction des écoles qui bénéficient à l'ensemble de la communauté. L'une des réformes municipales observées consistait à répartir l'encadrement à différents niveaux : cinq chefs d'établissement ont été nommés chefs de circonscription, fonction à laquelle ils devaient consacrer un tiers de leur temps de travail. Cette réforme impliquait également une répartition de l'encadrement au sein des établissements. Bien qu'il fût trop tôt, au moment de la visite de l'équipe de l'OCDE, pour connaître les résultats de cette initiative, celle-ci paraissait prometteuse et avait créé un nouvel environnement de coopération et d'interdépendance. L'impression générale est qu'elle permettait de rationaliser l'utilisation des ressources, d'intégrer les services, d'accroître la transparence, d'améliorer la résolution des problèmes, de renforcer l'esprit de coopération et de développer les capacités d'encadrement.

En Belgique, le développement en Flandre de groupements d'établissements a mis en évidence les avantages et les effets positifs de la collaboration. L'administration flamande de l'enseignement a accordé à ces groupements des compétences spécifiques et des ressources supplémentaires sous forme de points de dotation (voir le chapitre 6). Ces compétences sont par exemple : la conclusion d'accords concernant l'organisation de l'enseignement, l'orientation des élèves, la mise au point d'une politique commune de dotation en personnel, la création d'un marché de l'emploi pour les enseignants ou la coordination des ressources informatiques. À terme, ces groupements peuvent nommer un directeur coordinateur afin de garantir leur bon fonctionnement.

Cette approche novatrice a donné quelques résultats positifs (tout au moins dans l'enseignement secondaire, où le dispositif est en place depuis plus longtemps) : à ce jour, les groupements représentent plus de 95 % des établissements d'enseignement secondaire en Flandre, et ils se composent en moyenne de 6 à 12 établissements. Les conséquences immédiates de cette innovation ont été la création de marchés intérieurs qui ont régulé la concurrence entre les établissements, ainsi que l'augmentation des possibilités d'action collective concernant l'affectation des ressources (notamment les enseignants) et celles d'amélioration des systèmes d'orientation des élèves et des programmes d'étude. Bien qu'il s'agisse là de caractéristiques importantes, il faut reconnaître que les possibilités de décisions collectives ont été négligeables et qu'elles n'ont en rien affecté l'autonomie des chefs d'établissement.

Un aspect extrêmement intéressant de cette approche est que l'on a pu apprécier les effets plus ou moins positifs de la coopération, car chaque groupement d'établissements était libre d'adopter la stratégie de son choix. Si certains établissements n'ont rien changé à leur organisation, l'un de ces groupements a au contraire nommé un proviseur au poste de directeur coordinateur à temps plein pour l'ensemble du groupe. Les chefs des établissements de ce groupement ont commencé à se réunir une fois par mois, ils ont noué des liens de confiance et travaillent conjointement. Ils ont élaboré un programme précis pour améliorer les services d'orientation et de conseil aux élèves, mis au point une procédure de sélection commune – ce qui limite la concurrence en sein du groupement –, négocié des conditions de travail communes pour les enseignants et créé un programme d'étude pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Ils ont récemment convenu d'apporter un soutien ciblé (grâce au quota d'heures accordé aux groupements d'établissements) à l'un des établissements du groupement qui connaît des difficultés de recrutement.

En Autriche et en Australie, les innovations concernent surtout le développement de l'encadrement, mais elles revêtent également une dimension systémique qui leur vaut de figurer dans le présent rapport.

Dans l'État du Victoria (Australie), un dispositif de préparation et de formation aux fonctions de direction (*Learning to Lead Effective Schools*, 2006) a été mis au point dans le cadre d'une stratégie de plus grande ampleur destinée à améliorer les établissements scolaires (*Blueprint for Government Schools*, 2003) (chapitre 7). Cette réforme comprenait des mesures ayant pour but d'améliorer les pratiques, de renforcer l'efficacité et de réduire les écarts de niveau. La valorisation des fonctions de direction constituait un élément essentiel de cette stratégie. Un dispositif d'encadrement à plusieurs niveaux a été mis en place à l'échelle du système. Cela permet d'homogénéiser l'encadrement en promouvant une vision commune, à savoir un haut niveau d'attentes basées sur des observations factuelles et une responsabilité collective. Le cadre conceptuel de cette vision de l'encadrement – selon laquelle l'encadrement s'inscrit dans un processus de transformation – suit un modèle bien précis (Sergiovanni) qui définit clairement les domaines de direction et décrit les responsabilités y afférentes. Ce dispositif comprend 19 programmes de formation différents correspondant à chaque niveau d'encadrement.

La notion d'efficacité des établissements et la culture de valorisation des fonctions de direction qui caractérisent l'État du Victoria créent une capacité de direction systémique et une vision commune. En participant à ces programmes et en constituant des réseaux solides de mise en commun des pratiques, les chefs d'établissement contribuent à l'amélioration de toutes les écoles de l'état. L'un des programmes est consacré spécialement à la formation de dirigeants du système hautement performants. D'une part, cela aboutit à un alignement stratégique et d'autre part, la langue et la culture communes d'amélioration des établissements imprègnent tous les niveaux d'encadrement des établissements. Cette approche a pour avantage de mobiliser le personnel, de définir clairement les attentes et de mettre l'accent sur l'apprentissage entre pairs.

En Autriche, la réforme de l'encadrement s'articule autour de l'École des dirigeants, qui a été créée en 2004 pour donner aux chefs d'établissement une vision nouvelle de la direction, plus entreprenante, plus créative, et axée sur l'amélioration des résultats scolaires. Cet organisme, dont le but est de relever les défis auxquels est confronté le secteur autrichien de l'éducation, « doit être capable de mettre en œuvre de nouvelles et profondes réformes de l'enseignement, et de former une masse critique de dirigeants du système possédant des facultés d'anticipation et de transformation du système ». Les participants à la formation de l'École des dirigeants se réunissent deux fois par an pendant deux ans et acquièrent un ensemble de principes d'apprentissage ainsi que de notions sur l'organisation et le programme d'étude afin de renforcer leurs compétences en matière d'encadrement. Ils créent des partenariats, des groupes d'accompagnement et des réseaux (régionaux et virtuels). Au départ, les participants étaient des chefs d'établissement, mais à mesure que l'École a pris de l'ampleur, on s'est aperçu que pour accroître les capacités et modifier le système, il fallait également inclure dans la démarche les personnes occupant des postes de direction et de gestion dans les bureaux régionaux et nationaux de l'administration de l'enseignement. À ce jour, près de 20 % de l'ensemble des participants sont diplômés de l'École, et l'objectif est de parvenir à près de la moitié des chefs d'établissement, ou d'atteindre une masse critique suffisante. L'École des dirigeants applique un modèle de direction des établissements scolaires qui a été mis au point à l'Université d'Innsbruck et qui définit l'encadrement et l'apprentissage en cinq points.

L'École des dirigeants a déjà commencé à produire un certain degré de changement au niveau de la culture et du système grâce à la volonté, l'engagement et l'enthousiasme poussés des participants, et elle semble avoir des effets positifs sur le perfectionnement individuel et l'amélioration des pratiques à long terme. Son influence sur la transformation du système passe par une action sur les personnes qui sont à l'origine de cette transformation. Cependant, pour déployer toutes ses capacités et assurer sa pérennité, il faudrait que l'École bénéficie du soutien officiel et formel du ministère et qu'elle soit mieux intégrée dans les initiatives de réforme plus générales. Par ailleurs, pour que la transformation du système soit effective, d'autres variables devront peut-être être modifiées pour s'adapter à la nouvelle réalité.

Les innovations relevées dans ces pays sont des exemples du développement de l'encadrement au service de l'amélioration des écoles à l'échelle systémique (les comptes rendus détaillés des études de cas décrivent ces innovations, en explicitent les fondements théoriques, analysent leur efficacité en donnant quelques éléments probants, et émettent des recommandations en ce qui concerne leur pérennité). Un travail de consolidation des pratiques d'encadrement a été – ou est en train d'être – effectué par les pays, que ce soit via le perfectionnement ou la création de réseaux de coopération qui encouragent les chefs d'établissement à intervenir au-delà de leurs propres établissements. Ces pratiques présentent des caractéristiques communes : elles sont toutes axées sur la préparation et la formation aux fonctions de direction dans un objectif d'amélioration des écoles au niveau de l'ensemble du système, et font toutes appel au renforcement des capacités, au partage des ressources et au travail collectif.

9.4 Avantages de la direction systémique

La plupart de ces innovations ont enregistré un certain succès, qui tient au fait que les objectifs, ainsi que les stratégies à mettre en œuvre pour les atteindre, avaient été clairement définis. Les résultats ne sont cependant pas définitifs, principalement parce que ces pratiques venaient seulement d'être instaurées lorsque les équipes de l'OCDE se sont rendues dans les pays en question. Nous pouvons néanmoins affirmer qu'elles produisent progressivement les résultats escomptés. Elles contribuent, de différentes manières, à modifier la perception et l'exercice de la direction des établissements scolaires en mettant l'accent sur les performances de l'ensemble du système. En Belgique, en Finlande et en Angleterre, les initiatives d'amélioration des écoles portent sur l'augmentation de la répartition des fonctions de direction et une mise en commun accrue des pratiques. En Autriche et dans l'État du Victoria, l'approche utilisée consiste à agir directement sur le renforcement des capacités du système par la formation et le perfectionnement.

Ces pratiques présentent à la fois des caractéristiques communes et des différences. Nous avons recensé leurs avantages, leurs effets positifs et les difficultés rencontrées. En règle générale, ces innovations sont une réaction à l'évolution du secteur de l'éducation, qui appelle à des changements au niveau des établissements et de la manière dont ceux-ci sont dirigés. Certaines privilégient l'amélioration globale des performances des établissements, tandis que d'autres s'intéressent plutôt aux processus de gestion.

a) Développement des capacités d'encadrement

Le développement des capacités d'encadrement signifie qu'il faut donner aux chefs d'établissement la possibilité de travailler ensemble, de partager des idées et d'enrichir leurs connaissances via la constitution de réseaux et une collaboration professionnelle quotidienne. Dans l'exemple des fédérations d'établissements mises en place en Angleterre, un établissement peu performant va, en travaillant avec l'établissement voisin, accroître ses propres capacités car son personnel aura la possibilité de se former, de suivre un modèle de développement plus efficace, et d'acquérir de nouvelles connaissances. Les avantages sont pour les deux parties : un établissement performant peut lui aussi tirer des enseignements de sa collaboration avec un autre en difficulté. En Finlande, les chefs d'établissement qui consacrent un tiers de leur temps à la circonscription renforcent et améliorent leurs compétences en tant que dirigeants du système. L'avantage au niveau général est qu'ils travaillent tous ensemble au service de l'amélioration de l'ensemble de la circonscription.

Dans l'État du Victoria et en Autriche, les programmes de formation aux fonctions de direction ont un effet direct sur le renforcement des capacités d'encadrement à grande échelle. Leur objectif est de modifier la perception et l'exercice de la direction des établissements scolaires en mettant beaucoup plus l'accent sur les résultats des établissements et en développant un ensemble bien précis de compétences en matière d'encadrement qui semblent faire défaut dans le système.

Toutes ces approches peuvent produire la transformation systémique de l'éducation si elles parviennent à avoir une influence durable sur les personnes qui participent à ces initiatives de formation et de coopération.

b) Rationalisation de l'utilisation des ressources

Les initiatives de coopération entre les établissements et les chefs d'établissement qui sont mises en œuvre dans différents pays montrent pour une grande part que la rationalisation des processus de gestion – par le partage de certaines tâches – est une nécessité, et qu'elle peut avoir une incidence sur la gestion des ressources (financières et autres). La rationalisation peut permettre aux chefs d'établissement de se concentrer sur leurs principales tâches pédagogiques. Elle peut aussi être un moyen d'accroître la rentabilité lorsque les budgets sont limités. En Finlande, par exemple, les coupes budgétaires ont été l'une des raisons pour lesquelles on a instauré le partage des tâches entre la circonscription et les écoles. En Belgique également, la création des groupements d'établissements correspondait à la nécessité d'utiliser plus rationnellement les ressources.

Le partage des ressources et des infrastructures peut en outre permettre d'élargir l'offre de cours ou de services. Le programme qui a été créé en Angleterre pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers en est un exemple. Au niveau des académies, cette catégorie d'élèves bénéficie de l'offre pédagogique fournie par différents établissements qui se sont réunis pour satisfaire leurs besoins. En travaillant ensemble, les écoles peuvent réaliser des économies d'échelle, réduire leurs coûts et améliorer l'offre pédagogique globale.

c) Renforcement de la coopération

En Belgique, en Finlande ou en Angleterre, le fait de travailler ensemble a entraîné une plus grande interdépendance entre les équipes de direction. Le constat est le même en Autriche et dans le Victoria, où ce résultat est dû à la participation aux programmes de formation. Un chef d'établissement en Belgique qui comparait la concurrence passée entre les établissements avec leur collaboration actuelle, a décrit ce changement comme une petite révolution. Sur le long terme, la collaboration entraîne une amélioration des processus et des résultats. En Finlande, le renforcement de la coopération a contribué au développement de la culture du partage, de la confiance et de la responsabilité commune au service d'une plus grande efficacité.

En revanche, la coopération pour la coopération – décrite comme une « collégialité » forcée – ne produit pas forcément les résultats escomptés ; certains la considèrent même comme un handicap. L'exemple de la Flandre montre que certains groupements d'établissements n'ont pas évolué, et qu'obliger des personnes à coopérer contre leur gré peut ne pas réussir. En Angleterre, les témoignages que nous avons recueillis révèlent que les fédérations ou les réseaux qui portent leurs fruits sont ceux qui s'appuient sur une association réussie des partenaires. Cet aspect peut s'avérer essentiel, et cette association doit reposer sur des valeurs et des aspirations communes, ainsi que sur une idée claire des avantages que peuvent retirer toutes les parties.

d) Répartition des fonctions de direction

La plupart des pratiques qui ont requis des compétences de direction systémique ont par ailleurs entraîné une meilleure répartition des fonctions de direction au sein des établissements. Les chefs d'établissement doivent avoir du temps pour se consacrer à leur rôle de dirigeant du système, et ils doivent donc déléguer certaines tâches, notamment celles relatives à la gestion de l'école.

En Flandre, la charge de travail de certains chefs d'établissement est alourdie par les responsabilités liées aux groupements d'établissements, et certains réclament l'augmentation du nombre de postes d'encadrement intermédiaire, qui pourraient prendre en charge certaines de ces tâches. En Finlande, où les chefs d'établissement travaillent en partie pour la circonscription, les fonctions d'encadrement ont, dans les établissements de grande taille, été réparties entre d'autres membres du personnel. Cela permet de décharger le directeur de certaines responsabilités ainsi que d'élargir les expériences et les capacités de direction au sein des établissements. En Angleterre, les chefs d'établissement ont constitué de solides équipes de direction qui sont capables de prendre le relais lorsque celui-ci est absent.

e) Amélioration des résultats des établissements

Un grand nombre des processus observés dans les pays visités avaient pour but d'améliorer l'enseignement et les résultats des élèves. Cette caractéristique était en fait l'un des critères de sélection des études de cas. Le succès de ces initiatives est difficile à évaluer, mais la plupart d'entre elles paraissent en bonne voie pour atteindre en partie leur objectif. Il n'est pas facile, que ce soit sur le plan théorique ou méthodologique, d'évaluer l'incidence de la direction sur les résultats des élèves (voir Pont, Nusche et Moorman, 2008), mais voici globalement ce que nous avons constaté :

- L'amélioration et la rationalisation de l'offre pédagogique, ou encore le rassemblement des forces pour proposer aux élèves un programme d'études plus diversifié et un meilleur enseignement, peut dans certains cas améliorer les résultats des établissements.
- L'intégration accrue des services permet de faciliter le contact avec les élèves et leurs familles.
- La direction systémique peut favoriser une amélioration de la qualité et une plus grande homogénéisation des services de soutien et d'orientation des élèves.

En Angleterre, de nombreux éléments factuels apportent la preuve que lorsqu'un établissement performant établit un partenariat avec un établissement en difficulté, le niveau des élèves des deux établissements s'améliore dans un délai relativement court, à savoir 18 mois (chapitre 5).

f) Pérennité

Toutes ces initiatives mises en œuvre pour améliorer la direction à l'échelle du système ont également un effet sur la pérennité de l'encadrement et des écoles. Plusieurs actions permettent de parvenir à ce résultat : le développement des capacités dans et entre les établissements, la création de réseaux de coopération et la mise en place d'institutions contribuant à la répartition des fonctions de direction entre les établissements. En Finlande, la volonté de coopération a atteint un tel niveau d'institutionnalisation qu'elle fait désormais partie de la culture organisationnelle des établissements. La pérennité repose sur le renforcement des capacités au sein de chaque établissement. Elle peut aussi, sur le long terme, aider à améliorer la succession des dirigeants.

9.5 Les difficultés pratiques

Si l'on veut que le concept de direction systémique soit appliqué à grande échelle, des obstacles de taille doivent être surmontés. Nous citerons en premier lieu la pérennité, qui est certainement le plus important.

a) Pérennité

La pérennité n'est pas seulement un avantage de la direction systémique, mais aussi une difficulté. La plupart des conclusions des études de cas montrent que les innovations doivent être entretenues si l'on veut qu'elles soient pérennes. En Belgique, l'équipe des examinateurs de l'OCDE a constaté que l'initiative de création de groupements d'établissements nécessitait la mise en place d'une vision nouvelle, différente et collective, par le biais de la formation et du perfectionnement des dirigeants. En Autriche, la question s'est posée de savoir si l'École des dirigeants allait être maintenue et si sa formation aurait des effets suffisamment durables pour parvenir à une transformation du système. Dans le Victoria (Australie), la question de la pérennité est aussi un problème : des améliorations ne sont possibles à l'échelle du système que si un grand nombre de chefs d'établissement sont concernés par les programmes. En Angleterre, bien que la direction systémique ait permis d'obtenir quelques succès à court terme en termes d'amélioration de l'apprentissage des élèves, on ne sait toujours pas si cette tendance pourra se poursuivre à moyen et à long terme. En Finlande également, si la réforme systémique a effectivement donné quelques résultats positifs et est en train d'améliorer

les capacités d'encadrement et de rationaliser les pratiques, il est impossible de dire quels seront les effets à longue échéance si l'on ne maintient pas le cap.

Si l'on observe ces exemples de direction systémique du point de vue de la durée, on remarque que cinq conditions sont nécessaires pour garantir une véritable pérennité des initiatives :

- Des *capacités* suffisantes, *dans les établissements*, pour assurer durablement un haut niveau d'apprentissage des élèves.
- Des *capacités inter-établissements* (le « ciment » nécessaire pour permettre aux établissements de travailler collectivement de manière efficace).
- La présence d'*organismes médiateurs*, capables de travailler en souplesse avec les établissements pour les aider à développer leurs capacités internes et à acquérir les compétences nécessaires à une collaboration efficace.
- La *masse critique* nécessaire pour faire de la direction systémique un véritable mouvement, et non une pratique réservée à un petit nombre de chefs d'établissement constituant une élite.
- Un *consensus culturel* à l'échelle du système, qui confère aux chefs d'établissement l'espace, la légitimité et les encouragements dont ils ont besoin pour entreprendre des activités en partenariat.

Il est évident que ces conditions ne sont réunies en totalité dans aucun des cas examinés, mais toutes ont pu être observées au fil de l'étude. Un autre constat est que plus un grand nombre de ces conditions est réuni, plus la mise en œuvre de la direction systémique est réussie. Ces conditions de pérennité peuvent donc être utilisées pour vérifier qu'il y a bien une mise en œuvre stratégique et une institutionnalisation de la direction systémique aux niveaux local et national.

b) Coopération entre les chefs d'établissement dans un contexte de liberté de choix et de concurrence

Il n'est pas forcément facile pour des chefs d'établissement évoluant dans des systèmes scolaires fondés sur la concurrence et le libre choix de l'école de travailler en coopération. Dans le cas de la Flandre, Day et ses confrères appellent cela le dilemme de la démocratie : dans cette région, le système éducatif est très axé sur la notion de concurrence, considérée comme un moyen d'accroître l'efficacité et la qualité des établissements (chapitre 6) ; d'un autre côté, l'initiative des groupements d'établissements est conçue avec pour objectif de permettre aux établissements de travailler ensemble. L'équilibre entre collaboration et concurrence n'est donc pas très clair.

Dans le cas de l'Angleterre, Hopkins fait observer qu'il semble y avoir un contraste entre les dirigeants du système et les « valeurs de compétition qui prévalaient un peu partout dans les fonctions de direction pendant les années 90 ». Les dirigeants du système sont au cœur du processus de direction systémique, car ce sont des chefs d'établissement disposés à travailler pour la réussite d'autres établissements en plus du leur. Ce rôle est également en train de faire son apparition dans les systèmes éducatifs d'autres pays de l'OCDE. Toutefois, bien que la direction systémique soit aujourd'hui en Angleterre un mouvement que l'on remarque, ce n'est pas encore une pratique générale. Bien qu'elle soit vigoureusement encouragée par les autorités nationales, elle ne fait toujours pas l'unanimité au niveau local, que ce soit auprès des hommes politiques, des fonctionnaires

de l'académie ou des conseils d'administration des établissements – qui craignent que la collaboration n'entraîne une détérioration des pratiques de qualité dans les établissements les plus performants.

La direction systémique représente donc un problème pour les responsables politiques, qui devront peut-être réfléchir à la manière dont les dirigeants du système peuvent intervenir au-delà de leurs propres établissements pour améliorer l'ensemble du système, alors qu'ils évoluent dans un contexte de concurrence et de liberté de choix. La solution peut consister à trouver des espaces pour la coopération et le partage des ressources qui permettent à chacun d'en bénéficier sans que cela porte atteinte à la concurrence. À terme, les retombées seraient positives, et la coopération pourrait s'amplifier à mesure que les liens se renforceraient et que toutes les parties prenantes y trouveraient des avantages. La difficulté pour les responsables politiques est donc de mettre au point une politique homogène et réfléchie qui concilie de façon appropriée – et probablement évolutive – la liberté de choix, la concurrence entre les établissements et la collaboration.

La solution réside peut-être dans la formation de chefs d'établissement qui se considèrent non pas comme tels mais comme des dirigeants du système. En Angleterre, les *national leaders of education* créés en 2006 sont des « dirigeants de premier ordre qui sont prêts à s'investir dans la direction du système, au-delà du périmètre de leur propre établissement, pour assumer des responsabilités d'encadrement dans un ou plusieurs établissements en très grande difficulté » (Matthews, 2008). En Finlande, Hargreaves et ses confrères (chapitre 4) préconisent de faire appel aux chefs d'établissement approchant l'âge de la retraite pour qu'ils apportent de l'aide aux autres acteurs du système.

c) Considération et soutien des dirigeants du système

Si ce rôle élargi est peut-être bénéfique au système éducatif dans son ensemble, il n'est pas forcément facile à assumer par des chefs d'établissement déjà très occupés. Les rapports de base établis par les pays pour les besoins de cette étude montrent que dans certains cas, les chefs d'établissement ont déjà un emploi du temps très chargé, et que prendre en charge un rôle supplémentaire pourrait s'avérer excessif. Si la répartition des fonctions d'encadrement peut effectivement permettre d'assumer le rôle de direction systémique, il faut toutefois relever que dans un contexte de tensions ou de difficultés, l'accent sera toujours mis sur le seul établissement concerné. Par ailleurs, certains s'interrogent sur la responsabilisation des dirigeants du système : à qui doivent-ils rendre des comptes et de quelle manière ? Comment évalue-t-on leurs pratiques ?

Bien que la direction systémique doive obligatoirement s'accompagner d'une répartition des fonctions d'encadrement, cela ne se reflète pas toujours dans la politique ou dans la pratique des différents pays. Dans les faits, les individus faisant partie d'une équipe de direction ne bénéficient pas d'une vraie reconnaissance et ne sont pas non plus rémunérés à la hauteur des tâches qu'ils effectuent. Pont, Nusche et Moorman (2008) insistent sur la nécessité de répartir l'encadrement entre plusieurs équipes, en tenant compte des besoins et des modèles propres au contexte. Mais pour y parvenir, il faut que les responsables politiques valorisent et encouragent cette pratique.

d) Sélection et recrutement des dirigeants du système

Les études de cas mettent clairement en évidence que l'on ne sait pas vraiment aujourd'hui comment sélectionner au mieux les dirigeants du système ni quelles

compétences fondamentales exiger. Il est par ailleurs nécessaire de départager les candidats en tenant compte de l'expérience passée et des capacités actuelles. Il peut être utile de classer les candidats dans les catégories suivantes :

- *En exercice* : Individus qui exercent actuellement le rôle de dirigeant du système ou qui l'ont exercé avec succès par le passé.
- *Nommés* : Individus qui assument depuis peu, projettent d'assumer ou sont jugés capables d'assumer, le rôle de dirigeant du système.
- *Qualifiés* : Individus qui ont la capacité d'assumer un tel rôle à l'avenir.

Il est clair qu'une procédure de recrutement distincte devra être mise en œuvre pour chacune de ces catégories, mais il existe pourtant une certaine similitude dans la façon de donner envie aux candidats d'assumer le rôle de dirigeant du système. Si un appel à l'altruisme peut être un moyen efficace d'attirer des dirigeants de grande qualité, on ne peut cependant pas compter sur cette bonne volonté, car elle peut ne pas durer.

Des moyens d'incitation plus formels peuvent permettre de séduire et de recruter des dirigeants du système. Il s'agit notamment de l'appréciation et de la reconnaissance professionnelles du rôle qui est assumé, du versement d'une rétribution, ainsi que de la mise en avant du caractère stimulant et enrichissant de la modification du mode de travail.

e) Perfectionnement professionnel des dirigeants du système

Il est nécessaire, pour disposer de dirigeants du système de grande qualité, de mettre en place un dispositif de perfectionnement professionnel approprié. Les dirigeants du système doivent s'intéresser à l'apprentissage des élèves, au contexte des établissements, au renforcement des capacités et à l'apprentissage par la résolution des problèmes, et ils doivent aussi diversifier leurs pratiques (plutôt que de se limiter à un seul style).

Au vu des études de cas des différents pays, les approches mises en œuvre pour former des dirigeants du système peuvent être classées en plusieurs catégories :

- *Formation classique* : En Angleterre et dans le Victoria, cette méthode a pour avantages de susciter la reconnaissance et de fournir l'assurance d'une excellente qualité. On peut toutefois craindre que cette formation ne réponde pas aux besoins, car elle risque d'être trop détachée du contexte et d'exclure les chefs d'établissement en exercice ou qualifiés qui ont un emploi du temps chargé.
- *Apprentissage personnalisé* : Cette approche comprend un ensemble informel de possibilités d'apprentissage qui s'adaptent aux besoins de chacun, tiennent compte de l'expérience et des objectifs du dirigeant, prêtent attention au contexte, s'attardent sur des problèmes importants, et associent théorie et pratique.
- *Apprentissage par la pratique* : En Finlande et en Belgique, les initiatives de formation des dirigeants du système ont mis l'accent sur la pratique. Une formation complémentaire à caractère plus théorique peut cependant être nécessaire pour fournir les compétences nécessaires à un encadrement réussi. Dans le cas contraire, l'apprentissage par la pratique peut avoir des effets négatifs en reproduisant des styles de direction qui ne sont peut-être plus adaptés.

f) Mise en œuvre de la direction systémique à grande échelle

Lorsque l'on examine les études de cas, on s'aperçoit que si le modèle de direction systémique devait être appliqué à plus grande échelle, trois questions deviendraient de plus en plus préoccupantes, à savoir :

- *Négociation* : Il convient de réfléchir à la manière dont l'accord de partenariat entre les établissements doit être négocié. Il faut pour cela avoir une bonne connaissance du contexte, notamment des capacités réelles dont dispose chaque établissement et des problèmes spécifiques qu'il rencontre.
- *Ressources* : Un certain nombre de coûts éventuels sont à prendre en compte, comme par exemple : le complément de rémunération à verser aux dirigeants du système pour le travail et la pression supplémentaires, la situation financière des établissements partenaires et la constitution d'un fonds provisoire pour financer les changements urgents. Le montant et la nécessité des ressources dépendent en grande partie du contexte.
- *Soutien* : Un autre sujet d'inquiétude est le soutien apporté à l'avenir sur le plan personnel et professionnel. Il s'agit là d'un facteur essentiel de réussite, et les besoins doivent être pris en compte dans la politique qui est mise en œuvre. Cela peut inclure la définition précise des responsabilités, l'offre d'un perfectionnement professionnel aux membres des conseils d'administration des établissements et aux fonctionnaires de l'académie afin qu'ils puissent apporter leur aide aux dirigeants du système, ainsi que la mise en évidence et la diffusion des bonnes pratiques.

9.6 Pistes de réflexion

Lorsque l'on observe les pratiques de coopération et de collaboration entre les chefs d'établissement, on constate que les coutumes et les situations varient selon les pays. Les objectifs semblent être clairs : renforcement des capacités dans l'ensemble du système, rationalisation de l'utilisation des ressources et réduction des coûts, amélioration de l'encadrement grâce à une répartition plus efficace des tâches, et enfin, offre de services éducatifs plus homogène pour tous les membres de la communauté. Le présent chapitre a passé en revue les différentes approches qui ont été adoptées par les pays pour valoriser les fonctions d'encadrement afin d'améliorer le système. Les initiatives de coopération et de collaboration entre les dirigeants, ainsi que les programmes de formation et de perfectionnement, ont permis d'atteindre différents degrés de réussite.

La mise en œuvre d'une approche systémique de la direction des établissements ne peut se faire sans le soutien des pouvoirs publics. Les objectifs et les bénéfices attendus doivent être clairement définis, et un mécanisme d'incitation doit être déployé. Lorsque les établissements scolaires et leurs dirigeants auront compris les avantages de la coopération, ils trouveront le temps de s'engager. L'une des conclusions générales qui se dégagent des analyses d'Elmore et de Hopkins ainsi que des cinq études de cas est que l'on met de plus en plus l'accent sur les résultats des élèves et que le lien entre l'encadrement et l'apprentissage est de plus en plus étroit. Bien qu'il soit difficile de dire avec certitude si cette tendance est directement liée à la direction systémique, il est incontestable qu'elle est extrêmement bienvenue.

Comme nous l'avons vu, ces approches systémiques présentent des avantages évidents puisqu'elles contribuent au renforcement des capacités d'encadrement, à la

rationalisation de l'utilisation des ressources, à l'amélioration de la coopération, à une meilleure répartition des fonctions de direction entre les établissements, et à l'amélioration des résultats des établissements.

Il existe pourtant des difficultés à surmonter si l'on veut que ces approches soient viables à long terme. Il s'agit en l'occurrence de la difficulté à concilier coopération et concurrence (des choix politiques doivent être faits), de la nécessité d'encourager et de soutenir la répartition des tâches de direction au sein des établissements, de la nécessité de sélectionner, recruter, perfectionner et récompenser les dirigeants du système, et enfin du besoin de trouver un moyen institutionnel adapté pour soutenir la pratique.

Alors que nous arrivons au terme de ce chapitre et de cet ouvrage, il est peut-être utile de nous attarder sur une distinction implicite qui a été perceptible dans presque tous les chapitres qui précèdent. Il s'agit de la distinction entre les dirigeants du système qui travaillent dans le cadre de programmes nationaux, et ceux qui assument ce rôle dans une structure locale, souvent de façon *ad hoc*. Il existe une différence entre les dirigeants du système qui opèrent dans le cadre de programmes nationaux ayant encouragé cette activité par une organisation, un financement et un perfectionnement professionnel – comme c'est le cas en Angleterre et dans l'État du Victoria –, et ceux dont le rôle est mis au point au niveau local et qui dépend du contexte – comme on le voit en Belgique et en Finlande. Dans la seconde configuration, le dirigeant du système ne se contente pas de mettre son expérience et ses compétences au service de l'amélioration, mais il définit aussi les conditions dans lesquelles ce rôle est assumé et maintenu dans le temps.

Il existe évidemment des variantes à cette dialectique ascendante/descendante, comme nous l'avons vu dans les cinq études de cas. Néanmoins, si une norme commune doit permettre le déploiement d'une direction systémique efficace dans un nombre croissant d'établissements, alors la suggestion d'action pour le court terme « Inciter plutôt que réglementer » est peut-être à méditer.

L'idée est que la direction systémique doit être une initiative provenant des chefs d'établissement eux-mêmes et des organismes avec lesquels ils travaillent. Il est évident que plus la réponse sera bureaucratique, moins elle aura des chances d'être efficace. Une approche plus latérale consiste à créer des organismes de médiation (tels que le National College for School Leadership et le Specialist Schools and Academies Trust en Angleterre, ou encore l'École des dirigeants en Autriche) pour promouvoir la direction systémique et les activités de collaboration. Une autre approche est d'encourager les autorités scolaires locales et les municipalités à développer et diffuser les bonnes pratiques, comme c'est le cas en Finlande. L'objectif qui doit être maintenu n'est pas de créer un échelon bureaucratique supplémentaire mais, comme c'est le cas avec les organismes de médiation, de faciliter les relations entre établissements afin d'optimiser les possibilités offertes par une collaboration pleinement assumée.

Ce chapitre a montré que les activités de direction systémique sont déjà très développées dans les cinq pays couverts par les études de cas. Il a permis de voir que la direction systémique pouvait apporter une réponse décisive à toutes sortes de préoccupations locales et nationales en renforçant les capacités, en permettant la mise en commun du savoir-faire, des installations et des ressources, en encourageant l'innovation et la créativité, en améliorant l'encadrement et la gestion, et en contribuant au développement des compétences. Le partage collectif des compétences, du savoir-faire et de l'expérience créera des possibilités de transformation méthodique beaucoup plus riches et plus pérennes que si chacune des institutions travaille séparément. Cependant,

pour que cela se concrétise, il faut que les chefs d'établissement disposent d'une plus grande liberté pour prendre des initiatives.

Annexe 9.A1

Tableau comparatif des réformes politiques, de leurs résultats et des difficultés rencontrées

Pays	Objectifs	Réforme/modalités	Résultats	Obstacles/difficultés
Belgique	Améliorer l'orientation des élèves ; réduire les tâches administratives pour mettre l'accent sur la direction pédagogique ; accroître l'utilisation des ressources informatiques ; rationaliser l'utilisation des ressources (recrutement du personnel, programme d'étude et évaluation). Favoriser l'équité tout en préservant l'autonomie.	Création de groupements d'établissements ; du personnel supplémentaire peut être affecté et utilisé sur décision collective des établissements faisant partie du groupement.	98 % des établissements font partie d'un groupement. Création d'un marché du travail local pour les enseignants (ces derniers peuvent aller dans les différents établissements du groupement, et courent donc moins de risques). Différents degrés de coopération ont été atteints. Dans les meilleurs cas, un poste de coordinateur a été créé pour répartir et partager les tâches d'encadrement. Augmentation des actions collectives concernant les ressources (dont le personnel). Davantage de coopération dans un contexte concurrentiel.	Ajout d'un niveau de bureaucratie supplémentaire. De nombreuses écoles continuent de faire partie de structures en réseau traditionnelles. Initiative centralisée = collégialité forcée. Aucune aide complémentaire n'est apportée en matière de formation à la direction systématique, d'évaluation ou d'élargissement de l'initiative. Absence de postes d'encadrement intermédiaire qui pourraient aider les groupements d'établissements à assumer les tâches d'encadrement. Absence de soutien des pouvoirs publics pour le développement de ces groupements. Peu de suivi.
Finlande	Réorganiser les services publics ; s'adapter à la réduction du budget ; mettre en place un encadrement de grande qualité.	Certains chefs d'établissement se voient attribuer des responsabilités supplémentaires au niveau de la circonscription, auxquelles ils consacrent un tiers de leur temps de travail. L'initiative fait des émules dans plusieurs municipalités. La Finlande est l'exemple même du concept de direction systématique, car l'encadrement n'est pas concentré sur une seule personne mais réparti sur plusieurs niveaux (direction systématique organique).	Rationalisation de l'utilisation des ressources ; intégration des services ; augmentation de la transparence ; amélioration de la résolution des problèmes grâce à une interaction et un apprentissage collectif accrus ; renforcement des capacités d'encadrement et amélioration de la succession des dirigeants (répartition des fonctions au niveau de la municipalité et de l'établissement). Renforcement de l'interdépendance et diminution de la concurrence. Plus de coopération au sujet du programme d'étude et du perfectionnement professionnel.	Elargir la direction systématique au-delà des rôles administratifs et sociaux. Faire davantage appel aux chefs d'établissement à la retraite pour l'accompagnement et le mentorat. Les résultats concrets doivent encore être confirmés.

Pays	Objectifs	Réforme/modalités	Résultats	Obstacles/difficultés
<p>Angleterre (Royaume-Uni)</p>	<p>Accroître les résultats des établissements peu performants en : a) permettant aux chefs d'établissement chevronnés de mettre leur savoir-faire à la disposition d'autres établissements via toute une série de dispositifs systémiques ; b) fournissant aux écoles des outils pour améliorer les pratiques en matière d'encadrement.</p>	<p>Approche systémique de la direction des établissements scolaires, avec de nombreuses possibilités pour les écoles et les chefs d'établissement de travailler en collaboration avec d'autres écoles : promotion par le Specialist Schools and Academies Trust des réseaux d'établissements ; création de fédérations entre les écoles, qui conviennent ainsi de travailler ensemble et de renforcer conjointement leurs capacités, en allant même jusqu'à la fusion. Individus jouant un rôle d'agent du changement : les School Improvement Partners et les National Advisory Leaders.</p>	<p>Amélioration des résultats des écoles peu performants, élargissement du programme d'étude et augmentation des ressources. Meilleure répartition des fonctions d'encadrement dans les établissements. Meilleur partage des connaissances et des compétences, des responsabilités et de la résolution des problèmes. Réduction des coûts et réalisation d'économies d'échelle grâce à la mise en commun des équipements et du personnel, des enseignants et des services (nettoyage et restauration, par exemple). Création d'une culture de l'apprentissage et du résultat. Moins de concurrence, plus de collaboration et de responsabilité mutuelle.</p>	<p>Nécessité de trouver un équilibre entre la mise en œuvre d'initiatives politiques à l'intention des chefs d'établissement scolaire et l'évolution constante de l'environnement politique, afin de laisser aux réformes le temps de produire leurs effets. Réforme pouvant être efficace si elle est librement consentie et si les capacités sont suffisantes. Nécessité de renforcer les capacités des conseils d'administration des établissements et des autorités scolaires locales. Nécessité de mettre en place de nouvelles formes de responsabilité et de soutien financier. Nécessité d'encourager l'émergence d'une culture de la collaboration dans un contexte de concurrence.</p>

Pays	Objectifs	Réforme/modalités	Résultats	Obstacles/difficultés
Autriche	<p>Préparer les dirigeants des établissements de tous niveaux à remplir efficacement leur mission d'encadrement. S'adapter au contexte autrichien. Améliorer les compétences en matière de direction en allant au-delà des programmes de formation initiale. Le principe : la qualité de l'encadrement est à la base de l'innovation systémique.</p>	<p>Création en 2004 de l'École des dirigeants : programme de deux ans permettant d'acquérir un ensemble de principes d'apprentissage ainsi que de notions sur l'organisation et le programme d'étude ; quatre forums de deux à trois jours pour acquérir des connaissances via des partenariats, des groupes d'accompagnement et des réseaux (régionaux et virtuels). Les participants ne sont pas seulement des chefs d'établissement mais aussi des personnes occupant des postes de direction et de gestion dans les bureaux régionaux et nationaux de l'administration de l'enseignement. Initiative s'appuyant sur le modèle théorique « Leadership Competence Model », mis au point à l'Université d'Innsbruck, qui met l'accent sur le rôle de l'encadrement dans l'apprentissage.</p>	<p>1 500 dirigeants (sur 6 000) ont participé volontairement au programme de cette école ; 25 % d'entre eux ont obtenu le diplôme. Engagement et enthousiasme poussés des participants à l'égard du programme et des processus. L'École des dirigeants réussit à enseigner un nouveau mode d'encadrement et à prodiguer de nouvelles compétences à de nombreux participants ; elle semble avoir des effets positifs sur le perfectionnement individuel et l'amélioration des pratiques à long terme. Mise sur pied de toute une gamme de projets novateurs d'amélioration des établissements scolaires. Création d'un ensemble de relations dans différents secteurs du système éducatif et des institutions gouvernementales. Le secteur de l'éducation semble être en passe de connaître une transformation systémique.</p>	<p>Il est encore difficile de dire si l'École des dirigeants est viable durablement (la visite des examinateurs de l'OCDE a donné lieu à un soutien accru de la part du ministère). On ne sait pas vraiment si elle permettra le renforcement durable des capacités, qui est nécessaire à la généralisation de l'innovation. Le programme doit s'accompagner d'autres réformes gouvernementales et d'autres formations à l'intention des enseignants et des administrateurs. L'École des dirigeants ne dispose pas d'une structure permanente. Bien que l'École ait des partisans, certains se veulent très sceptiques (avançant la « teneur messianique » de son message). Ce programme destiné à introduire un changement de culture ne s'accompagne pas en parallèle d'un effort pour modifier la structure du système. Les pratiques de direction des établissements doivent être repensées, y compris en donnant plus d'autonomie au chef d'établissement en matière d'embauches et de licenciements, et en réduisant la charge de travail. Le suivi des participants et leur adhésion à des réseaux manquant d'homogénéité.</p>

Pays	Objectifs	Réforme/modalités	Résultats	Obstacles/difficultés
<p>Victoria, Australie</p>	<p>Offrir à tous les élèves des écoles de grande qualité. Améliorer l'encadrement dans les établissements très autonomes qui gèrent 90 % de leur budget. Accroître les capacités d'encadrement des chefs d'établissement en exercice, favoriser la création d'équipes de direction dans les établissements, accroître le nombre de candidatures et préparer les individus à occuper des postes de direction, la valorisation de l'encadrement étant considérée comme une question stratégique.</p>	<p>Mise en œuvre d'une stratégie de valorisation de l'encadrement (<i>Learning to Lead Effective Schools</i>, 2006) qui fait partie du <i>Blueprint for Government Schools</i>, lequel préconise une réforme homogène des établissements scolaires. Cadre s'appuyant sur le modèle de transformation de l'encadrement mis au point par Sergiovanni ; définition claire de ce que l'on attend des dirigeants ainsi que des types de compétences requises pour la sélection, le recrutement, le perfectionnement et l'évaluation des dirigeants. 19 programmes différents selon le niveau d'expérience des chefs d'établissement, dont un cours sur la direction systémique. Tous les programmes comportent un module axé sur l'école, qui tient compte des objectifs des participants en matière de performances et du plan stratégique des écoles.</p>	<p>Cette stratégie a permis de mettre l'accent sur l'accompagnement, le tutorat et l'apprentissage entre pairs. Les réseaux et les échanges sont encouragés, y compris la création « d'amitiés critiques ». Satisfaction des participants ; amélioration de leurs capacités d'encadrement et augmentation du nombre de candidatures à des postes plus élevés. Progrès incontestables après la participation aux programmes. Preuves concrètes de l'amélioration des établissements en trois ans (amélioration du climat ambiant tel qu'il est perçu par les enseignants). Preuves concrètes de l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Le programme de formation de dirigeants hautement performants dispense les compétences et les connaissances nécessaires pour assumer de nouveaux rôles dans d'autres écoles et dans des systèmes de plus grande ampleur.</p>	<p>Aucun des programmes ne permet d'améliorer l'équité ni de répondre aux besoins particuliers des élèves défavorisés. Les capacités répertoriées comme caractérisant un chef d'établissement efficace pourraient être perçues comme correspondant à un fonctionnement trop hiérarchisé du système ou de l'établissement. Les individus formés pour être des dirigeants du système sont sous-employés. Il est possible que les capacités d'encadrement soient constituées plus rapidement qu'elles ne sont utilisées. Il faut s'assurer que les enseignants participent eux aussi au processus de réforme. La modification des pratiques d'encadrement doit s'accompagner d'une évolution de la culture, afin d'encourager ce type de transformation.</p>

Références

- Campbell, D., T. Coldicott et K. Kinsella (1994), *Systemic Work with Organisations: A New Model for Managers and Change Agents*, Karnac Books, Londres.
- Elmore, R. (2004), *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice, and Performance*, Harvard Educational Press, Cambridge, MA.
- Fullan, M. (2003) *The Moral Imperative of School Leadership*, Corwin Press, Londres.
- Fullan, M. (2004) *Systems Thinkers in Action: Moving beyond the Standards Plateau*, Department for Education and Skills Innovation Unit / National College for School Leadership, Londres/Nottingham.
- Fullan, M. (2005), *Leadership and Sustainability: System Thinkers in Action*, Sage, Londres.
- Hargreaves, A. et D. Fink (2006), *Sustainable Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Hargreaves, D. (2004), *Personalising Learning: Next Steps in Working Laterally*, Specialist Schools and Academies Trust, Londres.
- Heifetz, R.A. (1994), *Leadership Without Easy Answers*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Hopkins, D. (2007), *Every School a Great School*, Open University Press, Buckingham.
- Katz, D. et R.L. Kahn (1976), *The Social Psychology of Organizations*, Wiley, New York.
- Kofman, F. et P.M. Senge (1993), « Communities of Commitment: The Heart of Learning Organizations », dans Chawla, S. et J. Renesch (dir. pub.) *Learning Organizations: Developing Cultures for Tomorrow's Workplace*, Productivity Press, Oregon.
- Leithwood, K., K.S. Louis, S. Anderson et K. Wahlstrom (2004), *How Leadership Influences Student Learning* (synthèse), New York: The Wallace Foundation, New York.
- Leithwood, K., C. Day, P. Sammons, A. Harris et D. Hopkins, D. (2006), *Seven Strong Claims about Successful School Leadership*, National College for School Leadership, Nottingham.
- Matthews, P. (2008), *Attributes of the first National Leaders of Education in England: What do they bring to the role?*, National College for School Leadership, Nottingham.
- Pont, B., D. Nusche et H. Moorman (2008), *Améliorer la direction des établissements scolaires: Volume 1 : Politiques et pratiques*, OCDE, Paris.
- Senge, P. (1990) *The Fifth Discipline*, Doubleday, New York.

À propos des rédacteurs

Beatriz Pont a suivi une maîtrise ès affaires internationales à l'Université de Columbia, elle a été chargée de recherche à l'Institut des sciences sociales de l'Université de Tokyo, et elle a obtenu une licence de sciences politiques au Pitzer College de Claremont/Californie. Analyste politique à la Division des politiques d'éducation et de formation de la Direction de l'éducation de l'OCDE, Mme Pont a été responsable du projet *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Ayant intégré l'OCDE en 1999, Beatriz Pont a travaillé sur des questions comme l'égalité dans le secteur de l'éducation, la formation et le développement des compétences des adultes, ou encore l'utilisation des technologies de l'information dans l'enseignement. Elle a été auparavant chercheur au Conseil économique et social du gouvernement espagnol, où elle s'occupait des politiques de l'éducation, de la formation et de l'emploi, et a également travaillé pour Andersen Consulting à Barcelone. Elle est actuellement coordinatrice d'un projet sur l'économie politique de la réforme, mené dans tous les pays de l'OCDE. (beatriz.pont@oecd.org)

Deborah Nusche est analyste politique à la Division des politiques d'éducation et de formation de la Direction de l'éducation de l'OCDE. Elle est titulaire d'une maîtrise en affaires internationales/développement de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), et a eu une première expérience professionnelle à l'UNESCO et à la Banque mondiale. Ayant intégré l'OCDE en 2007, elle a travaillé sur les questions de la direction des établissements scolaires et de l'évaluation des résultats de l'enseignement. Mme Nusche travaille actuellement sur l'examen thématique de la formation des migrants réalisé par l'OCDE. (deborah.nusche@oecd.org)

M. David Hopkins occupe la chaire *International Leadership* du réseau iNet HSBC, où il apporte sa contribution aux travaux du iNet, qui est la branche internationale du Specialist Schools and Academies Trust, et au Centre for Leadership créé à l'Institute of Education de l'Université de Londres. Entre 2002 et 2005, il a travaillé pour le compte de trois secrétaires d'État en tant que conseiller principal sur les normes scolaires au ministère de l'Éducation et de la Formation. Il avait auparavant été président du Partnership Board de la ville de Leicester, et doyen de la faculté de formation des enseignants à l'Université de Nottingham.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE

(91 2008 03 2 P) ISBN 978-92-64-03956-8 – n° 56158 2009

Améliorer la direction des établissements scolaires

VOLUME 2 :

ÉTUDES DE CAS SUR LA DIRECTION DES SYSTÈMES

La fonction de chef d'établissement scolaire a radicalement changé. En effet, les pays transforment leurs systèmes éducatifs pour préparer les jeunes aux mutations technologiques rapides d'aujourd'hui, à la mondialisation de l'économie et à l'accroissement des migrations. Dans ce contexte, les chefs d'établissement ont une nouvelle mission qui leur permet d'élargir leur champ d'activité au-delà des limites de leur propre établissement. Il s'agit maintenant pour eux de contribuer non seulement au succès de leur école mais aussi à celui du système dans son ensemble – afin que chaque école soit une bonne école.

En quoi la direction systémique peut-elle contribuer à améliorer l'école ? Cet ouvrage dévoile les points de vue des spécialistes sur la question. Les études de cas portent sur des stratégies novatrices de répartition des fonctions de direction dans les établissements scolaires en Belgique (Flandre), en Finlande et au Royaume-Uni (Angleterre) ainsi que sur des programmes de perfectionnement de la direction en vue d'une amélioration du système en Australie et en Autriche. Ces pratiques étant nouvelles, cet ouvrage présente une première perspective comparée de l'état actuel de la direction systémique à l'échelle mondiale.

Pour en savoir plus

Améliorer la direction des établissements scolaires, Volume 1 : Politiques et pratiques rend compte d'une étude consacrée par l'OCDE aux pratiques et politiques en matière de direction d'établissement scolaire dans le monde. Étayé par une perspective internationale intéressante, cet ouvrage recense quatre grands moyens d'action et diverses options pour aider les pouvoirs publics à améliorer la direction d'établissement aujourd'hui et à la renforcer durablement demain.

Améliorer la direction des établissements scolaires : La boîte à outils est conçu pour aider les décideurs publics et les praticiens à examiner en détail les réformes des établissements scolaires et des systèmes éducatifs dans leur contexte national respectif. Ce document peut être téléchargé gratuitement sur www.oecd.org/edu/schoolleadership.

Une direction d'établissement efficace est jugée essentielle pour la réforme de l'éducation dans le monde entier. Ces ouvrages intéresseront les décideurs publics, les conseils d'administration des établissements scolaires, les administrateurs d'établissement, les chefs d'établissement, les enseignants et les parents.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :

www.sourceocde.org/enseignement/9789264039568

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264039568

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.