

Chapitre 3

La répartition des fonctions de direction dans les établissements scolaires

Le présent chapitre est consacré à une autre stratégie fondamentale d'amélioration de la direction des établissements scolaires : la répartition, au sein de ces établissements, des fonctions de direction entre différents individus ou groupes d'individus. Il ressort des données disponibles que les différentes catégories de personnel des établissements scolaires et les conseils d'établissement assument à leur manière les rôles et les responsabilités exposés au chapitre précédent, et que leur action peut avoir une influence sur les résultats scolaires. On reconnaît désormais le rôle essentiel que jouent les équipes de direction, et non les individus pris séparément, dans le développement des établissements scolaires. Il est par ailleurs admis que la clarification des rôles et de leur répartition peut contribuer à l'amélioration de l'efficacité et de l'exécution des fonctions de direction. Il importera de tenir toujours compte du contexte, car les rôles peuvent varier en fonction de la taille, de l'emplacement et du niveau de l'établissement, ainsi que du contexte socioéconomique des élèves.

En raison de l'élargissement et de l'intensification de la fonction de direction des établissements scolaires, les chefs d'établissement sont désormais responsables des décisions liées à l'enseignement, à l'évaluation, aux ressources et, de plus en plus, à la collaboration avec les partenaires extérieurs. Face à cette évolution, les systèmes éducatifs doivent adopter une conception plus large de la direction des établissements scolaires. Si l'on observe dans certains pays une tendance nette en direction d'une plus grande répartition des rôles et des responsabilités entre les différentes catégories de personnel des établissements scolaires, le chef d'établissement est celui, parmi tous ceux qui interviennent dans le fonctionnement autonome de l'établissement – les enseignants, les chefs de département, les chefs d'établissement et les conseils d'établissement – entre les mains duquel repose la plus grande partie du pouvoir discrétionnaire. Les conseils d'établissement se voient eux aussi confier un nombre croissant de responsabilités, sans toutefois bénéficier d'un soutien approprié.

Plusieurs stratégies visant à améliorer l'affectation et la répartition des tâches entre les équipes de direction sont à l'essai dans différents pays. Les recherches sont de plus en plus nombreuses à soutenir l'idée selon laquelle la répartition des fonctions de direction, qu'elle soit organisée de manière formelle ou sans règles strictes, peut avoir une influence sur les résultats scolaires. Dans plusieurs pays, la constitution plus ou moins systématique d'équipes de direction a donné des résultats satisfaisants. Cependant, l'attribution des responsabilités semble un facteur important de la qualité de la direction dans les établissements scolaires ; elle doit être reconnue et s'accompagner de dispositifs d'incitation et de récompense, et des structures de soutien appropriées.

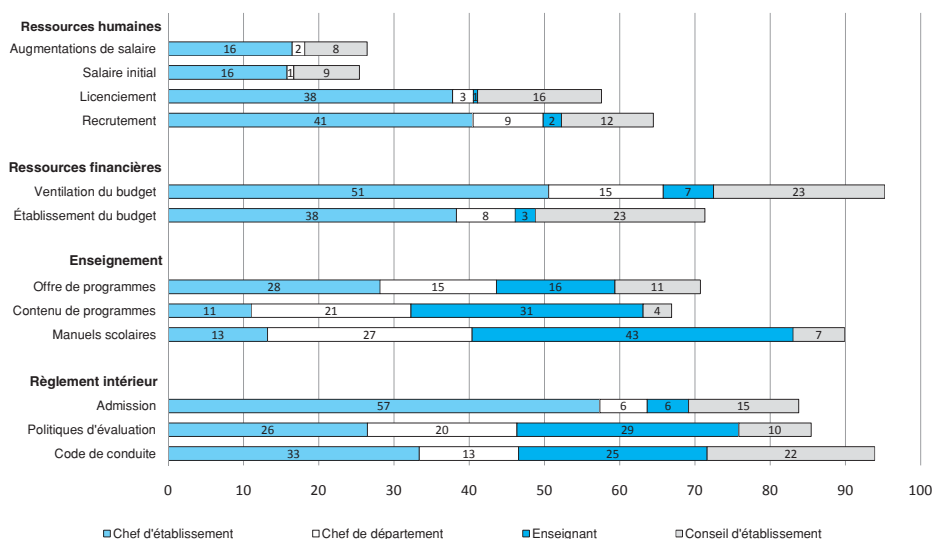
3.1 Qui sont les différents acteurs de la direction des établissements scolaires ?

Le graphique 3.1 illustre la participation des différents acteurs de terrain au processus de décision dans les pays de l'OCDE. Il représente la proportion des élèves de 15 ans inscrits dans des établissements qui, selon leurs responsables, disposent d'une certaine autonomie pour ce qui est de la stratégie et de la gestion de leur établissement. La longueur des bâtons représente le niveau d'autonomie de l'établissement, alors que la ventilation chromatique désigne les foyers d'autonomie au sein de l'établissement. S'il existe des différences importantes entre les pays, ces moyennes, établies sur la base des données du PISA, donnent un aperçu de la répartition des responsabilités au niveau des établissements. Le graphique révèle que ce sont les chefs d'établissement qui, en moyenne dans les pays de l'OCDE, exercent la plus grande partie du pouvoir discrétionnaire au niveau de l'établissement, en particulier dans les domaines de la formulation et de la ventilation du budget. Bien que les établissements jouissent d'une moindre latitude pour ce qui est de la gestion du personnel, qui relève davantage des autorités régionales ou centrales, le chef d'établissement est, dans ce domaine encore, celui des acteurs présents sur le terrain qui détient le plus de responsabilités. Il est épaulé par les chefs de département et les enseignants (règlement intérieur et programme), ainsi que par les conseils d'établissement (ressources financières).

Cette section dresse la liste des acteurs qui occupent une fonction de direction, et donne un aperçu de la répartition des tâches dans les différents pays. Les conseils d'établissement sont abordés dans la section suivante, compte tenu de leur rôle à la fois interne, au niveau du fonctionnement de l'établissement, et externe, en tant qu'organe de représentation de la communauté. Ils sont en effet généralement composés d'acteurs de premier plan de l'établissement et du monde extérieur.

Graphique 3.1 Les acteurs qui exercent des responsabilités au niveau des établissements scolaires dans les pays de l'OCDE, 2003

Pourcentage des élèves de 15 ans inscrits dans des établissements dans lesquels des spécialistes (chef d'établissement, chef de département, enseignants ou conseils d'établissement) sont responsables des aspects suivants liés à la stratégie et la gestion de l'établissement, PISA 2003 (moyenne OCDE)



Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats du PISA 2003*, OCDE, Paris.

Le chef d'établissement

La composition du personnel détenant des responsabilités de direction dans les établissements scolaires est globalement la même d'un pays à l'autre. Chaque établissement est dirigé par un individu unique qui porte le titre de chef d'établissement ou de directeur d'établissement. Cette personne est responsable du fonctionnement de l'établissement, conformément aux structures nationales de gouvernance.

Si dans certains pays (Angleterre, Écosse, Irlande, Irlande du Nord) la direction se définit par des concepts très élaborés et de manière très détaillée, dans d'autres, les attributions du chef d'établissement ne sont formulées qu'en termes vagues (Finlande, Belgique francophone), ne sont guère réglementées (Danemark, Norvège), voire ne sont officialisées dans aucun cadre législatif (Pays-Bas).

Même dans les pays dotés de cadres législatifs qui définissent les responsabilités des chefs d'établissement, la pertinence et la clarté de la législation sont remises en cause. Ainsi en Autriche, les attributions des chefs d'établissement, bien que fixées par la loi, ne sont que peu détaillées. En Belgique flamande, il n'existe aucune description officielle exhaustive de la fonction de chef d'établissement. Le rapport général sur l'Australie fait également état de la nécessité de clarifier les attributions du chef d'établissement.

Les responsabilités du chef d'établissement et le niveau d'autonomie dont il bénéficie dans son établissement varient fortement d'un pays de l'OCDE à l'autre, voire au sein

d'un même pays. Cette diversité transparait dans la terminologie employée dans les différents pays pour désigner les chefs d'établissement. En Finlande, le chef d'établissement est un *Forestandare* – c'est-à-dire celui qui représente l'établissement. Au Danemark, il est l'*Inspektor*, celui qui supervise. En Suède, le chef d'établissement est celui qui détient les plus hautes responsabilités dans les écoles confessionnelles, et il porte le titre de *Rektor* depuis la fin du XIII^e siècle. Au Royaume-Uni, les chefs d'établissement sont des *head teachers*. En Irlande, bien qu'ils accomplissent des fonctions variées de direction, l'appellation officielle des chefs d'établissement est celle de *Priomhoide*, que l'on pourrait traduire par « enseignant principal », et qui en fait davantage des membres du corps enseignant, que d'une catégorie distincte de direction.

Dans de nombreux pays, les directeurs d'établissement sont depuis longtemps considérés comme des *head teachers* ou des *primus inter pares*, c'est-à-dire des enseignants qui ne se différencient de leurs collègues que par le nombre plus élevé de responsabilités qu'ils exercent. Cette situation, que l'on retrouve dans plusieurs pays, trouve en partie son origine dans la procédure de recrutement des chefs d'établissement et dans la sélection des candidats autorisés à postuler : dans bien des cas, seuls les anciens enseignants pouvant justifier de plusieurs années d'expérience dans l'enseignement peuvent être nommés chefs d'établissement (voir chapitre 5). La fonction de chef d'établissement est par conséquent davantage l'apogée d'une carrière dans l'enseignement qu'une profession distincte. Dans l'enseignement primaire en France, les directeurs d'école sont les premiers de leurs pairs et bénéficient d'un allègement de leurs heures d'enseignement afin de se consacrer à des tâches administratives et organisationnelles, et à des activités liées à la gestion du personnel et aux relations publiques. En Espagne, en Irlande, en Irlande du Nord, en Norvège et au Portugal les chefs d'établissement peuvent être des enseignants à horaires réduits, mais les dispositions dans ce domaine varient en fonction du niveau ou de la taille de l'établissement.

Cependant, même lorsqu'ils font partie d'une catégorie de personnel différente de celle des enseignants, les chefs d'établissement remplissent des fonctions d'enseignement dans plus de la moitié des pays qui participent à l'activité *Améliorer la direction des établissements scolaires* : Angleterre, Autriche, Belgique (Communauté flamande), Belgique (Communauté française), Écosse, Espagne, France, Irlande, Nouvelle-Zélande et Slovénie. Il s'agit dans ce cas-là le plus souvent de chefs d'établissements de petite taille ou de l'enseignement primaire. Dans plusieurs pays (Autriche, Finlande, Hongrie et Irlande), les chefs d'établissements de plus petite taille ont des attributions officielles d'enseignement. Ainsi en Irlande, ils sont des enseignants à temps plein, dans les établissements de petite taille de l'enseignement primaire (soit plus de 70 % des établissements de l'enseignement primaire du pays), et n'enseignent que peu, voire pas du tout, dans les établissements de plus grande taille de l'enseignement primaire et dans la totalité des établissements de niveau supérieur au primaire. On estime dans certains pays qu'il est important que les chefs d'établissement continuent d'enseigner, ne serait-ce que quelques heures, afin qu'ils soient plus à même de comprendre et de soutenir les enseignants, et qu'ils se tiennent au courant de l'évolution des pratiques pédagogiques, deux missions qu'ils ne pourraient remplir s'ils se trouvaient entièrement coupés de la vie dans les salles de classe et de l'expérience de l'enseignement.

Dans l'enseignement primaire, le chef d'établissement est dans la plupart des cas la seule personne qui occupe une fonction officielle de direction. Les établissements plus petits confient eux aussi en général la totalité des fonctions de direction et d'administration à un individu unique. Dans de nombreux établissements de petite taille

ou de l'enseignement primaire, ces fonctions sont assumées par le chef d'établissement qui enseigne par ailleurs à temps plein ou partiel.

D'autres pays cultivent une tradition dans laquelle le chef d'établissement est une sorte d'*administrateur*. En Autriche, par exemple, le rôle du chef d'établissement, bien qu'actuellement en évolution, consiste principalement à mettre en œuvre, au niveau de l'établissement, les orientations définies aux échelons supérieurs de l'administration scolaire. Cette responsabilité vise à garantir l'application des réglementations et ne laisse que peu de place à une formulation active des stratégies.

Certains pays partagent une conception plus vaste de la notion de « direction » et estiment que les fonctions qui lui sont liées peuvent être réparties entre plusieurs individus. En Norvège, par exemple, les établissements ont toute latitude pour opter pour des modalités de fonctionnement moins conventionnelles et certains d'entre eux se sont dotés d'une direction « tricéphale », composée d'un responsable pédagogique, d'un responsable des ressources humaines et d'un directeur financier. Au Portugal, les établissements sont regroupés sous une structure de direction commune, qui a relégué les chefs d'établissement au rang de « coordinateurs d'établissement » dont les attributions se limitent à l'enseignement, et qui n'ont pratiquement aucun pouvoir de décision. Les Pays-Bas ont opté pour un mode de fonctionnement décentralisé et enregistrent de fortes variations entre les établissements. Ces derniers sont habilités à répartir les tâches et les fonctions entre plusieurs responsables.

Pour finir, on remarque que dans de nombreux pays, la définition ou la description du rôle de chef d'établissement évolue pour reconnaître la nécessité de mettre en place un pilotage et une direction réels des établissements en tant qu'organisations apprenantes. Dans des pays comme la Suède, l'Angleterre, l'Écosse, l'Irlande et l'Irlande du Nord, les chefs d'établissement ont pour attribution officielle de fixer les stratégies à long terme de l'établissement et d'en garantir la réussite. On leur demande de définir la mission et de formuler les objectifs globaux de l'établissement, ainsi que les mesures concrètes relatives à leur mise en œuvre, et d'assurer le suivi des performances des élèves et/ou des enseignants afin de veiller à ce que les objectifs soient atteints. La Suède est un exemple de pays dans lequel les chefs d'établissement sont officiellement tenus « de diriger et non d'administrer leur établissement ».

Si la situation des chefs d'établissement varie d'un pays à l'autre, certaines données nationales indiquent qu'ils sont satisfaits de leurs attributions et qu'ils ressentent une forte motivation professionnelle. On peut toutefois dégager des publications consacrées à l'efficacité en matière de direction une longue liste de pratiques et de compétences figurant dans les programmes de développement professionnel à l'intention des chefs d'établissement, liste dont il ressort que ces derniers font face à des exigences non seulement trop élevées, mais qui portent également sur des domaines très variés (Mulford, 2003). Le concept de « *superchef* » est parfois même évoqué dans ces publications, pour désigner le chef d'établissement idéal et fantasmagorique (Copland, 2003 ; Pierce, 2001).

Des témoignages recueillis en Australie et en Angleterre révèlent que les chefs d'établissement ont des horaires de travail généralement longs, qui les empêchent de concilier de manière harmonieuse leur vie professionnelle et leur vie personnelle. En Angleterre, les chefs d'établissement de l'enseignement primaire travaillent en moyenne, tout au long de l'année scolaire, 54 heures par semaine, contre 65 heures pour leurs homologues de l'enseignement secondaire. Nombre d'entre eux qualifient leurs horaires de travail hebdomadaires (qui ne cessent de s'allonger pour certains) de « longs », et

estiment que ces horaires sont inextricablement liés à la complexité et au nombre croissant de leurs attributions (PricewaterhouseCoopers, 2007). Dans les faits, 61 % des chefs d'établissement (69 % dans l'enseignement secondaire et 60 % dans l'enseignement primaire) qualifient l'équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie personnelle de précaire, voire très précaire. Certains attribuent cette situation à des méthodes de travail inadaptées, notamment à leur incapacité d'établir des priorités ou de déléguer. En Nouvelle-Zélande, une étude réalisée huit ans après la mise en place de réformes majeures dans l'éducation a révélé que les tâches administratives des chefs d'établissement s'étaient considérablement alourdies, et que ces derniers travaillaient en moyenne dix heures hebdomadaires de plus qu'avant les réformes. Ces recherches, ainsi que d'autres, ont révélé que les obligations administratives entrent clairement en conflit avec les attributions pédagogiques sur la liste des priorités des chefs d'établissement, et qu'elles occupent 34 % de leur temps (Wylie, 2007).

Les chefs des établissements situés dans certains contextes spécifiques font par ailleurs face à des difficultés particulières. Ainsi, les chefs d'établissements de petite taille ou de l'enseignement primaire en milieu rural doivent se conformer aux mêmes exigences de reddition des comptes et obligations légales (telles que celles ayant trait à la législation du travail, de la santé et de la sécurité, par exemple), alors qu'ils disposent de ressources moins importantes que leurs homologues qui dirigent des établissements de plus grande taille. Certains directeurs, en particulier dans les zones rurales et/ou les établissements de plus petite taille, sont obligés de consacrer une proportion relativement élevée de leur temps, par rapport à leurs homologues des autres établissements, à enseigner ou à remplacer leurs collègues. Ces facteurs peuvent accentuer leur charge de travail et léser l'efficacité future de leurs établissements.

Les chefs d'établissement adjoints

Les établissements scolaires de plus grande taille et plus complexes sont logiquement dotés de structures plus élaborées de direction et de gestion, en particulier dans l'enseignement secondaire et l'enseignement professionnel et technique. La fonction de chef d'établissement adjoint est celle que l'on retrouve le plus fréquemment au côté de celle de chef d'établissement. Plus des deux tiers des pays participant à l'activité *Améliorer la direction des établissements scolaires* ont déclaré avoir créé un tel poste, et plusieurs autres semblent avoir pris des dispositions dans ce sens. Dans la plupart des pays, le chef d'établissement adjoint accomplit des tâches d'administration ou de gestion que lui délègue le chef d'établissement ; toutefois, il ne supervise pas directement les enseignants.

Dans de nombreux établissements, certaines attributions du chef d'établissement sont dans les faits déléguées, avec l'accord du conseil d'administration, à un ou plusieurs adjoints. Il s'agit en particulier des tâches traditionnelles d'administration, mais aussi souvent des fonctions de direction. Cette pratique peut toutefois être limitée par le système de gestion choisi par les autorités pour l'établissement. En Corée, le rôle du chef d'établissement adjoint et ses domaines de compétences sont relativement flexibles, et dépendent du mode de direction instauré par le chef d'établissement. Dans l'enseignement secondaire français, le chef d'établissement est secondé par une équipe de direction constituée d'un ou de plusieurs adjoints, d'un directeur administratif et d'un ou de plusieurs conseillers pédagogiques.

La nomination d'un adjoint est conditionnée, dans certains pays, par le nombre d'élèves inscrits dans l'établissement. Un chef d'établissement adjoint peut être embauché dans tout établissement scolaire qui compte plus de 43 classes (Corée) ou

600 élèves (Belgique, Communauté flamande). Le chef d'établissement peut en outre s'appuyer, généralement dans les établissements plus complexes et de plus grande taille, sur un ou plusieurs assistants, dont les attributions portent dans la plupart des cas sur des domaines précis de la gestion administrative, comme le règlement intérieur de l'établissement ou la coordination des programmes.

Le rôle, la composition, la taille et la structure des équipes de direction varient considérablement selon les pays. Le Chili et l'Angleterre privilégient des dispositifs de grande ampleur et une organisation complexe. Au Chili, l'« équipe de direction » est définie dans le Cadre pour une bonne direction des établissements scolaires : la direction des établissements doit associer le chef d'établissement ainsi qu'une équipe de responsables au sein de chaque unité pédagogique. Cette équipe est constituée du chef d'établissement, d'un adjoint, d'un responsable technique, d'un inspecteur général, de responsables de l'évaluation, de responsables des programmes et d'autres professionnels de l'éducation dont les fonctions sont à l'interface de la direction et l'enseignement, ou de la technique et la pédagogie. En Angleterre, certains établissements scolaires parmi les plus cotés sont dotés d'une structure de direction très riche, dont les membres se retrouvent à tous les échelons hiérarchiques.

L'encadrement intermédiaire

Dans les pays qui participent à l'activité *Améliorer la direction des établissements scolaires*, les cadres moyens occupent des rôles divers et exercent toutes sortes de responsabilités. Cette appellation désigne, dans certains pays, le vice-chef d'établissement, le ou les chefs d'établissement adjoint(s), les assistants, les chefs de département de l'enseignement technique/professionnel, les responsables d'atelier, les coordinateurs, et les enseignants qui exercent des responsabilités spécifiques. Dans d'autres pays, elle fait plus étroitement référence aux enseignants qui ont des responsabilités dans des domaines pratiques, comme les responsables de matière ou les conseillers pédagogiques. De plus en plus de pays mettent en place ce type de postes.

Plus un établissement est grand et complexe, plus sa structure de direction est sophistiquée et se compose de strates nombreuses et différenciées sur le plan horizontal. Certains rôles sont alignés sur des fonctions dans les domaines des ressources humaines, des finances, des TIC ou de la responsabilisation (Pays-Bas, Angleterre). Certains établissements constituent, parallèlement à leur structure organisationnelle officielle, des équipes qui rassemblent les responsables de matière ou des différents niveaux, ou qui apportent un soutien aux fonctions purement pédagogiques, en se concentrant sur l'enseignement, l'évaluation et la formation du personnel. La répartition des rôles et des attributions est généralement du ressort de l'établissement. Ainsi au Portugal, les cadres moyens sont responsables de domaines spécifiques. Ils remplissent des fonctions officielles de coordination de leur département et sont chargés, depuis 2008, de l'évaluation des enseignants. Si les fonctions « d'administration de haut niveau » sont réparties entre le président du conseil d'établissement, le président du conseil pédagogique et le président de la direction, les compétences des membres de l'encadrement intermédiaire s'étendent pour leur part à la gestion des départements et du conseil pédagogique.

Dans les établissements d'enseignement professionnel et technique, l'organisation des rôles de direction est plus complexe et s'articule autour des départements et des fonctions. Les établissements qui proposent des programmes d'enseignement professionnel ou

technique peuvent également employer, entre autres, des coordinateurs d'atelier, des surveillants, des chefs de département et des responsables de formation.

Encadré 3.1 Les enseignants en tant qu'acteurs de la direction des établissements scolaires

En **Nouvelle-Zélande**, des enseignants expérimentés sont responsables des niveaux ou des programmes. Dans l'enseignement secondaire, les établissements ont nommé des responsables du personnel enseignant et des chefs de département, ainsi que des enseignants chargés d'occuper la fonction de conseiller. La fonction d'enseignant spécialiste a vu le jour récemment et permet d'apporter un soutien pédagogique aux autres enseignants. En 2006, des négociations ont abouti à la mise à disposition de l'ensemble des établissements scolaires publics et intégrés de l'enseignement secondaire, d'un financement public destiné à leur permettre de promouvoir un membre de leur personnel au poste d'enseignant spécialiste, pour une durée limitée à celle de l'année scolaire. Le rôle de cet enseignant est d'apporter un soutien pédagogique à ses collègues. Quatre heures hebdomadaires lui sont allouées pour exercer cette fonction, ainsi qu'une prime qui s'ajoute à son salaire de base (site Internet du ministère de l'Éducation). Cette initiative est en cours d'évaluation.

En **Angleterre**, des établissements scolaires tentent d'inciter les enseignants à occuper des fonctions de responsables, en créant notamment des postes de *middle teachers*, pouvant être assimilés aux chefs de département, de *learning managers*, chargés de l'analyse des performances et de la conception des interventions dans des domaines ciblés, et d'*assistant head teachers* qui font, à tour de rôle, partie de l'équipe principale de direction. De nombreux établissements scolaires ont par ailleurs intégré des *advanced skills teachers* (AST) à leurs équipes de direction. Ces AST contribuent à améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage en favorisant la valorisation du personnel et en faisant bénéficier leurs collègues enseignants de leurs compétences.

En **Irlande du Nord** où le chef d'établissement et le(s) vice-chef(s) d'établissement sont les seuls à exercer des fonctions de direction, les enseignants des grands établissements scolaires peuvent occuper les fonctions de chef de département, et plus rarement, de responsable du personnel enseignant, et avoir à ce titre sous leur responsabilité une vingtaine d'enseignants, voire davantage. Les fonctions de conseiller occupent une place de plus en plus importante et des responsables du deuxième cycle de l'école primaire, du premier cycle de l'enseignement secondaire et du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ont été nommés. Dans les petits établissements de l'enseignement primaire, un enseignant peut exercer des fonctions multiples de direction.

En **Belgique (Communauté flamande)**, les établissements scolaires disposent d'une certaine latitude dans l'organisation de leur équipe de personnel intermédiaire. Un système de points (établi d'après le nombre des élèves inscrits) permet aux écoles primaires de nommer des coordinateurs supplémentaires qui seront chargés des TIC, de l'accueil ou du soutien administratif. Dans l'enseignement secondaire, un maximum de 3 % des heures totales consacrées à l'enseignement peuvent être réservés à des fonctions pédagogiques spécifiques, telles que la coordination. Nombre de ces fonctions sont considérées comme faisant partie des attributions des « cadres moyens » et sont comptabilisées en tant que telles.

Source : Ministère de l'Éducation de la Nouvelle Zélande (2007) ; Higham *et al.* (2007) ; Fitzpatrick *et al.* (2007) ; Devos et Tuytens (2007).

Les enseignants commencent eux aussi à exercer des rôles et des responsabilités officiels en matière d'encadrement et de direction. En Australie, par exemple, les enseignants dirigeants animent des équipes, ou sont responsables de matière ou de niveau ; en Corée, les « enseignants chefs » assurent une supervision à l'échelon intermédiaire. En Norvège, les établissements scolaires mettent progressivement en place des équipes d'enseignants dirigées par un « chef d'équipe », lui-même enseignant. En Espagne, des enseignants bénéficiant d'un allègement de leurs horaires d'enseignement occupent le rôle d'assistants à la direction et sont chargés des questions administratives afin de dispenser les chefs d'établissement de ces tâches. Dans plus d'un tiers des pays qui participent à l'activité *Améliorer la direction des établissements scolaires*, des postes officiels de direction sont pourvus par des enseignants. Dans d'autres pays, ceux-ci occupent, à titre moins formel, des fonctions de cadre moyen (encadré 3.1).

La fonction de cadre intermédiaire est très appréciée des chefs d'établissement et des autres acteurs. Selon certains observateurs, l'existence de structures intermédiaires est une condition essentielle à une collaboration et une direction réussies au-delà des frontières de l'établissement (encadré 3.2). Lors d'une mission en Belgique (Communauté flamande) menée dans le cadre de l'activité *Améliorer la direction des établissements scolaires*, de nombreux intervenants ont insisté sur le rôle fondamental de ces cadres moyens, qui permettent au chef d'établissement de se consacrer plus entièrement à la démarche pédagogique de l'établissement, et qui contribuent à la répartition des fonctions de direction et au renforcement des capacités d'exécution des stratégies au sein de l'établissement (Day *et al.*, 2008). Si certains établissements visités par l'équipe de l'OCDE chargée de l'examen étaient dotés de structures intermédiaires au fonctionnement bien rodé, qui se partageaient différentes responsabilités administratives ayant trait aux TIC, au matériel ou au bien-être des élèves, ces pratiques constituent souvent plus l'exception que la norme (Devos et Tuytens, 2006).

De nombreux pays réclament la poursuite du développement des fonctions d'encadrement intermédiaire. En Corée, si les chefs d'établissement et les vice-chefs d'établissement ont besoin de coopérer avec des cadres moyens motivés, le rôle de ces derniers demeure très limité et ses avantages ne sont pas entièrement reconnus. Selon le rapport général sur la Corée, des incitations supplémentaires doivent être mises en place pour « susciter des vocations » (Kim *et al.*, 2007).

En Irlande du Nord, où le concept de répartition des fonctions de direction gagne du terrain, on ne parvient guère à s'entendre sur les modalités souhaitables de cette répartition, ou sur les moyens à mettre en œuvre pour renforcer les capacités de direction. Certains établissements ont mis en place des stratégies convaincantes de répartition des fonctions de direction, qui prévoient la participation de la grande majorité des enseignants aux fonctions de direction, éventuellement dans des domaines spécifiques ou pour une courte période. Le statut des « cadres moyens » reste toutefois flou, et un programme de formation et de renforcement des capacités de direction a été mis au point pour remédier à cette imprécision.

Encadré 3.2 La répartition des fonctions de direction en Finlande

En Finlande, une municipalité a proposé de réformer la direction des établissements scolaires en confiant à certains chefs d'établissement, sur une base de temps partiel, des responsabilités de direction à l'échelon du district. La stratégie globale consistait à organiser la « mise en commun » des chefs d'établissement en poste au niveau municipal : cinq chefs d'établissement ont été nommés chefs de district, une fonction à laquelle ils devaient consacrer un tiers de leurs horaires de travail, les deux tiers restants étant réservés à leur propre établissement.

- Cette réforme a entraîné une redistribution des fonctions de direction entre l'autorité municipale et les établissements scolaires. En plus de diriger leurs propres établissements, les chefs de district coordonnent diverses fonctions telles que la planification, le développement ou l'évaluation. De cette manière, la municipalité partage avec eux certaines fonctions de direction qui dépassent désormais les frontières des établissements.
- Les nouveaux chefs de district font partie intégrante d'une équipe de direction municipale. Les responsabilités ne sont plus placées entre les mains du seul chef du département municipal de l'éducation, mais au sein d'un groupe avec lequel il partage ses problèmes et élabore des solutions.
- Les chefs de district ventilent leurs activités, leurs compétences et leurs connaissances en matière de direction entre leur propre établissement et les autres. Tout en coordonnant des activités telles que la planification des programmes, la formation professionnelle et la prise en charge des besoins spéciaux dans leur région d'intervention, ils exercent des fonctions de direction aussi bien à l'échelon de leur établissement qu'à celui du district local.
- Dans les établissements les plus grands (qui sont également dirigés par les chefs de district), les fonctions de direction ont été réparties en interne entre les différentes catégories de personnel, ce qui a permis au chef d'établissement de se consacrer à ses nouvelles responsabilités régionales. Cette redistribution s'est également traduite par le renforcement des capacités de direction au sein des établissements.

Dans ce nouveau réseau d'interdépendances horizontales et verticales, des comportements inédits font également leur apparition. Les chefs d'établissement doivent désormais prendre en compte les besoins plus vastes de la communauté au lieu de défendre farouchement et dans un climat de concurrence les intérêts de leur propre établissement. Les interactions entre les établissements ouvrent de nouvelles perspectives d'apprentissage mutuel. Par ailleurs, du fait qu'ils disposent de moins de temps à consacrer à leur propre établissement, les chefs de district doivent déléguer certaines de leurs attributions à d'autres catégories de personnel, ce qui favorise la mise en place d'une direction latérale plus ouverte au sein de l'établissement, un renforcement plus prononcé des capacités de répartition des fonctions de direction et par conséquent une approche plus constructive en matière de succession et de pérennité de la direction.

Source : Hargreaves *et al.* (2008).

3.2 La répartition des fonctions de direction : mise en situation

Les enseignements dégagés des recherches

Selon des analystes et des spécialistes, la plus grande répartition des fonctions de direction est due à l'intensification de la fonction de direction dans les établissements scolaires, à un changement organisationnel caractérisé par la diminution des distances hiérarchiques dans divers secteurs, et à l'opinion selon laquelle la répartition des

fonctions de direction est plus adaptée pour évoluer au sein d'une société complexe et d'une multitude d'informations. Sur le plan conceptuel, la répartition des fonctions de direction est justifiée. Elle est par ailleurs appuyée par des recherches empiriques encourageantes, bien que peu nombreuses. Les moyens les plus efficaces à mettre en œuvre pour pourvoir les postes de direction et répartir les rôles et les responsabilités dans ce domaine ne font pour leur part l'objet que de peu de recherches théoriques, mais il est possible d'analyser les différentes structures nationales de personnel à l'aide de données concrètes.

Le concept de répartition des fonctions de direction revêt des significations variées et semble se recouper avec celui d'une direction « décentralisée », « déléguée », « partagée », « en équipe » ou « démocratique ». Pour s'en faire une idée plus précise, il peut être utile de partir de l'affirmation de Leithwood et Riehl (2003), selon laquelle la direction est une fonction plus qu'un rôle. Il faut éviter de la cantonner dans des postes ou des rôles officiels, car elle peut être aux mains de tout individu, quel que soit son niveau hiérarchique, qui exerce une certaine influence dans l'établissement (Goleman, 2002). Elle peut par conséquent être répartie de multiples façons.

Selon une étude exhaustive des ouvrages consacrés à la répartition des fonctions de direction menée par le National College for School Leadership (Bennett *et al.*, 2003a, 2003b), il est possible de dégager une définition commune de cette répartition à partir des caractéristiques présentes dans les diverses interprétations en vigueur. Les auteurs suggèrent que la répartition des fonctions de direction est une façon d'*envisager* la direction, qui remet en cause nombre des idées reçues relatives à la direction et au contexte dans lequel elle s'exerce.

Gronn (2002) propose une analyse empirique convaincante. Il établit en premier lieu une distinction utile entre deux formes de direction. La direction répartie sur un mode numérique ou quantitatif au sein d'une organisation ou d'un système peut être mesurée comme étant la somme des interventions de direction dans cette organisation. Sous cet angle quantitatif, le concept de répartition des fonctions de direction semble aller de pair avec la notion traditionnelle de « rôles » de direction et avec une structure professionnelle hiérarchique. À l'opposé, il affirme que le produit de la direction qui s'apparente à une « action concertée » est supérieur à la somme de ses parties.

Dans les rapports des pays, et dans d'autres témoignages concrets, la répartition des fonctions de direction est souvent apparentée à la somme des interventions dans ce domaine. Bartlett (2007) décrit une chaîne ininterrompue de direction, qui commence par le « président directeur général » et se termine par le « spécialiste ». Les compétences des directeurs des différents types d'établissement varient le long de cette chaîne. Selon Portin *et al.* (2003) les chefs d'établissement sont chargés de veiller à ce que la direction s'exerce dans tous les domaines clés, mais, tels des chefs d'orchestre, ils ne l'accomplissent pas au sens strict. Les rapports des pays montrent bien qu'il existe une multitude de modalités de répartition des fonctions de direction entre les hauts responsables et les cadres moyens, modalités qui prévoient la délégation des responsabilités fonctionnelles aux gestionnaires et aux enseignants.

S'agissant de la répartition des fonctions de direction en tant qu'*action concertée*, Bennett *et al.* (2003a, 2003b) a mis en lumière trois caractéristiques principales communes aux différentes acceptions théoriques :

- La répartition des fonctions de direction n'est pas exercée « par » ou « en direction » des membres des établissements. Elle est davantage le corollaire de

toute vie en communauté, dans laquelle une « action concertée » naît en réponse à des besoins et un contexte précis, dans le cadre d'un ensemble de relations qui regroupe les compétences et l'action.

- La direction n'est pas prisonnière d'un poste ou d'un rôle officiel, elle est définie par les compétences et la créativité dans un contexte spécifique.
- Le fait que l'action concertée fasse intervenir les compétences réparties dans l'ensemble de l'établissement permet de multiplier les initiatives, initiatives qui pourront par la suite être adoptées plus largement, améliorées et utilisées pour lancer un changement supplémentaire.

Selon une autre interprétation, la répartition des fonctions de direction consiste à intégrer des éléments de direction dans les fonctions des directeurs, des exécutants, ainsi que dans des situations qui transforment l'enseignement et l'apprentissage, et ne repose pas sur les compétences et les connaissances des individus. Le savoir-faire et les connaissances qui contribuent à l'efficacité de la direction profitent en effet des interactions et des interdépendances entre les participants et les situations. Ces interactions peuvent prendre diverses formes de codirection, comme une répartition collaborative, collective ou coordonnée, chacune d'entre elles dénotant une forme différente de répartition adaptée à des tâches et des activités spécifiques (Spillane *et al.*, 2004).

Toutefois, selon Spillane et Diamond (2007), on ne peut dégager de la répartition des fonctions de direction une architecture d'administration et de direction, car ses pratiques, dont la mise au point est laborieuse, ne sont pas toujours contrôlables. Loin de contester le rôle du chef d'établissement, la répartition des fonctions de direction en fait un paramètre incontournable, et n'implique pas que chaque individu exerce, ou doive nécessairement exercer, des fonctions de direction.

Il ressort de certaines recherches que la répartition des fonctions de direction peut renforcer les capacités des établissements, leur permettre de constituer des communautés d'apprentissage, et contribuer ainsi à améliorer leur efficacité. Le renforcement de la direction en interne et des capacités du personnel est perçu comme un facteur fondamental des variations d'efficacité des établissements (Harris, 2004a). Par ailleurs, les établissements scolaires doivent avoir les moyens d'appliquer les réformes publiques et de se conformer aux exigences de reddition des comptes (Elmore, 2006). Plusieurs spécialistes (Hopkins *et al.*, 1994 ; Hopkins et Harris, 1997 ; West *et al.*, 2000 ; Harris, 2004a ; Timperley, 2005) ont qualifié la répartition des fonctions de direction de composante importante des capacités des établissements scolaires nécessaires à des fins d'amélioration. Plus spécifiquement, il est prouvé que les établissements de l'enseignement secondaire dotés de directeurs efficaces et qui font face à un contexte difficile ont plus de chances de progresser car la répartition des fonctions de direction qu'ils pratiquent leur permet de donner les moyens d'agir à de nombreux acteurs en interne (Harris, 2004b ; Day, 2007).

Il existe en outre des associations positives entre la constitution de communautés d'apprentissage et la répartition des fonctions de direction. Une étude longitudinale sur la direction menée en Australie a révélé que le mode de direction le plus propice à l'apprentissage des organisations (et à la constitution de communautés d'apprentissage) consiste en un chef d'établissement compétent en direction transformationnelle, des gestionnaires (chefs d'établissement adjoints, chefs de département) et des enseignants qui participent activement aux activités essentielles de l'établissement (direction partagée

ou ventilée). Le fait que le personnel participe activement et collectivement au fonctionnement de l'établissement et qu'il ait conscience de la valeur accordée à sa contribution (Mulford, 2003, p. 21, citant Mulford et Silins, 2001) apparaît comme particulièrement important

D'autres prônent la répartition des fonctions de direction comme étant une fonction essentielle de l'amélioration et de la constitution de communautés apprenantes dans les établissements scolaires. Elmore (2008) affirme que les établissements scolaires ne peuvent réussir qu'à condition de fonctionner comme des organisations apprenantes (encadré 3.3).

Encadré 3.3 Ensemble de principes applicables à la répartition des fonctions de direction

L'élaboration d'un nouveau modèle de répartition des fonctions de direction passe par la définition des principes à la base de toute intervention prise par les responsables à des fins d'amélioration, et la description des modalités de partage des responsabilités, conformément à cinq principes :

1. La finalité de la direction est l'amélioration de la démarche pédagogique, indépendamment de la notion de rôle.
2. L'amélioration des pratiques pédagogiques nécessite un apprentissage continu par tous ; la répartition des fonctions de direction doit permettre de créer un environnement dans lequel l'apprentissage est perçu comme un bien collectif.
3. Les responsables dirigent en donnant l'exemple des valeurs et des comportements qu'ils souhaitent voir adoptés par les autres acteurs.
4. Les rôles et les activités de direction sont définis en fonction des compétences nécessaires à l'apprentissage et l'amélioration, et non de décisions arbitraires.
5. L'exercice de l'autorité exige la réciprocité dans la responsabilisation et les capacités. De manière générale, les rôles de direction reposant sur les compétences et la responsabilisation réciproque sont les plus susceptibles d'instaurer un climat propice à l'apprentissage au sein de l'établissement, la condition indispensable à la mise en œuvre d'une réforme de grande ampleur dans les établissements.

Source : Elmore (2008).

La plupart des enquêtes réalisées semblent indiquer que la répartition des fonctions de direction peut jouer un rôle dans l'efficacité et l'amélioration des établissements scolaires. Les recherches sur ce thème ont, après une analyse exhaustive, été qualifiées d'indicatives, plutôt que de probantes (Bennett, *et al.*, 2003a). Certaines données plus récentes sembleraient montrer que les fonctions de direction peuvent d'autant plus influencer sur l'établissement et ses élèves qu'elles sont largement réparties (Leithwood *et al.*, 2006a, 2006b).

Encadré 3.4 Typologie des différents modes de direction des établissements scolaires en Angleterre

Une étude récente des pratiques de répartition des fonctions de direction en Angleterre a permis d'établir la synthèse des différentes stratégies de direction, qu'elles soient traditionnelles ou nouvelles, mises en œuvre dans les établissements scolaires, ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients :

- Les **modèles traditionnels** sont ceux dans lesquels l'équipe de direction est composée exclusivement du personnel enseignant qualifié et d'un directeur secondé par un adjoint et/ou des assistants. Ce modèle est plus fréquent dans l'enseignement primaire, mais n'est pas absent de l'enseignement secondaire et spécialisé. On peut compter au nombre de ses avantages une structure claire, la responsabilisation, un ciblage sur l'enseignement et l'apprentissage, et une garantie pour les parents et la communauté dans son ensemble. Toutefois, il peut également se traduire, pour le chef d'établissement, par l'obligation de se conformer à des exigences élevées en matière de reddition de comptes, la difficulté de concilier vie professionnelle et vie privée, le manque de flexibilité, la nécessité de consacrer davantage de temps à la direction opérationnelle au détriment de la direction stratégique et, éventuellement, un certain sentiment d'isolement.
- Les **modèles gérés** sont ceux dans lesquels la structure de direction a suffisamment évolué pour inclure un personnel de soutien expérimenté ou permettre l'adoption de méthodes de travail plus innovantes, dont la direction conjointe. Cette approche est plus fréquente dans l'enseignement secondaire. Les avantages en sont une meilleure répartition des fonctions de direction et l'amélioration de la motivation du personnel, le renforcement des capacités de l'équipe de direction et un terrain plus propice à l'établissement de plans de succession. Au nombre de ses autres attraits figurent la possibilité d'instaurer une éthique plus démocratique dans l'ensemble de l'établissement et une plus grande flexibilité. Les inconvénients éventuels ont trait aux dispositifs contractuels en vigueur pour le personnel de soutien expérimenté, au manque de ressources dont souffrent certains établissements pour élargir l'équipe de direction et, dans certains cas, à la culture même de l'établissement.
- Les **modèles à instances multiples** constituent une variante du modèle géré. Ils se caractérisent par une grande diversité de l'équipe de direction, qui peut parfois se composer de responsables spécifiquement dédiés à des domaines tels que l'intégration, le développement et les ressources humaines, et par un mode de travail associant des instances plus nombreuses et une main-d'œuvre plus variée au sein de l'établissement. Ce modèle peut permettre l'introduction du rôle de directeur général, combiné à celui de spécialiste principal. Ses avantages peuvent être un accès facilité à divers services de soutien destinés aux familles (notamment une intervention plus précoce et plus rapide en cas de besoin), l'amélioration du bien-être et de la motivation des élèves, ainsi qu'une transition plus harmonieuse entre le domicile et l'école pour les plus jeunes d'entre eux. Au nombre des inconvénients, on peut citer un certain flou en matière de reddition de comptes, les répercussions de la plus grande diversité de la main-d'œuvre au sein de l'établissement (établissement du cadre hiérarchique et gestion des performances, disparités au niveau des conditions d'emploi, et différences de cultures et de pratiques professionnelles), la viabilité financière de certaines initiatives, et les questions ayant trait à la gestion des bâtiments et des locaux (telles que l'accessibilité).
- Les **modèles fédérés** se caractérisent par des niveaux variés de collaboration entre les établissements scolaires ; par la présence éventuelle, entre les établissements, d'organes globaux de direction stratégique ; par la création de postes de directeur exécutif ou de directeur principal chargé d'exercer une supervision sur plusieurs établissements ; par le partage de cadres moyens ou d'enseignants consultants entre plusieurs établissements ; ou par une collaboration avec les établissements de formation continue ou les prestataires

Encadré 3.4 Typologie des différents modes de direction des établissements scolaires en Angleterre (*suite*)

d'apprentissage sur le lieu de travail. Leurs avantages sont le renforcement des capacités et la mise en place d'une direction plus pérenne et mieux répartie ; la possibilité de réaliser des économies d'échelle grâce au « partage » entre les établissements du personnel enseignant ou du personnel de soutien expérimenté, tel que les intendants ; une transition plus harmonieuse pour les élèves ; l'amélioration des perspectives de carrière pour l'ensemble de la main-d'œuvre de l'établissement ; et le renforcement de la cohésion de la communauté. Parmi les inconvénients on peut citer l'environnement concurrentiel au sein duquel les établissements scolaires évoluent actuellement ; la nécessité de parvenir à un accord pour ce qui est du partage des ressources et de la mise en commun des dispositifs de gouvernance ; les inquiétudes des parents, des membres des conseils d'administration et du personnel quant au changement que ces modèles représentent par rapport au modèle en vigueur ; et les déplacements des élèves entre les différents établissements.

- Les **modèles de direction à l'échelon du système** prennent en compte les rôles que les chefs d'établissement assument au-delà des frontières de l'établissement, c'est-à-dire ceux qui ont trait au système pédagogique plus vaste, que ce soit à l'échelon local, régional ou national. Les rôles pris en compte sont notamment les chefs consultants, les directeurs exécutifs, les équipes de directeurs qui travaillent en coopération avec des établissements scolaires en difficulté, les *National Leaders of Education* qui font office de conseillers auprès des pouvoirs publics, et les nouveaux rôles tels que ceux de « directeurs virtuels », créés en réponse à des besoins spécifiques. Au nombre des avantages figurent le renforcement des capacités, de la créativité et de l'innovation dans le secteur ; la mise en place d'une approche sur le long terme plus stratégique ; l'amélioration de l'établissement des plans de succession ; et la possibilité d'adapter le modèle au niveau local, régional ou national. S'agissant des inconvénients, il est possible de citer le niveau des capacités dans l'établissement scolaire une fois que le chef d'établissement aura pris en charge davantage de fonctions extérieures, et la remise en cause des concepts traditionnels de direction.

Source : PricewaterhouseCoopers (2007).

Approches en matière de répartition des fonctions de direction

Il est important de comprendre que le rôle du chef d'établissement et que le type de répartition des fonctions de direction choisis par un établissement scolaire évoluent en permanence. À titre d'illustration, Copland (2003) a découvert dans un échantillon d'établissements dans lesquels des réformes avaient atteint un stade avancé, que le rôle du chef d'établissement se recentre plus précisément sur les questions essentielles liées au personnel, à la formulation des enjeux et au soutien du processus d'enquête. Gronn et Hamilton (2004) font observer que l'évolution des modalités de répartition des fonctions de direction dans un établissement scolaire s'accomplit en parallèle de celle du rôle des dirigeants dans ce même établissement. Il convient de préciser que si la constitution de communautés d'apprentissage et la répartition des fonctions de direction sont susceptibles d'alléger la charge de travail du chef d'établissement, les responsabilités de ce dernier ne s'en trouvent nullement diminuées, et sont même parfois plus complexes et plus exigeantes en compétences.

On constate dans les établissements qui répartissent les fonctions de direction, que certaines modalités sont plus efficaces que d'autres (Leithwood *et al.*, 2006a). Si les recherches dans ce domaine n'ont pas encore livré tous leurs enseignements, il est possible de dégager deux premières implications : le renforcement du pouvoir et de

l'influence d'autres acteurs au sein de l'établissement ne diminue pas ceux du chef d'établissement. De nombreux rapports de pays donnent à penser qu'il ne fait que les étendre et les agrandir. Deuxièmement, une meilleure coordination des pratiques de direction est plus bénéfique pour l'établissement, qu'une répartition confiée aux mains d'un certain « laissez-faire ». L'encadré 3.4 donne des exemples des diverses stratégies de répartition des fonctions de direction mises en œuvre en Angleterre.

Le contexte dans lequel évolue l'établissement est un élément fondamental. Hargreaves et Fink (2006) font remarquer que la répartition des fonctions de direction n'est pas une fin en soi, mais plutôt un mode de fonctionnement dont la réussite sera déterminée par les raisons qui ont justifié sa mise en œuvre. D'après ces auteurs, chaque mode de répartition a des atouts et des inconvénients spécifiques, qui seront considérés comme tels en fonction du contexte de l'établissement. Les chefs d'établissement doivent par conséquent être conscients de l'importance que revêtent le contexte de l'établissement et son mode de gouvernance dans l'efficacité de la direction (Portin *et al.*, 2003).

Le contexte dans lequel évoluent les petits établissements peut être différent, et caractérisé par une absence de personnel supérieur, un support administratif limité, un certain conservatisme de la part de la communauté et des rôles antagonistes, et un manque d'interactions professionnelles. Des recherches ont permis de dresser le « portrait robot » du chef d'un établissement de petite taille : il est mobile et de sexe féminin dans la plupart des cas, exerce des responsabilités non négligeables dans le domaine de l'enseignement et fait face à des conflits de rôles. La nécessité d'assumer des fonctions d'enseignant et de dirigeant, ainsi que les charges croissantes liées à la mission imposée par les administrations centrales ont donné naissance à un « phénomène de double charge » (Ewington *et al.*, à paraître). Compte tenu de la proportion majoritaire des chefs de petits établissements dans la population générale des chefs d'établissement, de la rotation importante des chefs d'établissement à venir, et du rôle que les postes occupés dans les petits établissements jouent dans l'accession à des postes dans des établissements plus grands, il est essentiel de faciliter la fonction de chef d'établissement dans les petits établissements en veillant à atténuer l'ambiguïté du rôle et à alléger les charges qui lui sont associées. La mise en place de différents modèles de répartition des fonctions de direction entre les établissements ou le partage de certaines tâches peuvent parfois être indiqués pour améliorer l'efficacité de la direction.

Les fonctions de direction peuvent être exercées de manière plus ou moins officielle. Selon Bennett *et al.* (2003a, 2003b), il est possible d'institutionnaliser la direction sur le long terme en mettant en place des structures en équipes ou en comités. D'un autre côté, la fluidité de la direction nécessite que celle-ci soit définie par des compétences techniques plutôt que par des postes, et la création de groupes ponctuels rassemblant des compétences rapidement mobilisables et pertinentes serait à cette fin judicieuse. Cependant, ce mode de direction n'est possible que dans un climat de confiance et de soutien mutuel qui fait partie intégrante du contexte organisationnel et culturel interne, et dont l'instauration peut nécessiter l'assouplissement des frontières entre les équipes de direction.

Des obstacles d'ordre légal ou réglementaire à la mise en œuvre de nouvelles pratiques ou le manque de ressources peuvent nuire à l'efficacité de la répartition des fonctions de direction. Au cours d'une enquête menée en Angleterre, des chefs d'établissement ont été invités à dresser la liste des trois tâches qu'ils délégueraient s'ils en avaient la possibilité, et à indiquer les raisons qui rendent cette délégalation impossible. Les principales raisons citées étaient les responsabilités légales inhérentes à leur

fonction ; le manque de personnel qualifié ou formé ; la taille de l'établissement ; et l'incapacité d'assortir la délégation d'une récompense appropriée (PricewaterhouseCoopers, 2007).

Le coût éventuel de la répartition des fonctions de direction suscite des opinions diverses. Un peu plus de la moitié des chefs d'établissement qui ont répondu à l'enquête menée en Angleterre ont signalé une augmentation de la masse salariale correspondant à l'équipe de direction de haut niveau en raison de la plus forte répartition des fonctions de direction ; certains d'entre eux (11 %) ont cependant affirmé que les coûts de cette augmentation ont été compensés par des économies réalisées dans d'autres domaines. Certains chefs d'établissement (12 %) ont également précisé qu'au lieu de se voir proposer une augmentation de salaire, les membres de l'équipe de direction ont bénéficié d'un allègement de leurs horaires d'enseignement et 15 % n'ont signalé aucune augmentation salariale. Les chefs d'établissement de l'enseignement secondaire étaient un peu plus nombreux que leurs homologues de l'enseignement primaire (16 % contre 10 %) à déclarer avoir pu compenser les augmentations de salaires par des économies réalisées dans d'autres domaines.

Encadré 3.5 La répartition et la reconnaissance des fonctions de direction en Nouvelle-Zélande et en Irlande du Nord

Il n'existe pas d'organigramme ou de structure de direction standard dans les établissements scolaires en **Nouvelle-Zélande**. Les établissements pratiquent l'autogestion et peuvent choisir en toute indépendance les structures qui soutiennent le mieux l'enseignement qu'ils dispensent. Cependant, il n'est pas rare que les établissements de l'enseignement secondaire, qui sont généralement d'une taille plus importante, soient dotés d'une équipe de direction de haut niveau constituée d'un chef d'établissement et d'un ou de plusieurs associés, adjoints ou assistants. Le Secondary Teachers' Collective Employment Agreement attribue à chaque établissement de l'enseignement secondaire un nombre « d'unités » de valeur fixe à répartir entre les membres du personnel, généralement en reconnaissance de responsabilités supplémentaires. Cet accord stipule que la répartition des unités doit être définie en consultation avec chaque membre du corps enseignant.

Les écoles primaires, qui sont souvent des établissements de plus petite taille, sont elles aussi généralement dotées d'une équipe d'encadrement dirigée par un chef d'établissement. Le Primary Teachers' Collective Employment Agreement a prévu l'octroi d'indemnités de responsabilité, d'embauche et de fidélisation. Les unités ont une valeur fixe et sont attribuées sur la base d'un calcul fondé sur la taille de l'établissement. L'accord stipule que l'employeur consultera les enseignants lors de l'élaboration de la stratégie relative à l'utilisation de ces unités, qui sont destinées à récompenser le personnel enseignant qui aura accepté d'assumer des responsabilités supplémentaires.

En **Irlande du Nord**, les enseignants peuvent percevoir l'une des cinq indemnités prévues, s'ils acceptent d'assumer des responsabilités supplémentaires, principalement dans l'enseignement et l'apprentissage, qui nécessitent des compétences et un discernement professionnels. Il peut notamment s'agir de diriger, d'encadrer ou de développer une matière ou un pan du programme éducatif, d'encadrer et de gérer les progrès des élèves dans l'ensemble des matières, d'intervenir dans le parcours scolaire des élèves de collègues enseignants, ou de piloter, de développer et de renforcer les pratiques pédagogiques des autres catégories de personnel.

Source : Ministère de l'Éducation de la Nouvelle Zélande (2007) ; Fitzpatrick (2007).

Les systèmes de points adoptés en Nouvelle-Zélande ou en Irlande du Nord font partie des moyens pouvant être mis en œuvre pour favoriser et reconnaître la participation des cadres moyens aux fonctions de direction (encadré 3.5). Ils permettent à des membres de l'encadrement intermédiaire qui assument des fonctions de direction en réponse à des besoins spécifiques d'un établissement, d'être reconnus et de percevoir une rémunération. Ils représentent en outre un moyen moins rigide de récompenser les stratégies visant à améliorer et à rendre plus flexible la répartition des fonctions de direction.

Le manque de ressources est également une source considérable d'inquiétude, en particulier dans les établissements de petite taille ou de l'enseignement primaire, où l'absence de personnel de haut niveau, le soutien administratif limité et la charge de travail excessive liée au poste de chef d'établissement (qui combine souvent des horaires d'enseignement à plein temps et des fonctions de direction) réclament un soutien spécifique. Une plus grande répartition des fonctions au sein des établissements peut, dans ce contexte, s'avérer plus difficile. Face à ce problème, la répartition des fonctions de direction par delà les frontières de l'établissement peut être envisagée, si cette ventilation est impossible au sein du seul établissement. Plusieurs établissements d'une même localité peuvent se partager des dirigeants ou d'autres catégories de personnel, ou réaliser en commun certaines tâches administratives, conformément au modèle finlandais (voir encadré 3.2). Ils peuvent également répartir les fonctions de direction entre établissements, comme au Portugal, où les établissements sont regroupés en pôles et se partagent l'exercice de diverses responsabilités.

Enfin, la répartition des fonctions de direction ne fait pas qu'alléger la charge de travail des chefs d'établissement pour rendre leur poste plus facile à exercer, elle stimule également les capacités de direction des établissements, et améliore la planification et la gestion de la succession. La répartition des fonctions de direction implique en outre une préparation et un soutien adéquats. Le renforcement de ces capacités doit être étendu aux cadres moyens et aux responsables du corps enseignant (Bush et Glover, 2004). En particulier, l'accompagnement du personnel, le conseil, le mentorat, l'observation et la formulation de remarques sont des tâches à partir desquelles les fonctions des cadres moyens peuvent être développées (Leask et Terrell, 1997, cités dans Bush et Glover, 2004). La formation professionnelle destinée à favoriser le travail en collaboration est de plus en plus privilégiée dans les situations où la répartition des fonctions de direction et la direction à des fins d'apprentissage sont des priorités (Hannay et Ross, 1999, Crowther et Olson, 1997, cités dans Bush et Glover, 2004).

3.3 Les conseils d'établissement : des acteurs importants de la direction des établissements

Les structures de gouvernance qui associent les individus directement concernés par le fonctionnement des établissements scolaires, à savoir les parents, les élèves, les enseignants et les représentants de la communauté, font partie de l'obligation qui est faite aux établissements de nouer des liens avec les communautés qui les entourent et de coopérer avec elles. Les conseils d'établissement, conseils de gestion d'établissement ou conseils de direction, selon la dénomination sous laquelle ils sont connus, existent dans la plupart des pays de l'OCDE et sont garants de l'efficacité de la gouvernance, de la mise en place d'un mode de participation démocratique, et de l'instauration de liens entre les établissements et la communauté. Selon Marginson et Considine (2000), leurs fonctions participent à la fois de la « direction », de la « gestion » et de la « stratégie ». Les auteurs

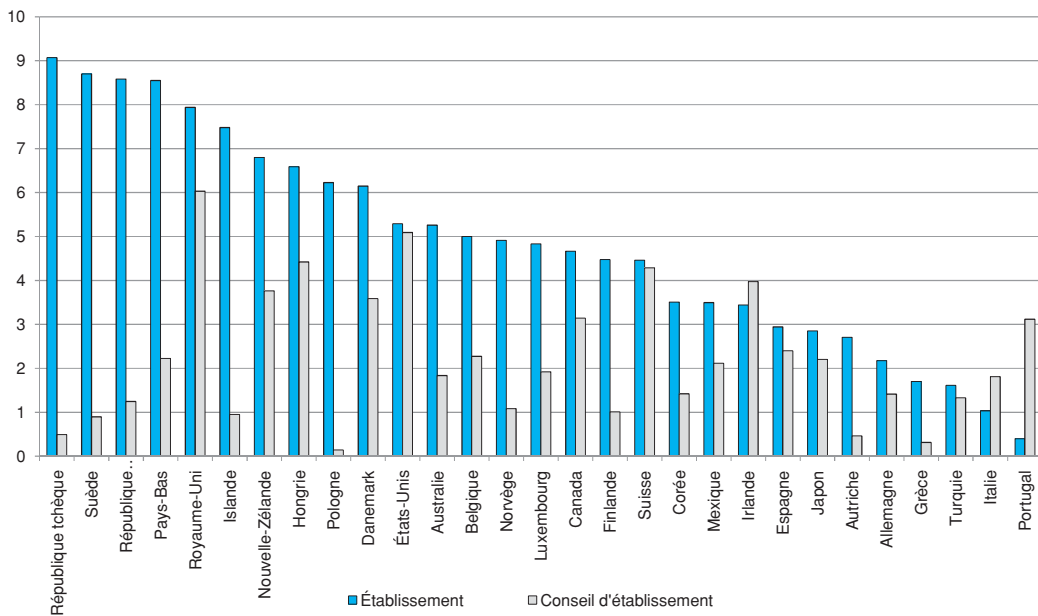
poursuivent en expliquant que la gouvernance peut se définir globalement comme les relations en interne, les relations avec l'extérieur et leur interface (Duguay, 2006).

La présente analyse a pour objectif premier de clarifier le rôle de ces conseils et leur contribution à l'amélioration de la direction des établissements. Ils remplissent diverses missions, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, qui varient selon les pays, voire entre les établissements d'un même pays. Si les publications récentes évoquent un lien positif entre la gouvernance et les résultats des établissements, le renforcement du rôle des conseils d'établissement est rarement considéré comme prioritaire dans les stratégies et la pratique. De nombreuses parties prenantes – que ce soit les chefs d'établissement ou les membres du conseil eux-mêmes – déplorent leur absence de professionnalisation, le flou de leur rôle, le manque de préparation de leurs membres, et les capacités insuffisantes de mener à bien les tâches qui leur ont été confiées. La décentralisation et l'autonomie des établissements s'est traduite par la délégation de responsabilités importantes aux conseils d'établissement, qui n'ont, du moins dans certains pays, pas reçu le soutien nécessaire pour prendre en charge ces nouvelles attributions, assumées souvent de manière bénévole et sans préparation.

Dans la pratique, les conseils d'établissement ont des structures et des rôles différents d'un pays de l'OCDE à l'autre. Leurs rôles vont d'une simple fonction consultative sur des questions de moindre importance, à une mission plus vaste de développement de la stratégie de l'établissement. Ils se composent généralement de parents, d'enseignants, éventuellement d'élèves, de représentants de la communauté et parfois de représentants des pouvoirs publics. Le chef d'établissement peut, ou non, en faire partie.

Dans certains pays, les conseils d'établissement détiennent des responsabilités élevées par rapport aux établissements et leurs ressources (graphique 3.2). En Belgique (Communauté flamande), par exemple, les conseils d'établissement jouissent d'une grande liberté dans la définition de leurs propres rôles et responsabilités. Ils ont toute latitude pour choisir leurs méthodes pédagogiques et leurs programmes, pour nommer leur personnel, et définir les attributions du chef d'établissement. Ils sont souvent composés de professionnels, la fonction consultative étant remplie par un autre conseil à l'échelon de l'établissement. En Irlande, jusqu'à 50 % des membres des conseils sont des représentants élus, qui siègent tous sur la base du volontariat et assument d'importantes responsabilités juridiques. En Irlande du Nord, le conseil d'administration détient des pouvoirs considérables, dont la compétence juridique de définir l'orientation stratégique des établissements et la plupart des mesures relatives à son application. En Nouvelle-Zélande, tous les établissements sont dirigés par un conseil d'administration composé de membres élus de la communauté de l'établissement, devant lequel la direction de l'établissement est redevable. En Slovaquie, le conseil d'établissement est l'échelon supérieur de gouvernance. Il est composé de représentants des parents, des enseignants, des communautés locales et des fondateurs de l'établissement. Il est habilité à congédier le chef d'établissement, qui bien qu'exerçant d'importantes responsabilités juridiques, est chargé de l'application des décisions adoptées par le conseil. Au Danemark, le conseil d'établissement définit le programme de travail annuel, recrute et congédie le personnel, et approuve le budget sur la recommandation du chef d'établissement. Le conseil détient la responsabilité globale de la direction de l'établissement et peut déléguer certaines de ses attributions au chef d'établissement. Dans nombre de ces pays, l'une des principales fonctions du conseil consiste à nommer le chef d'établissement.

Graphique 3.2 La participation des conseils d'établissement aux décisions relatives aux ressources des établissements, 2003



Note : Cet indice de l'autonomie des établissements et des conseils d'établissement dans le domaine des ressources a été établi sur la base des réponses fournies par des chefs d'établissement à des questions portant sur l'identité du responsable principal de différentes décisions liées à la gestion de l'établissement. Les chefs d'établissement ont été interrogés sur les décisions prises par l'établissement (notamment le chef d'établissement, le chef de département et les enseignants) et celles prises par le conseil d'établissement. Plus l'indice se rapproche de 10, plus la responsabilité de l'établissement ou du conseil d'établissement est importante ; plus il se rapproche de 0, et plus la décision ne relève pas de la « responsabilité principale de l'établissement ». Les décisions sur lesquelles portaient les questions avaient notamment trait : *i*) à l'embauche des enseignants, *ii*) au licenciement des enseignants, *iii*) à l'établissement de la rémunération des enseignants en début d'activité, *iv*) à la fixation de la hausse des rémunérations des enseignants, *v*) à l'établissement du budget, et *vi*) à sa répartition au sein de l'établissement.

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.

Dans certains pays, le rôle des conseils d'établissement est plus consultatif et ne comporte aucune responsabilité. En Corée, par exemple, les conseils sont consultés sur la plupart des aspects de la gestion des établissements scolaires, mais n'ont aucune attribution. Dans un autre groupe de pays, les conseils sont des enceintes de dialogue auxquelles participent les partenaires des établissements ; ils n'exercent aucune fonction explicite de suivi ou d'évaluation. Tel est le cas en Hongrie, où le chef d'établissement contribue à la définition du rôle du conseil, ou au Portugal, où le conseil est qualifié d'« assemblée ». En Espagne, le conseil d'établissement se compose de l'équipe de direction, d'enseignants, de parents, du personnel administratif, d'élèves et d'un représentant municipal. Son rôle est d'influer sur les questions de politique institutionnelle et d'ouvrir les voies à la gestion participative.

Certains pays ont adopté une autre stratégie qui consiste à mettre en place une approche décentralisée, dans laquelle le rôle des différents acteurs est défini par le conseil d'établissement lui-même ou par les établissements. Ainsi aux Pays-Bas, la composition des conseils est très variée, et peut associer des bénévoles, des professionnels, ou ces deux catégories. Ce sont en outre les conseils qui, en dernier ressort, sont responsables de l'établissement. En Écosse, les conseils d'établissement ont été récemment remplacés par

des conseils de parents, qui seront habilités à choisir leurs propres structure, membres et fonctions, afin qu'ils soient les plus adaptés à l'établissement.

Dans sa classification du rôle des conseils d'établissement, Ortiz (2000) dresse la liste de certains modèles de gouvernance : les modèles dans lesquels le conseil joue un rôle consultatif, et où les chefs d'établissement s'apparentent à des présidents directeurs généraux aux vastes attributions ; ceux dans lesquels les enseignants sont les principaux responsables ; ceux qui sont dirigés par des représentants de la communauté de l'établissement élus ou nommés ; et ceux dans lesquels les chefs d'établissement et les enseignants exercent une influence similaire sur les conseils.

D'autres tentatives ont été faites pour classer les organes de direction ou les conseils d'établissement d'après leur structure et leurs fonctions. D'après la liste de Ranson *et al.* (2005a), ces fonctions sont celles de reddition de comptes, de conseil, de soutien et de médiation ou bien celles de renonciateurs, d'adversaires, de clubs de supporters ou de partenaires. Une autre étude consacrée aux organes de gouvernance des établissements scolaires au Royaume-Uni (Ranson *et al.* (2005b), a recensé cinq modèles distincts de gouvernance, d'après leur finalité et leurs responsabilités, le rapport de forces entre le chef d'établissement et le conseil d'administration, et le niveau de professionnalisation dont les conseils font preuve dans leurs délibérations et leur prise de décision :

- *La gouvernance en tant qu'enceinte de délibération.* La gouvernance s'exerce de manière générale dans le cadre d'un rassemblement de membres, souvent des parents, au sein duquel se déroulent les débats. En sa qualité de dirigeant professionnel, le chef d'établissement anime ce rassemblement. Les parents ne remettent pas en cause son autorité, bien qu'ils puissent parfois demander des explications sur certains points liés aux résultats de l'établissement.
- *La gouvernance en tant que caisse de résonance de consultation.* Les membres des conseils d'administration « testent » les stratégies et les politiques élaborées par le chef d'établissement en sa qualité de professionnel. Ce dernier soumet ses mesures au conseil d'administration afin d'obtenir son approbation. Les mesures sont examinées, des éclaircissements sont parfois demandés, voire certains ajustements opérés, mais c'est incontestablement le chef d'établissement qui a le dernier mot.
- *La gouvernance en tant que comité exécutif.* Le conseil d'administration est juridiquement responsable de l'établissement et par conséquent des aspects économiques de son fonctionnement, à savoir le budget, le personnel et les infrastructures des bâtiments. Le chef d'établissement est pour sa part responsable des programmes et des volets pédagogiques. Le conseil d'établissement peut être compétent pour ce qui est de l'évaluation des performances, des politiques et de la situation financière de l'établissement. Cette organisation peut conduire le conseil d'administration à élaborer des systèmes de suivi et d'évaluation de l'établissement et de son fonctionnement.
- *La gouvernance en tant qu'organe de direction.* Dans ces établissements, l'organe de direction établit l'orientation stratégique de l'établissement et assume la responsabilité globale de son fonctionnement et de sa direction. Le chef d'établissement est un dirigeant professionnel aux vastes attributions, mais il est davantage un membre, plutôt que le chef de l'organe de direction qui a le statut de personne morale.

Dans les faits, l'analyse des modèles de gouvernance en vigueur dans les établissements scolaires au Pays de Galles a montré que les conseils d'administration de la majorité des établissements ne sont dotés que de faibles attributions. Plus précisément, la gouvernance est une « enceinte de délibération » ou une « caisse de résonance » dans 57 % d'entre eux, et un « organe de direction » dans moins de 10 % d'entre eux (Ranson, 2005a). L'une des missions essentielles des conseils d'administration est la nomination du chef d'établissement, une décision dont les conseils d'établissement estiment qu'elle est la plus importante qu'ils aient à prendre (Wylie, 2007).

Il est peut-être plus facile d'appréhender les enjeux de gouvernance auxquels font face les conseils d'administration si l'on décide de ne pas s'arrêter à leurs rôles et leur composition factuels, mais plutôt de tenter de comprendre toutes les subtilités de leur mission. Les données concrètes que contiennent les rapports généraux sur les pays, ainsi que certaines recherches, révèlent que le rôle des conseils d'administration est jugé comme globalement satisfaisant dans de nombreux pays. Ils participent au rapprochement entre les communautés et les établissements, assistent les chefs d'établissement dans leurs prises de décision, et participent activement à l'amélioration de l'établissement. En Nouvelle-Zélande, où une vaste réforme visant à déléguer certaines responsabilités au conseil d'administration a été menée à bien, leurs membres se déclarent satisfaits de leur rôle, et se font une idée précise de la mission qui leur est confiée. La plupart des membres des conseils d'administration (81 %) ont suivi une formation pour remplir leur rôle. Les conseils bénéficient par ailleurs également de services de soutien ou consultatifs de la part de différents organes. En Angleterre, ces services émanent des autorités locales, et en Nouvelle-Zélande, du NZSTA (New Zealand School Trustees Association). En Angleterre, les établissements inspectés en 2000/01 n'étaient qu'entre 8 et 10 % à être considérés comme « non satisfaisants » sur le plan de la gouvernance, un jugement établi selon le critère de l'accomplissement de leurs responsabilités.

Une analyse plus détaillée met toutefois en lumière des désaccords quant au rôle et aux fonctions des conseils d'administration. Les opinions divergent en effet selon que l'on a recours à des évaluations réalisées d'après des enquêtes menées auprès des chefs d'établissement, des membres des conseils d'administration ou d'observateurs, mais elles sont nombreuses à s'accorder sur les points suivants :

- *Les candidats à la fonction de membre des conseils d'administration ne sont pas assez nombreux*, et ce, pour diverses raisons. En Hongrie et en Irlande, les responsabilités juridiques des conseils d'administration se sont accrues ces dernières années, et les parents, conscients de cet accroissement, sont de moins en moins disposés à siéger aux conseils. Au Danemark également, les établissements peinent à inciter des membres de la communauté locale à siéger aux conseils d'administration, en raison de la charge de travail que représente cette fonction. En Angleterre, quelque 10 % des postes de membres aux conseils d'administration sont toujours vacants et on rencontre des difficultés de recrutement pour 45 % des postes (Scanlon *et al.*, 1999). Au nombre des raisons invoquées figurent les longues réunions, le manque de temps et le volume important de travail administratif. En Hongrie, les conseils d'administration n'ont été mis en place que récemment, et la législation évolue constamment afin d'élargir leurs compétences ; toutefois la plupart des membres des établissements n'acceptent pas le fait que des individus extérieurs s'insinuent dans le fonctionnement des établissements.

- *La définition du rôle et des responsabilités des conseils d'administration manque de clarté* : dans l'ensemble des pays, les membres des conseils eux-mêmes déplorent le manque d'information et de précision concernant leur fonction et la manière dont ils doivent l'exercer (Earley et Creese, 2003 ; Ranson, 2005a ; Munn, 1990). Dans les faits, si les conseils d'établissement sont nombreux à avoir été créés pour œuvrer au rapprochement des établissements et des communautés au sein desquelles ils évoluent, ils sont également priés de prendre en charge la gestion du fonctionnement des établissements. On peut alors se demander si les individus élus en tant que représentants de la communauté sont les mieux placés pour diriger ou superviser le fonctionnement d'un établissement scolaire.
- *Les responsabilités sont peut-être trop nombreuses pour une fonction occupée à titre bénévole* ; cette hypothèse s'applique à plusieurs pays. En Nouvelle-Zélande, 61 % des membres des conseils d'établissement interrogés estimaient avoir trop de responsabilités en 2006, après que de nombreuses responsabilités leur eurent été déléguées. Earley et Creese (2003) s'interrogent d'ailleurs à cet égard : les responsabilités et les attentes nourries à l'égard des membres des conseils d'administration sont-elles simplement irréalistes ou trop élevées ? Les exigences sont-elles démesurées à l'encontre d'un groupe de bénévoles non rémunérés et travaillant à temps partiel (ou pour être tout à fait exact, de manière occasionnelle) ?
- *Des tensions existent parfois entre les conseils et les chefs d'établissement* : dans plusieurs pays, les chefs d'établissement déplorent l'absence d'une démarcation nette entre leurs fonctions et celles du conseil (Australie, Irlande), absence susceptible de faire naître certaines tensions. En Nouvelle-Zélande, la répartition des responsabilités entre la gouvernance et la direction n'est pas toujours claire et est parfois source de frictions (mentionnées dans 15 % des cas, Wylie, 2007). En Belgique, les chefs d'établissement se plaignent de l'obstruction pratiquée par les conseils, qui déplorent quant à eux parfois le manque d'information émanant du chef d'établissement (Devos et Tuytens, 2006).
- *Une participation et une implication limitées* : des données d'observation font état d'un taux d'absentéisme élevé aux réunions des conseils d'établissement dans les différents pays. Certains membres n'ont que peu de temps à consacrer à leur mission et n'ont pas la possibilité de participer aux réunions autant qu'ils le souhaiteraient. Il est possible en outre qu'ils n'attachent pas à cette fonction une grande priorité, en raison de son caractère bénévole. Par ailleurs, une grande partie de l'absentéisme est peut être liée à la nature même du conseil d'établissement et à la perception qu'ont ses membres de l'utilité de leurs contributions. Plusieurs d'entre eux font remarquer que leur action se borne à viser des décisions déjà prises, et ne se sentent pas réellement impliqués.
- *Un manque de compétences des membres des conseils* : d'après les chefs d'établissement, il est fréquent que les membres des conseils ne possèdent pas les connaissances et les compétences nécessaires, les obligeant ainsi à assumer la totalité des responsabilités de rendre des comptes. D'autres observateurs formulent aussi cette remarque, y compris les membres des conseils eux-mêmes. Au nombre des différentes compétences mises en lumière figurent l'esprit d'équipe, des compétences de gestion financière, et la capacité de nommer le chef d'établissement de manière avisée, de concevoir des programmes, et de suivre et d'évaluer les performances des établissements. Selon certaines données, les

établissements évoluant dans un milieu socioéconomique défavorisé ont davantage de difficultés à recruter des individus qualifiés pour siéger au conseil d'établissement (Angleterre et Nouvelle-Zélande, Wylie, 2007). En Angleterre, le National Governors Council exige de tous les membres des conseils d'administration de suivre une formation obligatoire compte tenu des responsabilités non négligeables qu'ils seront amenés à exercer. En Irlande du Nord, les membres des conseils d'établissement peuvent suivre différentes formations (encadré 3.6).

Encadré 3.6 Les offres de formation à l'intention des membres des conseils d'établissement

En **Irlande du Nord**, les différents organismes employeurs proposent aux membres des conseils d'établissement une gamme variée de formations. Celles-ci sont depuis peu axées sur la protection de l'enfance et sur le rôle des membres des conseils d'administration dans la gestion des performances. Les attributions en matière d'embauche, de promotion et de licenciement du personnel font partie de leurs thèmes récurrents, afin de sensibiliser les nouveaux membres élus environ tous les quatre ans.

Pour l'enseignement et les bibliothèques, les conseils complètent ces formations en consacrant certaines pages de leurs sites Internet à des domaines dédiés au soutien des membres des conseils d'administration. Pour plus d'exemples, veuillez consulter l'adresse suivante : www.neelb.org.uk/governors.

Source : Fitzpatrick (2007).

Les caractéristiques des conseils d'établissement efficaces

Afin de définir plus clairement les moyens à mettre en œuvre pour concevoir au mieux les rôles et les responsabilités des conseils d'établissement en tant que partenaires de la direction de l'établissement, il peut être utile de comprendre l'impact de ces conseils sur la gouvernance et les résultats de l'établissement. Comme exposé au chapitre 1, la délégation des pouvoirs de décision aux établissements scolaires a également eu comme conséquence la multiplication des rôles et des responsabilités des conseils d'établissement. Cette évolution n'a toutefois pas été accompagnée de recherches sur le nouveau rôle des conseils dans l'amélioration des établissements et la hausse du niveau scolaire (Earley et Creese, 2003). Les recherches ont davantage été ciblées sur les modalités d'exécution de la direction, et ont eu trait à la nature de l'impact des dispositifs de prise de décision sur le rôle des chefs d'établissement.

Des recherches récentes, menées pour la plupart dans les pays anglo-saxons, ont permis d'étudier les répercussions indirectes de la gouvernance des établissements scolaires. La majorité de ces recherches étaient d'ampleur limitée et étaient faussées au niveau de la sélection des études de cas utilisées ; elles ont dressé la liste des établissements qui obtiennent des résultats satisfaisants et de celles qui ne le font pas et recherchent les causes de leur réussite ou de leur échec. Une étude sur la gouvernance en Angleterre a mis au jour une forte association entre les évaluations de l'efficacité d'un établissement scolaire menées au cours d'une inspection, et les évaluations de leur organe de direction (Scanlon *et al.*, 1999). Une autre étude menée par l'Office of Standards for Education (Ofsted, 2002) soutient qu'un établissement doté d'une saine gouvernance a davantage de chances d'afficher des niveaux de réussite plus élevés que ceux des autres établissements. Des évaluations sont toujours en cours au Royaume-Uni. En 2006, le

English National Audit Office a mis en évidence cinq facteurs à l'origine des mauvais résultats obtenus par certains établissements aux inspections de l'Ofsted : une direction inefficace ; une gouvernance défailante ; de faibles niveaux d'enseignement ; un manque de soutien externe (environ la moitié de ces établissements ne bénéficiait d'aucun conseil de leur autorité locale) ; et un environnement difficile. Ces facteurs sont souvent liés, et un établissement doté d'une équipe de direction très efficace peut obtenir des résultats satisfaisants en dépit de la faiblesse de sa gouvernance (National Audit Office, 2006). Les résultats d'un établissement scolaire sont ainsi dus à un ensemble de facteurs, dont son environnement social ; ils ne peuvent par conséquent pas être attribués à la seule gouvernance.

En Belgique (Communauté flamande), une étude à laquelle ont participé essentiellement les chefs d'établissement qui sont parvenus à influencer sur la culture de leur établissement en matière d'enseignement et d'apprentissage a conclu que le soutien ou l'hostilité des conseils d'administration influait sur la façon dont le chef d'établissement percevait son travail et sur le sentiment de satisfaction qu'il en retirait. De manière générale, les chefs d'établissement qui affirment apprécier le niveau d'autonomie dont ils jouissent et le soutien que leur apporte leur conseil d'administration sont également ceux qui se déclarent extrêmement satisfaits de leur travail. À l'inverse, ceux qui font état d'un certain niveau d'insatisfaction professionnelle et qui arrivent en tête du classement pour ce qui est du surmenage, du désabusement et d'un faible sentiment de réalisation personnelle, estiment que leur conseil d'administration fait preuve de davantage d'hostilité que de soutien à leur égard (Devos *et al.*, 1999).

Une saine gouvernance contribue à l'amélioration des pratiques de direction au niveau des établissements, amélioration qui entraîne à son tour une hausse du taux de réussite des élèves. Comme le résume Ranson (2005a), les organes de gouvernance peuvent jouer un rôle dans le renforcement de la qualité de la direction des établissements, en définissant la stratégie, en se livrant à un examen approfondi de la direction et de ses pratiques, en offrant conseil et soutien, et en rendant des comptes. En contribuant à l'amélioration du fonctionnement de l'établissement, ils renforceront l'efficacité de l'environnement d'apprentissage et d'enseignement, ainsi que les perspectives d'amélioration du taux de réussite scolaire. Une meilleure gouvernance permet ainsi d'enclencher des processus qui produisent de meilleurs résultats.

Quelles sont alors les caractéristiques d'une « bonne gouvernance » ? Une évaluation récente des données disponibles sur ce sujet permet de s'en faire une première idée (McCormick *et al.*, 2006). Des études menées aux États-Unis ont recensé les critères suivants : la priorité accordée aux résultats des élèves et au règlement qui leur est appliqué ; l'efficacité de la direction ; l'instauration de conditions et de structures permettant au chef d'établissement de mener à bien sa fonction de direction ; des processus d'évaluation du chef d'établissement définis en communauté ; une bonne communication, des relations de confiance et une collaboration efficace entre le chef d'établissement et les membres du conseil d'administration ; une bonne communication avec l'extérieur et les pouvoirs publics ; une élaboration satisfaisante des politiques et de la gestion financière ; des dispositifs d'évaluation et de formation ; des réunions régulières du conseil d'administration ; et des mandats de longue durée pour les membres du conseil et le chef d'établissement. En Australie, des études ont retenu ces mêmes caractéristiques et ont estimé qu'elles étaient essentielles pour une gouvernance efficace des établissements scolaires indépendants en Australie. Elles concluent toutefois que des recherches supplémentaires sont nécessaires pour étoffer ces caractéristiques et définir

plus précisément la nature des activités de gouvernance dans les établissements scolaires en Australie.

Une étude des pratiques de gouvernance en Angleterre a révélé que les membres des conseils d'administration ont à leur disposition divers moyens pour exercer une influence dans les établissements scolaires. L'Office for Standards in Education (Ofsted, 2001) a évalué les performances des organes de gouvernance en matière d'amélioration des établissements scolaires, et plus particulièrement de ceux qui font l'objet de mesures spéciales (c'est-à-dire les établissements considérés comme souffrant de sérieuses lacunes), ainsi que la façon dont les organes de gouvernance ont contribué à améliorer les résultats des établissements. Si elle a mis au jour de nombreux problèmes à l'origine de l'inefficacité des conseils d'administration et partiellement responsables des mauvais résultats de certains établissements, elle a également souligné certaines caractéristiques positives qui ont permis aux établissements de mettre fin à leur situation d'échec. Les membres des conseils d'administration sont ainsi d'autant plus en mesure d'influer sur les résultats des établissements qu'ils ont une idée précise et claire de leurs objectifs et de leurs valeurs ; que l'organe de gouvernance dispose de repères clairs quant à son action et a une idée précise de son rôle ; que les membres du conseil sont dotés de compétences et de connaissances variées et assistent aux réunions de manière régulière ; que ces réunions sont animées efficacement ; qu'il existe un programme d'établissement clair et compris par tous qui vise l'amélioration de l'établissement ; que les membres du conseil et le personnel entretiennent de bonnes relations ; qu'un système rigoureux de suivi et d'évaluation des performances de l'établissement est en place ; et que la formation des membres du conseil répond à leurs besoins et est en rapport avec les priorités de l'établissement.

3.4 Synthèse et conclusions et recommandations

L'accroissement des responsabilités et du devoir de rendre des comptes liés à la fonction de direction des établissements scolaires rend plus impérieuse la nécessité de répartir ces fonctions au sein des établissements, et éventuellement entre eux. Si le rôle du chef d'établissement demeure prépondérant dans la gestion des ressources financières et humaines, celui-ci partage de plus en plus, à des degrés divers, ses responsabilités avec d'autres professionnels de l'établissement ainsi qu'avec les membres des conseils d'établissement.

Cependant, si les spécialistes considèrent qu'une structure intermédiaire de direction est essentielle au bon fonctionnement des établissements scolaires, son existence est loin d'être systématique, ses fonctions demeurent mal définies et ses acteurs, du moins dans certains pays, ne bénéficient souvent d'aucune reconnaissance. Dans ce contexte, les responsables de l'élaboration des politiques et le public doivent impérativement s'accorder sur la nécessité d'élargir le concept de direction des établissements scolaires, et prendre des mesures destinées à adapter les politiques et les conditions de travail en conséquence.

Encourager la répartition des fonctions de direction

La répartition des fonctions de direction entre différents individus et au sein des structures organisationnelles peut apporter une solution aux problèmes auxquels sont confrontés les établissements scolaires aujourd'hui et améliorer leur efficacité. Elle peut renforcer la gestion et la planification de la succession. La répartition des fonctions de direction peut s'opérer selon diverses modalités, de manière officielle ou plus informelle,

et ses acteurs doivent être structurés, reconnus et récompensés en conséquence. À cette fin, les stratégies concrètes suivantes peuvent être adoptées :

- Constituer des équipes de direction et institutionnaliser dans la durée la répartition des tâches en instaurant une structure s’articulant autour d’équipes ou de tout autre organe.
- Développer des processus plus informels, fondés sur les compétences plutôt que sur les postes, et constituer pour cela des groupes ponctuels en fonction du contexte, des enjeux ou des besoins du moment.
- Favoriser la répartition des fonctions de direction en tant que moyen d’améliorer la planification et la gestion de la succession. Permettre au personnel enseignant et à d’autres catégories de personnel des établissements scolaires de participer à la direction contribue à faciliter le développement de compétences de direction au sein du personnel, et à donner naissance aux chefs d’établissement de demain.
- Répartir les fonctions de direction entre plusieurs établissements afin de bénéficier d’économies d’échelle, en particulier dans les établissements de petite taille, dont le personnel est moins nombreux.

Soutenir la répartition des fonctions de direction

La répartition des fonctions de direction implique en outre une préparation et un soutien adéquats au renforcement des capacités de direction.

- Le renforcement des capacités de direction doit être étendu aux cadres moyens et à toute catégorie de personnel susceptible d’occuper une fonction de direction dans l’établissement (chapitre 4).
- Les responsables publics doivent envisager de modifier les dispositifs de reddition des comptes afin de les adapter aux nouvelles structures.
- Une reconnaissance plus vaste du rôle des équipes de direction dans les établissements doit être instaurée. Cette évolution peut nécessiter le renforcement du concept d’équipe de répartition des fonctions de direction dans les cadres nationaux, et l’élaboration de dispositifs d’incitation destinés à récompenser la participation à ces équipes et leurs résultats.

Aider les conseils d’établissement à mener à bien leur mission

Si dans de nombreux pays, les conseils d’établissement se sont vu confier de vastes responsabilités et doivent davantage rendre compte de l’amélioration des établissements, ils ne bénéficient en revanche pas du soutien nécessaire. Les membres des conseils d’administration sont souvent des bénévoles, élus ou nommés. Des données concrètes font état de tensions entre les conseils et les chefs d’établissement en raison de l’absence de démarcation entre leurs rôles respectifs, du manque de candidats au poste de membres des conseils, du taux d’absentéisme élevé des membres des conseils, et du manque de connaissances ou de compétences.

Les données montrent également que des conseils d’établissement efficaces peuvent contribuer de manière non négligeable à la réussite de leur établissement. Ils doivent toutefois pour cela être convenablement préparés, avoir une idée précise de leurs rôles et

de leurs responsabilités, et bénéficier du soutien approprié pour mener à bien leurs tâches ; ils doivent par ailleurs faire partie intégrante de la structure de gouvernance de l'établissement. Les responsables de l'élaboration des politiques peuvent les aider dans leur mission en leur donnant davantage de poids dans les cadres d'élaboration des politiques.

- Veiller à la cohérence entre les objectifs du conseil, les attentes à son égard, sa composition et le soutien qu'il reçoit ; notamment, clarifier les rôles et les responsabilités des conseils vis-à-vis des établissements et des chefs d'établissement.
- Améliorer les processus de sélection afin de recruter et d'encourager des candidats de qualité et impliqués, qui possèdent les compétences nécessaires.
- Mettre au point des structures de soutien destinées à garantir l'implication des membres des conseils d'établissement, et à leur proposer des formations sur des thèmes liés à la gouvernance des établissements scolaires, notamment leur évaluation et leur amélioration.

Annexe 3.A1

La répartition des fonctions de direction et le rôle des conseils d'établissement

Pays	Cadres moyens / équipes de direction		Conseils d'administration / conseils d'établissement		
	Rôle du chef d'établissement	Composition	Rôle de gestion / de direction	Composition	
Angleterre	Six domaines principaux : préparation de l'avenir, direction de l'enseignement et de l'apprentissage, valorisation personnelle et collaboration, gestion de l'organisation, reddition de comptes, renforcement de la communauté.	L'équipe de direction de haut niveau regroupe le chef d'établissement, les adjoints, les assistants, et parfois un intendant ou un gestionnaire de l'établissement. L'encadrement intermédiaire regroupe les responsables de niveau, les responsables d'étape clé, les chefs de département et les enseignants très expérimentés.	Rôle de direction et de gestion. Les hauts dirigeants des établissements scolaires reconnaissent de plus en plus que leur mission consiste à mettre en place une équipe variée de direction capable d'influer sur les pratiques et les résultats, et que cet objectif nécessite la répartition des fonctions de direction.	Les organes de direction comptent entre 9 et 20 membres. En fonction du type d'établissement, ces membres peuvent être des membres de conseils d'établissement nommés par les autorités locales ou chargés de représenter les intérêts de la communauté, des fondations, des partenariats, des mécènes, et des membres associés nommés par l'organe de direction.	Oui. Les organes de direction sont chargés de piloter l'établissement et disposent de vastes attributions et devoirs d'ordre juridique. Leurs principaux rôles sont la prise des décisions stratégiques, la reddition des comptes, le devoir d'agir comme un « ami critique » envers le chef d'établissement. Dans la pratique, ces organes bénéficient souvent des conseils des chefs d'établissement et/ou leur délèguent certaines tâches.
Australie	Responsabilité opérationnelle globale de l'établissement, et en particulier de l'administration, de l'orientation pédagogique et de la reddition de comptes.	Les fonctions de direction sont généralement occupées par le chef d'établissement, un adjoint, un assistant et les chefs des enseignants.	Rôle de direction. Les chefs des enseignants sont parfois responsables d'équipe, de niveau ou de matière.	Les conseils d'établissement apportent la contribution de la communauté à l'échelon de l'administration locale et de l'établissement.	Oui. Le conseil a une mission explicite d'élaboration de la stratégie, dont la mise en œuvre est assurée par le chef d'établissement et les enseignants. Dans la pratique, cette démarcation est souvent floue.
Autriche	Gestion et communication. Autonomie limitée.	Chefs d'établissement adjoints. Chefs de département dans les établissements de l'enseignement secondaire technique et professionnel.	Rôle de gestion. Les adjoints apportent leur soutien au chef d'établissement dans les tâches administratives. Les chefs de département assument certaines responsabilités du chef d'établissement liées à leur domaine de compétences.	Les « organes de partenariat scolaire » regroupent des représentants des enseignants, des parents et parfois des élèves.	Oui. La direction au niveau de l'établissement repose sur une « consultation démocratique ». Ces organes peuvent se prononcer sur la réglementation relative aux programmes et la structure de l'établissement.

Pays	Cadres moyens / équipes de direction		Conseils d'administration / conseils d'établissement			
	Rôle du chef d'établissement	Composition	Rôle de gestion / de direction	Composition		
Belgique (Communaute flamande)	Le statut, la position et le contenu du poste varient d'un réseau pédagogique à l'autre.	Chefs d'établissement adjoints dans les plus grands établissements. Les coordinateurs de la formation professionnelle et du soutien pédagogique et les coordinateurs de niveau font partie de la structure intermédiaire de gestion.	Rôle de gestion. Participation à la mise en œuvre de la stratégie.	Conseils d'administration : groupes d'établissements dans municipalités ou provinces dans l'enseignement du secteur public ; essentiellement des congrégations religieuses dans l'enseignement confessionnel. Conseils généraux de concertation : représentants des parents, du personnel, de la communauté locale et des élèves (dans l'enseignement secondaire) ; le chef d'établissement occupe une fonction consultative.	Participation à la direction ? Oui. Les conseils d'administration bénéficient d'une grande autonomie dans la direction et la gestion de leurs établissements ; ils conçoivent les programmes et les réglementations, nomment l'ensemble du personnel et définissent le rôle du chef d'établissement. Droits en matière d'information générale, fonctions de suivi et de conseil.	
Belgique (Fr.)	Essentiellement gestion et organisation.	Dans l'enseignement secondaire : chef d'établissement adjoint, coordinateur matériel et secrétaire. Dans l'enseignement technique/professionnel : un coordinateur d'atelier en plus.	Rôle de gestion. Les cadres moyens assistent le chef d'établissement dans ses activités. Le chef d'atelier est responsable de la gestion de l'ensemble des activités techniques.	m	m	
Chili	Le rôle et la fonction du chef d'établissement sont clairement définis dans le Cadre pour une bonne direction des établissements scolaires.	L'équipe de direction rassemble la fonction d'enseignement-direction (chefs d'établissement et leurs adjoints) et la fonction technique-pédagogique.	Rôle de direction. Orientation pédagogique, suivi de l'enseignement, planification des programmes, évaluation, recherches pédagogiques, formation des enseignants.	Conseils d'établissement (depuis 2004) : chef d'établissement, adjoint, un représentant des enseignants, le président de l'association des parents, le président de l'association des élèves (dans l'enseignement secondaire).	m	m
Corée	Les chefs d'établissement sont très respectés en raison de leur statut de « premier enseignant ».	Les chefs d'établissement adjoints et les professeurs principaux sont considérés comme faisant partie de la structure intermédiaire de gestion.	La structure intermédiaire de direction accomplit des fonctions importantes de direction.	Le conseil d'établissement est composé de représentants des enseignants, des parents et de la communauté locale.	Fonction davantage orientée sur le contrôle : il examine la gestion de l'établissement.	

Pays	Cadres moyens / équipes de direction		Conseils d'administration / conseils d'établissement		
	Rôle du chef d'établissement	Composition	Rôle de gestion / de direction	Composition	
Danemark	Direction pédagogique de l'établissement.	Chef d'établissement adjoint et responsables de département.	m	Conseil d'administration (éducation obligatoire) : représentants des parents, des enseignants, des élèves. Conseil d'établissement (après l'éducation obligatoire) : la plupart des membres sont extérieurs à l'établissement, en majorité des représentants des employeurs et des employés, mais également des représentants du personnel et des élèves.	Participation à la direction ? Oui. Les conseils définissent le programme de travail annuel, nomment et congédient le personnel de l'établissement et approuvent le budget, d'après les recommandations du chef d'établissement.
Écosse	Les chefs d'établissement sont responsables de l'administration et de la gestion.	Les chefs d'établissement adjoints et les professeurs principaux détiennent des fonctions de direction.	Rôle de gestion/direction. Les chefs d'établissement adjoints participent au fonctionnement interne de l'établissement. Les professeurs principaux pilotent les projets liés à la réussite et au bien-être des élèves, et animent les équipes qui prennent part.	Conseils d'établissement : représentants élus des parents et des élèves, et membres cooptés par ces deux groupes. Seront remplacés par des « conseils des parents » à compter d'août 2007.	Les membres du conseil définissent sa structure, sa composition et sa fonction les plus adaptés à leur établissement.
Espagne	Les chefs d'établissement sont juridiquement responsables de la gestion de l'établissement mais ne disposent que d'une faible autonomie.	L'équipe de direction se compose du chef d'établissement, du directeur des études, et du responsable administratif de l'établissement.	Répartition des fonctions de direction. Le directeur des études supervise le processus pédagogique, les questions d'organisation et de discipline ; le responsable administratif de l'établissement est chargé des aspects administratif et financier. Cette organisation permet au chef d'établissement de se concentrer sur les relations institutionnelles et avec l'extérieur, et sur la coordination des fonctions de direction.	Conseil d'établissement : équipe de direction, représentants des enseignants, des parents, du personnel administratif, des élèves et des autorités municipales.	Compétences en matière de consultation et de gestion à la fois au niveau de l'État, de la communauté autonome, et à l'échelon local.

Pays	Cadres moyens / équipes de direction		Conseils d'administration / conseils d'établissement	
	Rôle du chef d'établissement	Composition	Rôle de gestion / de direction	Composition
Finlande	Vaste autonomie dans la prise de décisions relatives aux questions de développement de l'établissement.	Les chefs d'établissement adjoints, les chefs de département, les chefs de groupements d'établissements et les enseignants participent à la direction. Les enseignants doivent consacrer trois heures hebdomadaires à la planification pédagogique conjointe de l'établissement.	Rôle de direction. Planification de l'enseignement, etc.	m
France	« Premier entre ses pairs » en particulier dans l'enseignement primaire où le chef d'établissement est également enseignant et ne bénéficie pas d'un statut particulier.	Dans l'enseignement secondaire, l'équipe de direction est composée d'un ou de plusieurs chefs d'établissement adjoints, d'un responsable administratif, d'un ou de plusieurs conseillers pédagogiques et, dans l'enseignement technique, d'un responsable d'atelier.	Rôle de gestion et de direction.	Conseil d'école dans l'enseignement primaire : maire, un délégué départemental, représentants des parents et des élèves. Conseil d'administration dans l'enseignement secondaire : un tiers représentant l'équipe de direction, des représentants de la commune et de la collectivité de rattachement, des personnalités extérieures choisies par le conseil, un second tiers élu par les personnels enseignants et non enseignants, et un troisième tiers composé des représentants élus des parents et des élèves.
				Non. Rôle consultatif et fonction d'information réciproque. Oui. Les conseils votent le budget, le projet d'établissement, l'organisation pédagogique, la structure interne, le choix des manuels scolaires, etc.

Pays	Cadres moyens / équipes de direction		Conseils d'administration / conseils d'établissement		
	Rôle du chef d'établissement	Composition	Rôle de gestion / de direction	Composition	
Hongrie	Les chefs d'établissement reçoivent un grand soutien du personnel enseignant dans la gestion de l'établissement.	Pas de véritable structure intermédiaire de gestion, mais les chefs d'établissement adjoints et le personnel enseignant participent à la gestion et à la direction.	Les chefs d'établissement adjoints et les enseignants jouent un rôle dans la direction de l'établissement, selon des degrés divers de délégation d'autorité. Le personnel enseignant est habilité à participer au processus de décision (choix du programme pédagogique, statut organisationnel et opérationnel, règlement intérieur, gestion de la qualité).	Le conseil d'administration est composé de représentants des parents et des élèves et du responsable de l'établissement.	Participation à la direction ? Ses fonctions et ses compétences varient selon les établissements. Le chef d'établissement contribue à la définition du rôle du conseil.
Irlande	« Premier de ses pairs ». Faible distance hiérarchique, vision collégiale.	Les chefs d'établissement adjoints, les assistants et les enseignants à attributions spécifiques font partie de la structure intermédiaire de gestion.	Rôle de gestion.	Conseil de gestion : individus désignés par le patron de l'établissement, représentants élus des parents, des enseignants et parfois de la communauté locale (sur la base du volontariat).	Responsabilités juridiques importantes.
Irlande du Nord	Les chefs d'établissement sont responsables de l'organisation interne, de la gestion et de l'encadrement de l'établissement ; ce sont eux qui doivent exercer le pouvoir.	Le « groupe de direction » est constitué des chefs d'établissement adjoints et des assistants. Les équipes de gestion de haut niveau regroupent le(s) chef(s) d'établissement adjoint(s) et les enseignants principaux.	Certains aspects de la direction peuvent être délégués à un ou plusieurs chefs d'établissement adjoints. Les compétences des cadres intermédiaires s'exercent dans les domaines liés à la stratégie, aux programmes et à l'orientation. Certains enseignants ont des attributions supplémentaires, telles que le pilotage d'une discipline ou le développement des pratiques pédagogiques des autres enseignants.	Conseils d'administration : composés exclusivement d'acteurs importants de l'intérieur et de l'extérieur de l'établissement : les chefs d'établissement et les élus du personnel, des parents, des individus nommés par le Education and Library Board et le ministère de l'Éducation.	Oui. Les conseils ont de vastes attributions. Ce sont eux, plus que les chefs d'établissement, qui sont dotés de la compétence juridique pour définir l'orientation stratégique de l'établissement et la plus grande partie des mesures de mise en œuvre.

Pays	Cadres moyens / équipes de direction		Conseils d'administration / conseils d'établissement	
	Rôle du chef d'établissement	Composition	Rôle de gestion / de direction	Composition
Norvège	La loi sur l'éducation (1998) stipule que les chefs d'établissement sont entièrement responsables du fonctionnement de l'établissement.	m	m	m
Nouvelle Zélande	Le chef d'établissement est un dirigeant de niveau supérieur dont les attributions s'exercent dans trois domaines : la direction, l'enseignement et la communication.	m	Les établissements de petite taille ne sont pas dotés d'une structure intermédiaire de direction. Les établissements plus grands pratiquent une relative répartition des fonctions de gestion/direction.	Conseil d'administration : le chef d'établissement (président du conseil d'administration), des représentants élus de la communauté de l'école, du personnel et (dans l'enseignement secondaire) des élèves. Oui, les conseils sont responsables de la réussite des élèves, de la gestion stratégique, de l'autoévaluation de l'établissement, de la gestion du personnel, des finances et du matériel, des aspects liés à la santé et à la sécurité, et de la conformité à la législation.
Pays-Bas	Le rôle du chef d'établissement n'est défini dans aucun cadre juridique.	Grandes disparités entre les établissements. Ceux-ci peuvent décider en toute autonomie de la répartition des tâches et des fonctions entre plusieurs responsables. Dans les plus grands établissements, les fonctions de direction sont de plus en plus partagées entre divers responsables.	Les enseignants jouent un rôle de soutien important dans l'exercice de la direction. Dans l'enseignement professionnel, les équipes de gestion sont désormais composées de spécialistes de la comptabilité, de la gestion immobilière et des ressources humaines.	Les conseils d'administration peuvent avoir plusieurs statuts : entités juridiques à but non lucratif, équipe de cadres municipaux, comités de direction, fondations, etc. Les fonctions de gestion sont exercées par des bénévoles, des professionnels, ou les deux. Oui, un rôle de gestion et de direction. Ce sont les conseils qui dirigent les établissements, mais ils n'interviennent pas toujours dans leur règlement intérieur.

Pays	Cadres moyens / équipes de direction		Conseils d'administration / conseils d'établissement		
	Rôle du chef d'établissement	Composition	Rôle de gestion / de direction	Composition	
Portugal	Les « coordinateurs d'établissement » sont des enseignants quasiment dépourvus de tout pouvoir de décision	Les établissements scolaires sont rassemblés en groupements dotés d'une structure de gestion collective. Les équipes de direction interviennent au niveau de ces groupes, et non à l'échelon de l'établissement.	m Direction exécutive : 1 président, 2 ou plusieurs vice-présidents.	Oui, ils établissent les programmes d'activités annuels, des rapports sur la mise en œuvre de ces programmes, les prévisions budgétaires, et sont responsables de la gestion administrative et organisationnelle, et de l'évaluation des enseignants. Conseil pédagogique : représentants des structures d'orientation, des services de soutien scolaire, des associations des parents et des élèves de l'enseignement secondaire. Conseil administratif : présidé par le président de la direction exécutive.	Participation à la direction ? Oui, le conseil est l'échelon de gouvernance le plus élevé au niveau de l'établissement.
Slovénie	Les chefs d'établissement sont des « responsables pédagogiques » et accomplissent des fonctions de gestion et d'administration.	Chefs d'établissement adjoints dans les établissements de grande taille de l'enseignement primaire, directeurs dans les établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.	Les chefs d'établissement adjoints et les directeurs occupent parfois des fonctions de gestion. Le chef d'établissement se concentre pour sa part davantage sur des fonctions de direction pédagogique.	Conseil d'établissement : représentants des parents, des enseignants, de la communauté locale et des fondateurs de l'établissement.	Rôle de gestion. Responsable des questions de budget et de comptabilité. Oui, le conseil est l'échelon de gouvernance le plus élevé au niveau de l'établissement.

Pays	Rôle du chef d'établissement	Cadres moyens / équipes de direction		Conseils d'administration / conseils d'établissement	
		Composition	Rôle de gestion / de direction	Composition	Participation à la direction ?
Suède	Le rôle des chefs d'établissement est celui d'un dirigeant et d'un directeur (non d'un administrateur).	Les adjoints font partie du groupe de direction et rendent compte au chef d'établissement. Les enseignants sont des participants très actifs.	Les adjoints dirigent souvent certains secteurs ou niveaux dans l'établissement. Le chef d'établissement informe et consulte les enseignants sur toutes les questions d'importance (des réunions et des cycles de consultation sont organisés régulièrement).	m	m

Note : m = information manquante

Source : Rapports des pays dans le cadre de l'activité *Améliorer la direction des établissements scolaires*, disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/edu/schoolleadership.

Références

- Bartlett, J. (2007), « Distributed Leadership: Involving the Whole Pedagogical Community in the Administration and Management of Schools », communication lors d'une conférence internationale sur la direction des établissements scolaires intitulée Meeting the Challenges of School Leadership in Secondary Educational Establishments, Birmingham, 15-16 mai 2007.
- Bennett, N., C. Wise, P. Woods et J. Harvey (2003a), *Distributed Leadership*, National College for School Leadership, Nottingham, Angleterre.
- Bennett, N., C. Wise, P. Woods et J. Harvey (2003b), *Distributed Leadership: Summary Report*, National College for School Leadership, Nottingham, Angleterre.
- Bush, T. et D. Glover (2004), *Leadership Development: Evidence and Beliefs*, National College for School Leadership, Nottingham, Angleterre.
- Copland, M. (2003), « Building and Sustaining Capacity for School Improvement », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25 (4), pp. 375-395.
- Crowther, F et P. Olsen (2007), « Teachers as Leaders : An Exploratory Framework », *International Journal of Education Management*, 11 (1), pp. 6-13.
- Day, C. (2007), « Successful School Leadership in Challenging School Contexts: Cross National Perspectives », présentation at International Community Building, UCEA Convention, 15-17 novembre, Alexandria, Virginie.
- Day, C., J. Moller, D. Nusche et B. Pont (2008), « L'approche de la direction systémique en Belgique flamande », dans Pont, B., D. Nusche et D. Hopkins (dir. pub.), *Améliorer la direction des établissements scolaires, Volume 2 : Études de cas sur la direction des systèmes*, OCDE, Paris.
- Devos, G., J.C. Verhoeven, I. Beuselinck, H. Van den Broeck et R. Vandenberghe (1999), *De Rol van Schoolbesturen in het Schoolmanagement* [Le rôle des conseils d'administration dans la direction des établissements scolaires], Garant, Leuven/Apeldoorn.
- Devos, G. et M. Tuytens (2006), « Improving School Leadership – OECD Review, Background Report for Flanders », rapport rédigé pour le ministère flamand de l'Éducation et de la Formation, Belgique, www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Duguay, M.C. (2006), « Literature Review on Models of Governance in Higher Education », un examen de la littérature préparé dans le cadre de l'examen thématique de l'enseignement supérieur de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Earley, P. et M. Creese (2003), « Governors and School Improvement », National School Improvement Network Research Matter # 20, Institute of Education, University of London.

- Elmore, R. (2000), *Building a New Structure for School Leadership*, The Albert Shanker Institute, www.ashankerinst.org/Downloads/building.pdf.
- Elmore, R. (2008), « L'encadrement comme pratique de l'amélioration de l'école », dans Pont, B., D. Nusche et D. Hopkins (dir. pub.), *Améliorer la direction des établissements scolaires, Volume 2 : Études de cas sur la direction des systèmes*, OCDE, Paris.
- Ewington, J., B. Mulford, D. Kendall, B. Edmunds, L. Kendall et H. Silins (à paraître), « Successful School Principals in Small Schools », *Journal of Educational Administration* 46 (4).
- Fitzpatrick, R.J. (2007), « Improving School Leadership, Country Background Report for Northern Ireland », www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Goleman, D. (2002), *The New Leaders: Transforming the Art of Leadership into the Science of Results*, Little Brown, Londres.
- Gronn, P. (2002), « Distributed Leadership », dans Leithwood, K. et P. Hallinger (dir. pub.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*, pp 653-696, Springer International Handbooks of Education, 8, Springer, New York.
- Gronn, P. et A. Hamilton (2004), « A Bit More Life in the Leadership », *Leadership and Policy in Schools*, 3 (1), mars, pp. 3-35.
- Hargreaves, A. et D. Fink (2006), *Sustainable Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Hargreaves, A., G. Halász et B. Pont (2008), « L'approche de la Finlande en matière de direction systémique », dans Pont, B., D. Nusche et D. Hopkins (dir. pub.), *Améliorer la direction des établissements scolaires, Volume 2 : Études de cas sur la direction des systèmes*, OCDE, Paris.
- Harris, A. (2004a), « Distributed Leadership and School Improvement: Leading or Misleading? », *Educational Management, Administration & Leadership*, 32 (1), pp 11-24.
- Harris, A. (2004b), « Democratic Leadership for School Improvement in Challenging Circumstances », dans MacBeath, J. et L. Moos (dir. pub.), *Democratic Learning: The Challenge to School Effectiveness*.
- Higham, R., D. Hopkins et E. Ahtaridou (2007), « Improving School Leadership, Country Background Report for England », rapport rédigé pour le Department for Children, Schools and Families, www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Hopkins, D. et A. Harris (1997), « Improving the Quality of Education for All », *Support for Learning*, 12(4), pp. 147-151.
- Hopkins, D., A. Harris et M. West (1994), *School Improvement in an Era of Change*, Cassell, New York, NY.
- Kim, E., D. Kim, K. Kim et E. Kim (2007), « Improving School Leadership: Country Background Report for Korea », rapport rédigé pour l'Institut coréen de développement de l'éducation, www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Leask, M. et I. Terrell (1997), *Development Planning and School Improvement for Middle Managers*, Kogan Page, Londres.

- Leithwood, K., C. Day, P. Sammons, A. Harris et D. Hopkins (2006a), *Successful School Leadership: What It Is and How It Influences School Leadership*, Research Report Number 800, NCSL/Department for Education and Skills, University of Nottingham, Nottingham, Angleterre.
- Leithwood, K., C. Day, P. Sammons, A. Harris et D. Hopkins (2006b), *Seven Strong Claims About Successful School Leadership*, National College for School Leadership/Department for Education and Skills, University of Nottingham, Nottingham, Angleterre.
- Leithwood, K. et C. Riehl (2003), *What We Know About Successful School Leadership*, Laboratory for Student Success, Temple University, Philadelphia, PA.
- Marginson, S. et M. Considine (2000), *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- McCormick J., K. Barnett, S. Babak Alavi et G. Newcombe (2006), « Board Governance of Independent Schools: A Framework for Investigation » *Journal of Educational Administration*, 44 (5), pp. 429-445, Emerald Group Publishing Limited.
- Ministère de l'Éducation de la Nouvelle Zélande (2007), « Improving School Leadership, Country Background Report for New Zealand », www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Mulford, B. (2003), « School Leaders: Challenging Roles and Impact on School and Teacher Effectiveness » document rédigé dans le cadre de l'activité *Améliorer la direction des établissements scolaires*.
- Munn, P. (1990), *Pilot School Boards: Parents' Views*, Scottish Council for Research in Education, SCRE Spotlights n. 22.
- National Audit Office (2006), *Improving Poorly Performing Schools in England*, The Stationery Office, Londres, www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506679.pdf.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- Ofsted (Office for Standards in Education) (2001), *Making It Better: Improving School Governance*, Ofsted, Londres, www.ofsted.gov.uk.
- Ofsted (2002), *The Work of School Governors* (HMI, 707), Report from HMCI, Londres.
- Ortiz, F.I. et R. Ogawa (2000), « Site-based Decision-making Leadership in American Public Schools », *Journal of Educational Administration*, 38 (5), pp. 486-499.
- Pierce, C. (2001), *The Effective Director*, Kogan Page, Londres.
- Portin, B., P. Schneider, M. DeArmond et L. Gundlachet (2003), « Making Sense of Leading Schools: A Study of the School Principalship », Center on Reinventing Public Education, University of Washington, Seattle, WA.
- PricewaterhouseCoopers (2007), *Independent Study Into School Leadership: Main Report*, Department for Education and Skills, Londres, Angleterre.
- Ranson, S., C. Farrell, N. Peim et P. Smith (2005a), « Does Governance Matter for School Improvement? », *School Effectiveness and School Improvement*, 16 (3), septembre, pp. 305 – 325

- Ranson S., M. Arnott, P. McKeown, J. Martin et P. Smith (2005b), « The Participation of Volunteer Citizens in School Governance », *Educational Review*, 57 (3), août.
- Scanlon, M., P. Earley et J. Evans (1999), *Improving the Effectiveness of School Governing Bodies*, DfEE, Londres.
- Spillane, J. et J. Diamond (dir. pub.) (2007), *Distributed Leadership in Practice*, Teachers College Press, New York, NY.
- Spillane, J., Halverson, R. et Diamond, J. (2004), « Towards a Theory of Leadership Practice: A Distributed Perspective », *Journal of Curriculum Studies*, vol. 36, n° 1, pp. 3-34.
- Timperley, H. (2005), « Distributed Leadership: Developing Theory from Practice », *Journal of Curriculum Studies*, 37 (4), juillet.
- West, M., D. Jackson, A. Harris et D. Hopkins (2000), « Learning through Leadership: Leadership through Learning », dans Riley, K. et K. Louis (dir. pub.), *Leadership for Change and School Reform*.
- Wylie, C., (2007), *School Governance in New Zealand – How Is It Working?*, New Zealand Council for Educational Research, Wellington.

Table des matières

Résumé	9
Chapitre 1. L'importance de la direction dans les établissements scolaires	15
1.1 Introduction.....	16
1.2 Le concept de direction d'établissement scolaire	17
1.3 La direction d'établissement scolaire est une priorité pour les décideurs publics	19
1.4 La direction d'établissement s'adapte à l'évolution de l'environnement politique	23
1.5 La réalité actuelle de la direction d'établissement scolaire.....	29
1.6 Résumé : pourquoi la direction d'établissement scolaire est importante.....	34
<i>Annexe 1.A1. Recherche concernant les facteurs influant sur l'apprentissage des élèves</i>	36
<i>Annexe 1.A2. Niveaux de la prise de décision en matière de politique scolaire</i>	39
Références.....	40
Chapitre 2. (Re)définir les responsabilités de direction des établissements scolaires	45
2.1 Soutenir l'autonomie de la direction des établissements scolaires	46
2.2 Les responsabilités fondamentales de la direction des établissements scolaires	49
2.3 Améliorer la définition des responsabilités de la direction des établissements scolaires	67
2.4 Synthèse des conclusions et des recommandations	70
<i>Annexe 2.A1. Évaluation des établissements scolaires publics dans le premier cycle</i> du secondaire (niveau 2 de la CITE)	74
Références.....	75
Chapitre 3. La répartition des fonctions de direction dans les établissements scolaires	79
3.1 Qui sont les différents acteurs de la direction des établissements scolaires ?.....	80
3.2 La répartition des fonctions de direction : mise en situation	88
3.3 Les conseils d'établissement : des acteurs importants de la direction des établissements.....	96
3.4 Synthèse des conclusions et recommandations.....	104
<i>Annexe 3.A1. La répartition des fonctions de direction et le rôle des conseils d'établissement</i>	107
Références.....	115
Chapitre 4. Développer les compétences pour une direction efficace des établissements scolaires	119
4.1 Professionnalisation de la formation des chefs d'établissement dans les différents pays.....	120
4.2 Les différentes étapes du développement des chefs d'établissement.....	125
4.3 Institutions spécialisées dans le perfectionnement professionnel des chefs d'établissement	140
4.4 Méthodes et contenus.....	147
4.5 Synthèse des conclusions et recommandations.....	152
<i>Annexe 4.A1. Formation initiale à la direction d'établissement public, 2006/07</i>	156
<i>Annexe 4.A2. Programmes formels d'intégration pour les chefs d'établissement public en début de</i> <i>carrière, 2006/07</i>	160
<i>Annexe 4.A3. Perfectionnement professionnel en cours de service pour chefs d'établissement public,</i> <i>2006/07</i>	162
Références.....	166

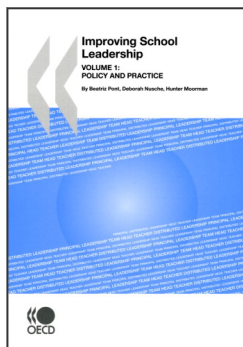
Chapitre 5. Faire de la direction des établissements scolaires un choix professionnel attrayant	171
5.1 L'offre de chefs d'établissement.....	172
5.2 Recrutement d'un personnel efficace.....	175
5.3 Proposer une rémunération adéquate.....	185
5.4 Organisations professionnelles pour les chefs d'établissement.....	191
5.5 Soutenir l'avancement professionnel des chefs d'établissement.....	194
5.6 Synthèse des conclusions et recommandations.....	197
<i>Annexe 5.A1. Recrutement de chefs d'établissement public, 2006/07</i>	201
<i>Annexe 5.A2. Associations professionnelles de chefs d'établissement public, 2006/07</i>	205
<i>Annexe 5.A3. Statut professionnel et durée de l'emploi, 2006-07, établissements publics</i>	207
<i>Annexe 5.A4. Évaluation des résultats des chefs d'établissement public, 2006-07</i>	208
Références.....	213

Encadrés

1.1 L'activité de l'OCDE intitulée <i>Améliorer la direction des établissements scolaires</i>	18
1.2 Scénarios de l'OCDE – À quoi l'école de demain pourrait-elle ressembler ?.....	22
2.1 Les « organisations apprenantes » en Suède.....	55
2.2 Angleterre : Mettre à profit les résultats de l'évaluation pour améliorer les performances.....	58
2.3 Les « groupements d'écoles » en Belgique (Communauté flamande).....	64
2.4 La coopération entre écoles et communes en Finlande.....	65
2.5 La direction systémique en Angleterre.....	67
2.6 Cadres de référence pour la direction des établissements scolaires selon les pays.....	69
3.1 Les enseignants en tant qu'acteurs de la direction des établissements scolaires.....	86
3.2 La répartition des fonctions de direction en Finlande.....	88
3.3 Ensemble de principes applicables à la répartition des fonctions de direction.....	91
3.4 Typologie des différents modes de direction des établissements scolaires en Angleterre.....	92
3.5 La répartition et la reconnaissance des fonctions de direction en Nouvelle-Zélande et en Irlande du Nord.....	95
3.6 Les offres de formation à l'intention des membres des conseils d'établissement.....	102
4.1 Un dispositif global pour la fourniture de formation et de perfectionnement professionnel des chefs d'établissement dans l'État du Victoria, en Australie.....	126
4.2 Le développement des cadres de l'enseignement en Écosse.....	128
4.3 Quelques titres et diplômes se rapportant aux fonctions de direction.....	132
4.4 Des stages de « découverte » des fonctions de direction aux Pays-Bas.....	134
4.5 Le programme national de formation des chefs d'établissement en Suède.....	135
4.6. Quelques programmes d'intégration : description et impact.....	137
4.7 La formation des chefs d'établissement aux fonctions de direction au Chili.....	138
4.8 L'École des dirigeants en Autriche.....	140
4.9 S'allier au secteur privé pour perfectionner les compétences des chefs d'établissement scolaire.....	146
4.10 Quelques caractéristiques des programmes de formation à la direction d'établissement scolaire aux États-Unis.....	150
5.1 Faire entrer les chefs d'entreprise dans les écoles : l'expérience des Pays-Bas.....	178
5.2 Recrutement et critères de sélection des chefs d'établissement dans l'État de Victoria.....	179
5.3 Identifier et encourager les dirigeants de demain.....	182
5.4 Professionnalisation des procédures de recrutement en Autriche.....	183
5.5 Réponse apportée au problème des salaires des chefs d'établissement dans certains pays.....	188
5.6 Salaires individualisés en Suède.....	190

Graphiques

1.1 Nombre de chefs d'établissement dans l'enseignement primaire et secondaire public, 2006/07	30
1.2 Pourcentage de chefs d'établissement âgés de 50 ans et plus, établissements publics, 2006/07	31
1.3 Pourcentage de postes de chef d'établissement public occupés par des femmes, 2006/07	33
2.1 Pouvoir de décision des établissements scolaires dans les pays de l'OCDE (moyenne), 2006.....	47
2.2 Pouvoir de décision des établissements scolaires sur les programmes scolaires, 2006	50
2.3 Suivi des cours par le chef d'établissement ou d'autres cadres, 2003	52
2.4 Autonomie de la direction des établissements scolaires en matière de ressources, 2006	59
2.5 Autonomie de la direction des établissements scolaires en matière de rémunération, 2006	60
2.6 Autonomie de la direction des établissements scolaires en matière d'embauche et de licenciement, 2006.....	61
3.1 Les acteurs qui exercent des responsabilités au niveau des établissements scolaires dans les pays de l'OCDE, 2003	81
3.2 La participation des conseils d'établissement aux décisions relatives aux ressources des établissements, 2003	98
4.1 Différentes stratégies nationales en matière de formation des chefs d'établissement public, 2006/07	121
5.1 Salaires de chef d'établissement dans l'enseignement secondaire rapportés au PIB par habitant, 2002/03	186
5.2 Salaires des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire par rapport à ceux des enseignants, 2002/03	189



Extrait de :
Improving School Leadership, Volume 1
Policy and Practice

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264044715-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Pont, Beatrix, Deborah Nusche et Hunter Moorman (2009), « La répartition des fonctions de direction dans les établissements scolaires », dans *Improving School Leadership, Volume 1 : Policy and Practice*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264044739-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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.