

Publié avec le soutien du Fonds national suisse
de la recherche scientifique



Ce texte est sous licence Creative Commons : elle vous oblige, si vous utilisez cet écrit, à en citer l'auteur, la source et l'éditeur original, sans modifications du texte ou de l'extrait et sans utilisation commerciale. Pour consulter une copie de cette licence, visitez le site internet <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Action publique, gouvernance et recherche en éducation
© Éditions HEP-BEJUNE, 2021

DE LA GOUVERNANCE AU LEADERSHIP DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE FORMATION

**Olivier Perrenoud, Laetitia Progin,
Guillaume Vanhulst & Julien Clénin**

INTRODUCTION

Les politiques et les modes de gouvernance du monde éducatif ont largement évolué au cours des dernières décennies, avec d'une part la volonté d'améliorer les résultats des élèves et d'autre part l'apparition de nouvelles pratiques de régulation dans la gestion de l'éducation (Pelletier, 2009). Les principales caractéristiques de la nouvelle gestion publique²⁴ ont ainsi progressivement pénétré le système éducatif suisse, avec notamment des mouvements de décentralisation, d'autonomie des établissements et la mise en place d'outils de monitoring et de régulation des prestations des actrices et acteurs et des institutions. Cette autonomie s'accompagne ainsi d'une reddition des comptes plus importante qu'elle ne l'était hier (Maulini & Progin, 2016), dans une logique d'État évaluateur (Maroy, 2013). En Suisse, comme ailleurs, les administrations publiques chargées de l'éducation et de la formation sont donc soumises à ces nouveaux modes de gestion qui ont redistribué une partie des responsabilités aux protagonistes locaux et qui ont, dans un même temps, renforcé les logiques de contrôle.

²⁴ Aussi appelée *New Public Management*.

En Suisse, le concept de gouvernance appliqué à l'éducation se traduit par une forme de pilotage qui met l'accent sur des réglementations et des structures en vue de favoriser la *coordination des actions entre institutions et entre acteurs au sein d'un système multiniveau*²⁵ (Altrichter *et al.*, 2007). Le fédéralisme suisse et le fonctionnement par subsidiarité²⁶ préservent ainsi une autonomie régionale et locale, en s'exprimant par la mise en place de contrôles administratifs et politiques multiniveaux. Ces dernières s'articulent avec des logiques d'*accountability*²⁷ développées préalablement pour rendre compte de la responsabilité des professionnel·le·s par rapport aux effets de leurs actions. La gouvernance publique dans le domaine de l'éducation se tisse donc entre plusieurs enjeux : d'une part exercer un pilotage en fixant des règles, des standards et des objectifs au sein de l'espace qui regroupe des actrices et acteurs différents, et d'autre part administrer cet espace en gérant les relations entre les actrices et acteurs et en veillant à l'évolution du système tout en s'assurant de son efficacité. Dans ce cadre, si le pilotage direct du fonctionnement des établissements par l'État tend à diminuer, il convient de reconnaître que la gouvernance externe prend le visage d'une tutelle assouplie qui va de pair avec une augmentation des prescriptions et une volonté de monitoring de l'éducation par la standardisation. Le système se régule ainsi entre harmonisation, standardisation et pilotage par le choix d'indicateurs quantitatifs ou de systèmes d'assurances qualité qui instaurent une logique de contrôle et de jeu de la conformité, dans lesquels les établissements de formation doivent tendre vers une gestion efficace, tout en étant redevables en matière d'efficacité et de réussite.

Par cascade, le monitoring de l'éducation se rencontre ainsi non seulement aux niveaux national et cantonal mais également au niveau de

²⁵ Les systèmes sont dit multiniveaux dès que des responsabilités et des ressources sont réparties entre différents niveaux mais que les tâches sont communes et que les décisions doivent par conséquent être coordonnées entre les niveaux (Benz, 2004).

²⁶ Le fonctionnement par subsidiarité correspond à la recherche systématique du niveau hiérarchique pertinent auquel doit être réfléchi et mise en œuvre une volonté d'action politique. Le principe est que la responsabilité d'une action revient à l'entité compétente la plus proche de celles et ceux qui sont concernés par cette action. Toutefois, lorsqu'une situation dépasse la compétence d'une entité donnée, la responsabilité est transférée à un échelon supérieur.

²⁷ Selon Cattonar *et al.* (2013), le terme d'*accountability* « fort répandu dans la littérature anglo-saxonne, (...) ne trouve pas de traduction littérale en français où, selon les contextes discursifs, il est rendu par diverses notions (reddition de comptes, responsabilisation ou responsabilité, imputabilité ou redevabilité) qui revêtent chacune des connotations différenciées (plutôt administrative, politique, morale ou comptable selon les cas) sans englober la complexité de la notion » (p. 36).

chaque établissement de formation. Dans ce contexte, les responsables d'institutions de formation se voient octroyer de nouvelles responsabilités : la mise en œuvre des nouveaux modes de gouvernance à l'échelle locale, l'implantation des réformes, l'amélioration de la qualité des apprentissages et le développement professionnel des collaboratrices et collaborateurs dans une perspective d'organisation apprenante. Les actrices et acteurs de l'encadrement intermédiaire doivent alors développer des capacités réflexives et analytiques portant sur des utilisations multiples et polymorphes des données recueillies à des fins déclarées de pilotage. L'autonomie des institutions apparaît alors à géométrie variable selon les établissements, en regard des particularismes politiques, sociaux et institutionnels propres aux différents systèmes (Maulini & Progin, 2016) et en fonction notamment de la manière dont les responsables d'institutions se positionnent face aux diverses injonctions et prescriptions. L'autonomie des institutions de formation repose notamment sur leurs capacités à rendre compte à l'aide de procédures apparemment univoques des processus qui sont eux-mêmes chargés d'ambivalences, d'apories et de paradoxes.

Notre chapitre se centre sur la dimension interne de la gouvernance d'une organisation, à savoir les modalités de pilotage au sein d'une institution de formation. Nous présentons quelques exemples qui illustrent nos propos. Plus précisément, nous avons choisi de nous intéresser au contexte de la HEP du canton de Vaud dont le système de gouvernance semble disposer d'une autonomie importante. Nous avons également étudié de nombreux établissements scolaires romands. Dans ce cadre, tout en proposant certaines illustrations spécifiques, nos propos mettent en lumière des tendances communes en matière de gouvernance d'une institution de formation à l'ère de la nouvelle gestion publique.

L'AUTONOMIE APPELLE-T-ELLE UN RENDRE COMPTE DE CONFORMITÉ ?

Depuis une vingtaine d'années, nous assistons à l'émergence d'un modèle que Maroy (2005) qualifie de postbureaucratique, dans lequel l'État devient un évaluateur (Broadfoot, 2000) et assure une gouvernance par les résultats ou par les nombres (Felouzis & Hanhart, 2011). Ainsi, dans le paysage actuel de l'éducation, « des nations aux élèves, en passant

par les établissements et les enseignants, tout le monde est jaugé, classé, monitoré, situé sur une échelle qui doit moins étayer que prévenir la discussion par la production d'*évidences* mathématisées (Champy, 2009; Keane, 2009)» (Maulini, 2010, p. 6). Les autorités politiques cherchent à responsabiliser les établissements, en liant les financements à des procédures publiques de rendre compte faisant état des performances atteintes et des modalités internes de contrôle qualité mises en place. Dans chacun des systèmes, la légitimité des critères de mesure pour évaluer la conformité des entités reste cependant à interroger car ces derniers ne sont souvent pas définis de manière explicite sous prétexte de la diversité des contingences environnementales. Au cœur de chaque système cantonal, nous pouvons cependant confirmer trois grands principes liés à un fonctionnement autonome des institutions dans un cadre politique contrôlé :

- une autorité centrale renforcée, incarnée par un comité de direction ou une direction générale, investie d'une mission de surveillance et de coordination ;
- une autonomie locale qui responsabilise les actrices et les acteurs pour faciliter les adaptations nécessaires à des prestations de qualité et qui appelle à une démonstration de la gestion en conformité aux principes du niveau supérieur ;
- la création et la mise en place d'outils de *reporting* qui traduisent une gestion et un pilotage par les outputs.

Ainsi, il semble établi que les pouvoirs publics admettent la nécessité pour les établissements de jouir d'une certaine autonomie de fonctionnement. Cette autonomie s'accompagne non seulement de nouvelles procédures de reddition de comptes, mais également d'attentes plus fortes en ce qui concerne l'engagement des enseignant·e·s et des directions d'institutions de formation, alors même que désormais les règles du jeu ne sont plus connues d'avance et que les projets peuvent sans cesse évoluer selon les contextes professionnels. Dans ces circonstances, la responsabilité des protagonistes augmente. À ce sujet, Martuccelli (2010) évoque la responsabilisation comme une nouvelle forme contemporaine de domination rendant plus opaque la perception des rapports de forces et des défis collectifs.

Au niveau tertiaire, les programmes de réformes de l'enseignement supérieur ont progressivement amené les gouvernements à abandonner une gestion centralisée et une administration du système au quotidien pour privilégier l'élaboration de stratégies et la fixation de priorités assorties de mécanismes de contrôle de la qualité et de l'utilisation des financements. L'autonomie de ces instituts de formation va alors souvent de pair avec la mise en place d'un système d'assurance qualité plus perfectionné et dont les exigences sont contrôlées par des organismes nationaux. De ce fait, la qualité est ainsi jugée à l'issue d'un processus externe d'adéquation à un certain nombre de standards prédéfinis. L'État et les pouvoirs publics cessent ainsi de gérer directement les établissements de recherche et de formation et mettent en place des formes de tutelle et d'influence qui obligent les instituts de formation à rendre compte de leurs performances.

De la même manière, dans la scolarité obligatoire, la promotion d'une certaine autonomie des établissements s'observe un peu partout avec toutefois la recherche permanente d'un équilibre entre décentralisation et centralisation qui se traduit par une tentative d'harmonisation et de renforcement des directives cantonales. L'autonomie conférée aux établissements, sous la responsabilité d'une cheffe ou d'un chef d'établissement au sens premier, amène une érosion plus ou moins rapide de l'autonomie professionnelle des enseignant-e-s, alors soumise à des nouvelles formes d'encadrement de proximité. Dans ce contexte, il apparaît qu'une régulation trop forte dans la gestion de l'éducation tend à rigidifier les entités en empêchant les actrices et les acteurs d'innover pour s'adapter de manière efficiente à l'environnement. Les établissements en viennent ainsi à adhérer à une politique de gestion du système en perdant justement l'essence et la visée de ce même système de régulation. Notre expérience de formation et d'accompagnement auprès des actrices et acteurs concernés nous amène à considérer que l'avenir est probablement à l'autorégulation des établissements en les faisant entrer dans des dynamiques adaptatives et de recherche du dépassement. Notre analyse rejoint l'idée que « l'efficacité et l'équité de l'enseignement dépendent d'une dynamique locale et originale à favoriser plutôt que de standards à généraliser sur le mode bureaucratique » (Gather Thurler & Perrenoud, 2004, p. 5).

Face à la montée de ces formes de gestion d'institutions de formation, deux tendances marquantes semblent se dessiner. D'une part, dans

le tertiaire, la gouvernance des universités et des hautes écoles a subi de profonds changements, marqués par l'octroi d'une autonomie institutionnelle à plusieurs échelons avec une gouvernance multiniveaux, ainsi que la montée de dispositifs de participation pour rendre les actrices et les acteurs responsables de leurs prestations. D'autre part, dans l'enseignement obligatoire, un renforcement de l'encadrement par des modes de coordination et de contrôle mis en place pour guider les gestes professionnels. Cet encadrement réalisé par les cadres de proximité a alors tendance à dé-professionnaliser les enseignant·e·s vis-à-vis des prestations globales de l'établissement et dénote une vision très partielle de la distribution du pouvoir d'agir au corps enseignant. Cette double tendance se traduit par une oscillation entre autonomie augmentée par un principe de confiance et autonomie corsetée par des logiques de contrôle.

MODIFIER LA GOUVERNANCE DÉCLARÉE OU LA GOUVERNANCE RÉELLE ?

En Suisse romande, les réformes des politiques de gouvernance qui modifient peu à peu l'organisation des systèmes éducatifs tendent à rapprocher le domaine public du monde de l'entreprise et de la gestion privée. Les nouveaux modes de gouvernance de l'éducation qui ont actuellement cours dans les institutions de formation s'inspirent très clairement des principes de la nouvelle gestion publique. Ces principes butent toutefois sur la réalité lors de leur mise en œuvre et sont l'expression d'un marchandage et d'une sculpture des changements (Huberman, 1992) entre le système et les protagonistes et entre les protagonistes eux-mêmes. Ces nouveaux modes de régulation des systèmes d'enseignement et de recherche mettent clairement un accent sur l'efficacité et l'efficience des systèmes et une régulation de chaque entité ou établissement par les résultats, dans un contexte d'*accountability* que Maroy (2013) qualifie de douce. Dans ce cadre, nous constatons que :

- passer d'un modèle normalien à un modèle universitaire dans la formation des enseignant·e·s et des cadres soulève des questions de légitimité qui concernent tous les aspects du curriculum, à savoir les programmes, les structures et les acteurs et actrices ;

- les enseignant·e·s sont reconnus comme autonomes et réflexifs mais restent cadrés dans l'exercice de leurs activités professionnelles. Les logiques professionnelles sont alors très hybrides et en cours de construction ou déconstruction selon les systèmes et les institutions ;
- au sein des établissements ou d'unités d'enseignement et de recherche, les dispositifs d'évaluation ne s'intègrent que trop rarement dans des systèmes qualité aboutis, alors qu'ils constituent des opportunités dont les actrices et les acteurs pourraient se saisir comme source d'amélioration et de transformation ;
- les formateurs, les formatrices et les chefs ou cheffes d'établissement peinent parfois à développer de nouvelles compétences pour diriger ou participer au pilotage organisationnel d'un ensemble plus vaste que l'unité première de référence ;
- les instances politiques sont encore dans un modèle de contrôle et de réglementation et ne basculent pas toujours vers de réelles logiques d'attribution de responsabilité complète par un processus d'autonomie-rendre compte des résultats.

En termes de gouvernance interne, les établissements ont une marge de manœuvre restreinte, au sens où les différents organes composant la structure sont préalablement définis dans des lois qui les régissent. L'autonomie peut ainsi être vue comme *corsetée* (Brassard, 2009), dans le sens où les professionnel·le·s et les institutions de formation agissent de manière autonome et réflexive, tout en étant cadrés dans l'exercice de leur activité par les politiques (Maroy, 2002).

Sur le plan financier, les diverses institutions fonctionnent par allocations ou enveloppes et disposent ainsi d'un budget qui est accordé par un organe politique supérieur. Sur ces points, nous pouvons constater que le renforcement des actrices et des acteurs et des dispositifs de gouvernance interne est bien présent. La décentralisation et l'autonomie confèrent plus d'influence au plan managérial, ainsi qu'à l'autodéfinition d'une partie des objectifs et des modalités d'application, le cadre étant toutefois préalablement fixé. Cependant, l'autonomie n'est pas qu'affaire de

reconnaissance institutionnelle ou de délégation de pouvoirs de gestion. Elle est aussi une construction du système qui s'exprime en termes de compétence à traiter le non-prévisible.

Face à la gouvernance du système, nous assistons alors à l'apparition d'une vision instrumentale des modes de régulation qui enferme à la fois le système dans son entier et les établissements scolaires dans la production et le contrôle de directives. Cette tendance est souvent renforcée par des spécialistes de l'évaluation externe, des *faiseurs de performances* qui participent à une *hyperbureaucratisation* du système (Boussard, 2008). Le monitoring au niveau des établissements devrait cependant permettre de confronter les professionnel·le·s d'un établissement aux résultats de leur action. En cela, l'*accountability* au sein d'un établissement scolaire pourrait être vue comme une *accountability réflexive* (Mons & Dupriez, 2010) qui renvoie aux actrices et aux acteurs une image de leurs pratiques afin qu'ils puissent l'améliorer. Cet « effet miroir », comme l'a qualifié Thélot (2002), est alors une incitation à la pratique réflexive puisque les résultats des évaluations standardisées sont adressés aux professionnel·le·s de l'établissement et aux organes dirigeants et ne sont pas publiés hors du système éducatif. Cette approche invite à considérer l'autonomie comme un espace de construction de l'individu et du groupe vis-à-vis de la prescription et du contrôle, et devrait même permettre un développement autorégulé du fonctionnement et des pratiques effectives. Dans un tel terreau, l'établissement peut devenir un nouvel espace d'organisation (Fouque, Castincaud & Klépal, 2004) et d'apprentissage organisationnel (Bonami, Letor & Garant, 2010).

Dans le cas précis de la HEP Vaud, son autonomisation l'extrait en partie des rouages du système éducatif, mais elle s'y trouve toutefois profondément enracinée, ne serait-ce qu'en tant qu'outil d'institutionnalisation des compétences professionnelles des enseignant·e·s et des cadres. En conséquence, l'autonomie de la HEP repose en grande partie sur sa capacité à assumer cette position paradoxale en créant des nouvelles modalités d'interactions ou de transactions avec les autres composantes du système éducatif. En quelque sorte, il en va des HEP comme des *machines auto-poétiques* de Varela (1998), leur autonomie dépendant largement de leur capacité à se produire elles-mêmes. Cette capacité suppose alors une différenciation systématique entre les changements au niveau du

management et ceux portant sur le leadership académique, une attention soutenue à la qualification académique du personnel, le renforcement des contacts avec des institutions similaires et la nécessité de développer des capacités à analyser les évolutions vécues. Quoiqu'il en soit, la transformation des pratiques reste une trajectoire d'actions hautement singulière conduisant à la création de normes propres et préalables à leur mise en forme conceptuelle. L'autonomie des HEP devrait dans ce sens être développée en intégrant des conceptualisations nouvelles de l'action.

Les trajectoires de changements induites par ces processus d'autonomisation nécessitent donc non seulement une approche compréhensive complexe, mais aussi ne peuvent s'envisager qu'à la condition de donner le temps au temps de l'innovation. Nous ne pouvons pas accélérer un développement au mépris du contexte dans lequel il s'inscrit. Reste qu'en termes de gouvernance interne, l'agilité organisationnelle apparaît comme primordiale pour les acteurs, les actrices et les responsables de toute institution. La capacité à utiliser les marges de manœuvre est probablement l'expression d'habiletés politiques fortes face à l'institution et à ses protagonistes.

PERSPECTIVES

L'autonomie conférée aux instituts de formation peut-elle être un outil pour faciliter les apprentissages des élèves sans être le théâtre de l'affrontement de logiques d'actrices, d'acteurs et d'institutions ? Le processus d'universitarisation de la formation des enseignant·e·s et des cadres implique-t-il des transformations radicales qui vont bien au-delà des attaches institutionnelles ou des structures de fonctionnement et de management ? Nous constatons que la rhétorique de la gouvernance tant dans le milieu de la formation des enseignant·e·s et des cadres que dans le domaine du management scolaire est aujourd'hui plus connotative, en rendant manifestes des significations latentes, que dénotative, en traduisant un processus effectivement en cours. Les nouveaux principes de gouvernance qui imprègnent le système éducatif ont des effets directs sur les modalités de régulation à la fois du système global et du système local incarné par une institution. Et dans cette dernière, l'évolution du rôle des responsables est significative, voire radicale. Nous avons passé d'agent ou d'agente de l'organisation à garant ou garante de la qualité des prestations, pour tendre actuellement à responsable du développement d'une organisation et des collaboratrices et

collaborateurs. À n'en pas douter, ces changements affectent profondément l'identité professionnelle des responsables mais aussi de l'ensemble des actrices et des acteurs du système.

À cela s'ajoute qu'en termes de gouvernance institutionnelle, la question n'est peut-être pas tant « qui » pilote mais plutôt quel est l'objet de ce pilotage. Pour les hautes écoles pédagogiques, comme pour les établissements scolaires, l'autonomie de ces institutions dépend probablement de leur capacité à se construire elles-mêmes. Dans ce sens, il s'agira de différencier les évolutions dans le leadership académique et les évolutions dans la gestion simple de l'institution et d'ouvrir des espaces d'innovations permettant de *perturber*²⁸ l'évolution tranquille des institutions et leur organisation interne. À cet égard, les institutions de formation du *XXI^e siècle*, pour retenir les talents et les enseignant·e·s hautement compétents, ne doivent-elles pas petit à petit orienter une partie de leurs ressources vers les professionnel·le·s de cette organisation et pas seulement vers les apprenantes et les apprenants ? L'établissement peut-il devenir lieu de formation pour les professionnel·le·s parce qu'accessoirement on améliore ainsi l'apprentissage des élèves ou des étudiant·e·s ?

Sur un autre plan, si autonomie rime avec rendre compte, ne devrait-on pas évaluer les dirigeantes et les dirigeants d'après la réussite de leurs initiatives et non d'après leur capacité à mettre en œuvre des instructions venues d'en dessus. Bref, le système souhaite-t-il de bons managers exécutants qui font tourner une institution ou des leaders-managers qui font bouger l'établissement et en assument le développement ? La piste principale reste probablement de donner aux enseignant·e·s et aux cadres le pouvoir de construire des communautés apprenantes de professionnel·le·s engagé·e·s qui soient en partie leurs propres contrôleurs, de tendre à des démarches d'autoévaluation et de professionnaliser le principe d'*accountability* pour qu'il puisse être perçu par les protagonistes comme une opportunité d'apprentissage et de développement au sens de l'*Intelligent Accountability* (Ellison, 2012).

²⁸ Au sens donné par Goguen et Varela (1979) au concept de « perturbation » : « In system theory, the autonomy/control distinction appears more specifically as a recursion/behavior distinction... If we stress the autonomy of a system... then the environmental influences become perturbations (rather than inputs) which are compensated for through the underlying recursive interdependence of the system's components... » (p. 34).