economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

4 / 2020
Une bonne gestion des écoles publiques pour une formation de qualité

27.08.2020

L'essentiel en bref

Les écoles publiques ne sont pas des entreprises à but lucratif, mais les points communs sont nombreux entre les premières et les secondes si on examine les tâches de direction. Du point de vue de la gestion, les écoles peuvent être considérées comme des organisations d'experts. Les enseignants ont besoin d'une grande liberté décisionnelle dans l'accomplissement de leurs tâches. Les directions d'école devraient donc cultiver un style de gestion axé sur la coopération et l'esprit d'équipe – avec toutefois une répartition des responsabilités et des compétences décisionnelles claires. Par ailleurs, chaque école a également besoin d'un minimum d'autonomie pour pouvoir répondre à ses besoins spécifiques. Cette situation complexe exige une dissociation stricte de la direction stratégique et opérationnelle des écoles, qui n'a malheureusement pas encore été mise en œuvre systématiquement dans toute la Suisse. Le présent dossierpolitique montre quels enseignements tirés du secteur privé et de la recherche peuvent être transposés judicieusement à la direction des écoles publiques suisses.

Contact et questions

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Président suppleant de la direction, Responsable du département Politique économique générale et Formation / Chef économiste
Dr. Roger Wehrli
Responsable suppléant du département Politique économique générale & Formation

www.dossierpolitik.ch

Position d'economiesuisse

- Les écoles publiques sont des organisations d'experts. Les enseignants sont des experts dans le domaine d'enseignement.
- Des principes spécifiques s'appliquent en ce qui concerne la direction d'organisations d'experts. Les experts ont également besoin de libertés.
- Une bonne gestion des écoles est essentielle pour un enseignement de qualité.
- De nombreuses directions d'école travaillent avec des structures inappropriées. Elles ont besoin de plus d'autonomie, d'un budget global et de compétences décisionnelles claires.
- La direction stratégique, qui se trouve entre les mains du pouvoir exécutif (commission scolaire ou terme similaire), doit être clairement séparée de la direction opérationnelle des écoles.
- Diriger une école de manière professionnelle est un travail d'équipe. La direction d'une école devrait être confiée à une équipe avec laquelle les enseignants

seraient invités à collaborer.

1. Introduction

Une école publique et une entreprise privée doivent bien évidemment être considérées comme deux choses bien distinctes – aussi ne peut-on comparer la gestion d'une entreprise avec celle d'une école. Cette affirmation n'est pas nouvelle, mais est-elle toujours juste?

Commençons par une différence fondamentale. Les élèves et les parents ne sont pas des clients volontaires d'une école publique. En Suisse, il faut généralement déménager pour pouvoir changer ses enfants d'école. Seule une faible proportion de parents peut ou veut payer une école privée, et parfois celle-ci est trop éloignée du domicile. La majeure partie de la population est donc obligée de fréquenter l'école publique locale. Les clients des entreprises privées achètent en revanche les produits ou services proposés de leur plein gré, en ce sens qu'ils ont le choix parmi les alternatives offertes par la concurrence.

Se focaliser sur de telles différences n'a pas grand intérêt. Il est beaucoup plus important de prendre conscience d'un certain nombre de points communs permettant d'apprendre les uns des autres, justement en ce qui concerne les questions de direction. Le principal point commun est que de nombreuses entreprises et écoles sont de vraies organisations d'experts. Les collaborateurs sont des spécialistes dans leur domaine. Les enseignants sont des experts de l'enseignement, alors que les ingénieurs, les consultants et les médecins sont des experts des bureaux d'ingénieurs, des cabinets de conseil et des hôpitaux. Ce raisonnement s'applique également à de nombreuses ONG.

Allons plus loin dans la réflexion. Quels sont les parallèles entre les écoles et les organisations d'experts du secteur privé et comment ces structures peuvent-elles apprendre les unes des autres? Le projet «Leaders in Exchange» soulève précisément ces questions. Les directeurs et directrices d'écoles et d'entreprise peuvent y échanger des idées et apprendre les uns des autres.

«Leaders in Exchange»: changer de place pour voir selon une autre perspective!
Comment imbriquer plus étroitement la formation et l'économie pour façonner l'avenir ensemble? Le programme «Leaders in Exchange» propose de former des tandems entre des directeurs d'entreprise et d'école pour leur permettre d'échanger sur des questions qui ont trait à la conduite et au développement de leur organisation et d'apprendre les uns des autres. Comment fonctionne la direction dans un système et dans l'autre? Quels sont les défis respectifs et dans quelle direction faut-il évoluer? «Ce fut l'une des meilleures et des plus passionnantes expériences que j'ai vécues! Pouvoir me faire une idée du monde de l'école et de la tâche exigeante d'une direction d'école m'a particulièrement intéressé», déclare Alain Gut, directeur d'IBM et participant au projet pilote. En 2020, le programme sera géré par l'Association des directeurs d'école du canton de Zurich (VSLZH) en collaboration avec economiesuisse et la Haute école

pédagogique de Zurich. Pour de plus amples informations et l'inscription, consulter le site: http://vslzh.ch/kurse/angebot-leaders-in-exchange/.

Dans le présent dossierpolitique, economiesuisse formule des hypothèses en lien avec une bonne gestion des écoles publiques. Celles-ci s'appuient sur des expériences réalisées au sein d'organisations d'experts du secteur privé et seront, par la suite, discutées et examinées avec les directeurs d'école dans le cadre du projet «Leaders in Exchange».

Une direction de qualité est importante dans les organisations d'experts du secteur privé au même titre que dans les écoles. Les collaborateurs doivent pouvoir s'épanouir au travail, être productifs et créatifs. Pour ce faire, ils ont toutefois besoin d'un environnement de travail efficace et stimulant qui les soutienne et dans lequel ils se sentent à l'aise. Cela signifie qu'il incombe à la direction de l'école de créer un environnement permettant aux enseignants de dispenser un enseignement de qualité dans un contexte d'apprentissage motivant pour les élèves. Enfin, l'action des écoles doit être orientée vers la meilleure qualité d'enseignement possible. Diverses études montrent que les directions d'école ont une influence indirecte sur les compétences développées par les élèves [1] . La direction influence notamment la motivation des enseignants et donc la qualité de l'enseignement.

De même, il ressort de l'enregistrement du temps de travail de l'association faîtière des enseignant·e·s de Suisse (LCH) qu'une bonne gestion entraîne une réduction sensible de la charge de travail du corps enseignant [2] . Cela mérite d'être relevé. Un processus de professionnalisation s'est amorcé dans les établissements scolaires suisses dans les années 1990 et est toujours en cours. Par le passé, les directeurs d'école étaient des membres du corps enseignant qui assumaient diverses tâches de direction en tant que primus inter pares. Aujourd'hui, ce sont souvent des directeurs au bénéfice d'une formation ad hoc qui ont souvent été enseignants auparavant. Ces nouvelles pratiques semblent s'être établies et apportent un soutien efficace aux enseignants. Ce n'était pas encore le cas en 2009. D'après une enquête de LCH, assumer la direction d'un établissement scolaire était alors la plupart du temps perçu comme un poids supplémentaire.

Le présent dossierpolitique commence par exposer les conditions-cadre en vigueur dans les cantons et montre quels modèles de direction les cantons alémaniques appliquent. Les principaux enseignements de la littérature spécialisée sur les principes de leadership dans les organisations d'experts sont brièvement présentés au chapitre 3. Des recommandations pour une bonne gestion des écoles publiques de l'enseignement obligatoire en sont ensuite déduites au chapitre 4.

2. Analyse de la situation actuelle dans les cantons

L'enseignement obligatoire relève de la compétence des cantons et des communes. Par conséquent, il existe un grand nombre de modèles de direction différents. Dans la littérature spécialisée, on parle souvent de «triade de direction» (Bonhage et Schwitter Marsiaj, 2019) composée d'une autorité scolaire (commission scolaire, conseil d'école ou similaire) en tant qu'exécutif politique, de la direction de l'école en tant qu'exécutif opérationnel et de l'administration cantonale ou communale. La structure de direction des écoles est généralement définie de manière relativement précise par le cadre légal.

Chaque canton réglemente lui-même la répartition de la direction stratégique et opérationnelle, le cadre étant généralement fixé dans la loi sur l'école primaire du canton concerné. Une vue d'ensemble, brève et descriptive, des modèles actuellement appliqués en Suisse est proposée ci-après. Afin de donner un aperçu général de la direction politico-stratégique et administrativo-opérationnelle, les détails spécifiques sont laissés de côté.

Les modèles de direction des différents cantons pour ce qui concerne les écoles peuvent être divisés en trois catégories:

1. Commission scolaire [3] : Direction politico-stratégique de l'école par un comité élu par le peuple et chargé exclusivement des questions relevant de l'instruction publique, gestion opérationnelle par la direction de l'école.
2. Conseil communal: Direction politico-stratégique de l'école par le conseil communal et compétences élargies pour la direction de l'école.
3. Délégation: La commune peut décider de manière autonome de constituer une commission scolaire et de lui attribuer certaines compétences.

Le premier modèle cité, avec une commission scolaire chargée de la direction politico-stratégique, est le plus courant. Le peuple élit une commission scolaire composée de membres non professionnels. Cette commission est chargée d'élaborer la stratégie de l'école. Elle définit le cadre du programme scolaire et approuve le programme proposé. Elle embauche et licencie les enseignants et les personnes assumant la direction. Souvent, la commission scolaire est également responsable de l'allocation des ressources financières et du contrôle de leur utilisation. Elle est l'interface avec le public et a pour mission d'ancrer l'école dans la commune. Souvent, elle joue aussi le rôle d'instance de recours. La direction opérationnelle des écoles est en revanche assurée par les directeurs d'école embauchés par la commission scolaire [4] . Ces derniers sont responsables de l'administration, de la conduite du personnel enseignant et de la direction pédagogique de l'école. Ils élaborent généralement le programme scolaire avec le corps enseignant et constituent la première instance de recours. L'attribution précise des compétences varie cependant d'un canton à l'autre.

Avec la professionnalisation croissante des directions d'école, le deuxième modèle, sans commission scolaire, gagne en popularité. Avec ce modèle, la plupart des

compétences de la commission scolaire sont transférées au conseiller municipal compétent. Les tâches de supervision sont en grande partie assumées par le département de l'instruction publique du canton concerné. Une partie des compétences assumées par la commission scolaire du premier modèle sont alors également confiées aux directions d'école. Les cantons qui adoptent ce modèle le justifient souvent par la difficulté à trouver, dans les petites communes, des personnes compétentes pour siéger à la commission scolaire. Les directions d'école professionnalisées ont en effet souvent le sentiment de ne pas être comprises ou dirigées de manière adéquate par des autorités non professionnelles. Certains cantons, dont Soleure et Bâle-Ville, appliquent ce modèle. Des discussions sont en cours dans de nombreux cantons (notamment Argovie, Bâle-Campagne, Zurich) quant à l'opportunité d'abolir la commission scolaire.

Le troisième et dernier modèle est une combinaison des deux premiers. Dans ce cas, le canton n'impose pas de modèle de direction aux communes. Celles-ci peuvent décider de manière autonome de constituer une commission scolaire et des compétences qu'il convient de lui attribuer. La commission scolaire peut être dotée de pouvoirs de décision définis différemment, ou même n'assumer qu'une fonction consultative. Ce modèle est par exemple utilisé dans les cantons de Lucerne et Berne.

Il n'existe pas de bon ou de mauvais modèle. Avec chacun des modèles décrits, on observe de bons et de moins bons exemples de coopération entre les directions stratégique et opérationnelle. Outre le modèle et les spécificités régionales, les personnes impliquées jouent également un rôle clé. On constate cependant partout une tendance à des directions d'école de plus en plus professionnelles. Dès lors, les appels en vue d'une professionnalisation de la commission scolaire ou de son abolition se multiplient. De ce point de vue, le paysage suisse de la formation est actuellement en pleine mutation.

Les structures de direction varient sensiblement d'une école à l'autre. La composition de l'équipe de direction d'un établissement, l'organigramme et le nombre de personnes sous responsabilité directe sont très différents. En règle générale, ces différents éléments dépendent de la taille de l'établissement ou du nombre d'élèves, mais aussi des exigences réglementaires des autorités cantonales. Une enquête aléatoire menée dans quatre grands cantons alémaniques (Argovie, Bâle-Ville, Berne, Zurich) montre que le nombre de personnes sous responsabilité directe se situe généralement autour de 25 à 30 personnes. Dans certains établissements, jusqu'à 60 enseignants sont placés sous la responsabilité d'un directeur ou d'une directrice. Le nombre de personnes sous responsabilité directe est donc sensiblement plus large que ce qui est considéré comme optimal dans la littérature spécialisée. Les cantons sont bien conscients de ce problème. L'enquête montre également que les tâches de direction représentent typiquement un peu moins d'un poste à temps plein pour un établissement scolaire. Dans le canton de Berne, par exemple, la direction d'un établissement scolaire représente, en moyenne, 0,74 poste à plein temps, réparti entre 1,87 personne.

3. Principes en matière de direction dans des organisations d'experts

Avant de commencer à réfléchir à une bonne gestion des écoles publiques, il peut être utile de regarder ce qui se fait ailleurs, en consultant la littérature spécialisée par exemple. Ou en comparant la gestion des écoles publiques avec la conduite d'organisations extrascolaires comparables.

Les écoles soulignent à juste titre que, contrairement aux entreprises privées, elles doivent diriger leur organisation en tenant compte d'un certain nombre de spécificités. Nous montrons ci-après que les organisations d'experts privées et publiques présentent aussi de nombreuses similitudes avec les écoles. Les données scientifiques sur la conduite d'organisations d'experts peuvent donc fournir de précieuses informations pour une bonne gestion des écoles. Contrairement au chapitre 2, il ne s'agit pas ici de la gestion au niveau systémique, mais au niveau personnel et organisationnel.

3.1. Qu'est-ce qu'une organisation d'experts?

Selon Robert Rybnicek et al. (2016), les organisations d'experts emploient des expert·e·s hautement qualifié·e·s. Ces derniers utilisent leurs connaissances spécialisées pour résoudre des problèmes changeants et non routiniers. C'est le cas dans la recherche-développement, dans les sociétés de conseil, au sein d'associations et d'ONG, dans les universités et également dans les écoles, par exemple [5] . Les caractéristiques d'une organisation d'experts sont les suivantes:

- **Qualité et productivité:** Pour une organisation, les performances de ses experts constituent la principale ressource. La qualité et la productivité de l'entreprise en dépend largement. Le travail des experts est au centre de l'organisation.
- **Autonomie individuelle:** Les experts disposent d'une liberté suffisante pour travailler de manière optimale et pour accomplir leurs tâches à leur façon [6] . Ils devraient disposer d'une autonomie suffisante pour décider des méthodes, des ressources et des processus. La direction n'a guère d'influence sur les objectifs individuels, les priorités et le degré d'identification de chaque personne avec l'entreprise.
- **Motivation:** Les experts se sentent davantage liés à leur profession qu'à leur organisation [7] . Aussi est-il difficile de les motiver pour les objectifs de l'organisation [8] .
- **Expertise:** Pour les experts, l'expérience dans leur domaine prime la hiérarchie [9] . Les personnes assumant des tâches de direction doivent donc disposer elles-mêmes de l'expertise concernée [10] . C'est à cette condition que l'acceptation par les collaborateurs est assurée.
- **Connaissances:** Les connaissances sont la principale prestation et l'offre de base des experts. L'échange de connaissances joue donc un rôle crucial pour l'apprentissage individuel et organisationnel au sein d'une organisation. Comme cet échange est en partie en contradiction avec l'autonomie individuelle, il est parfois

difficile à concrétiser.

- **Changements:** Les experts ne veulent pas de règles et ont donc souvent une attitude négative à l'égard du changement [11] . Ils souhaitent pouvoir accomplir leur travail de la façon qui leur convient le mieux.

Ces caractéristiques s'appliquent également dans une large mesure aux écoles, de sorte qu'elles sont en principe aussi des organisations d'experts.

3.2. La gestion d'organisations d'experts

En raison des caractéristiques précitées, les organisations d'experts ont besoin d'un style de gestion qui leur est propre [12] . Selon Rainer Erne (2012), les défis qui se posent dans les organisations d'experts sont [13] :

- définir et mesurer la productivité des experts,
- motiver les experts à atteindre les objectifs de l'organisation en se conformant aux réglementations,
- diffuser et utiliser les connaissances au sein de l'organisation.

La direction d'une entreprise peut être divisée en une direction stratégique et une direction opérationnelle. La direction stratégique comprend notamment la fixation d'objectifs pour l'organisation. La direction opérationnelle doit, pour sa part, veiller à ce que les objectifs soient atteints. Elle s'occupe de la gestion organisationnelle, de celle du personnel ainsi que de la planification dans le cadre des activités courantes de l'organisation. Séparer clairement la direction stratégique de la direction opérationnelle est essentiel (Bernstein et al., 2016) [14] . Les structures, les tâches et les compétences notamment doivent être clairement définies afin que les rôles soient connus et qu'aucune tâche ne soit exécutée à double ou pas du tout.

La confiance joue un rôle majeur dans les organisations d'experts. Comme l'activité n'est pas forcément observable et que la productivité n'est donc pas manifeste, un directeur ou une équipe de direction doit laisser une marge de manœuvre aux experts et leur accorder sa confiance. Par conséquent, il est également essentiel de développer l'esprit d'équipe et de valoriser les collaborateurs afin d'améliorer la cohésion et d'encourager les échanges professionnels.

Dans les organisations d'experts, la formation continue revêt une importance particulière. Les experts peuvent ainsi être promus en fonction de leurs capacités et le directeur peut développer leur compétence en matière de gestion. C'est un bon moyen de soutenir ou d'accroître la motivation dans tous les domaines de l'organisation.

Pour répondre aux besoins des experts, la littérature spécialisée recommande un style de gestion transformationnel [15] . Une telle approche se concentre sur certains aspects ou d'autres en fonction des compétences et des besoins des collaborateurs. Le directeur est alors un coach, un mentor ou un supérieur hiérarchique, en fonction de ce qui est le plus approprié. L'objectif est de stimuler intellectuellement les collaborateurs et de les promouvoir de manière optimale.

Le nombre de personnes sous responsabilité directe est un thème récurrent dans la littérature sur le management. Combien de collaborateurs doivent être subordonnés

à un directeur? Il y a quelques années encore, la littérature spécialisée parlait d'un rapport optimal très petit allant de 1 pour 4 à 1 pour 7 [16] . Actuellement, on observe généralement une tendance à l'augmentation du nombre de personnes sous responsabilité directe. La question du rapport optimal n'a pas été clarifiée de manière concluante, mais plusieurs facteurs d'influence doivent être pris en compte. Un rapport faible est par exemple recommandé lorsque les tâches sont plutôt complexes et variées de par leur structure, s'il y a de fortes variations du volume de travail quotidien, si le travail comporte des risques élevés pour l'organisation ou s'il est peu automatisé. Si le public suit d'un œil critique les résultats de l'organisation ou si le développement professionnel des collaborateurs est une priorité, il est également préférable que ce rapport soit moins important. Des structures organisationnelles complexes, de grandes distances géographiques ou un important effort de coordination exigent également un rapport assez faible [17] .

Littérature spécialisée sur la gestion des écoles

Que dit la littérature spécialisée sur la direction des écoles? Elle souligne notamment que les enseignants doivent bénéficier de certaines libertés et droits de codécision et que la direction doit accorder sa confiance au corps enseignant. Un style de direction transformationnel tenant compte des différents besoins des enseignants est tout aussi approprié.

La relation entre la direction d'un établissement scolaire et ses enseignants est très similaire à celle entre les supérieurs hiérarchiques et les experts d'autres organisations d'experts. Cependant, les écoles constituent un cas particulier dans la mesure où les acteurs politiques et l'opinion publique ont davantage leur mot à dire. La direction stratégique incombe aux autorités scolaires, respectivement au conseil communal et au département cantonal de l'instruction publique. Les écoles doivent donc tenir compte de l'intégration politique et de la direction partagée. La direction d'une école exige en outre davantage de coordination entre les différents acteurs que la conduite traditionnelle d'organisations d'experts. Les tâches et les responsabilités des trois domaines, à savoir la direction d'école, l'administration scolaire et les autorités scolaires, doivent être clairement réglementées et réparties. Dans la réalité, ce n'est pas toujours le cas.

Le modèle de gestion appelé «new public management» a gagné en importance dans l'administration publique. Il se fonde sur une séparation claire de la direction stratégique et opérationnelle. Selon Rolf Dubs (2005) [18] , l'approche «new public management» convient également aux écoles. La plus haute autorité politico-administrative (un département de l'instruction publique, par exemple) doit alors définir des conditions-cadre claires et élaborer un concept global. Dans le cadre du «new public management», une plus grande autonomie doit être accordée à certaines écoles, car cela peut accroître leur efficacité.

Pour les écoles, la littérature spécialisée recommande le style de gestion appelé leadership partagé [19] . Les hiérarchies sont remplacées par des rôles. Selon le domaine, la direction est assumée par une autre personne. Les experts peuvent ainsi assumer des fonctions de direction correspondant à leurs compétences. Comme pour la direction transformationnelle, les besoins spécifiques des enseignants sont

ainsi pris en compte. La direction de l'école interagit non seulement en tant que coach ou mentor, mais confie la direction à un expert pour certains domaines ou projets. En outre, la direction de l'école est ainsi déchargée et peut se concentrer sur ses compétences clés. Cette concentration et répartition des tâches permettent d'atteindre l'objectif visé, à savoir fournir le meilleur enseignement possible.

4. Recommandations

Mais qu'entend-on par une direction de qualité pour une école publique? Quelles recommandations peut-on tirer de ce qui précède pour les écoles publiques de l'enseignement obligatoire? Pour répondre à ces questions, les conditions-cadre spécifiques des écoles doivent être prises en compte. Les écoles ont une mission politique qu'elles doivent remplir et des «clients», si tant est que l'on puisse utiliser ce terme lorsqu'on parle des élèves en âge scolaire et de leurs parents. Il faut donc se demander dans quelle mesure les systèmes et principes en matière de direction des organisations d'experts du secteur privé peuvent être transposés à l'organisation d'experts qu'est l'école.

En outre, les tâches des écoles publiques deviennent de plus en plus complexes. Les exigences posées aux enseignants et à la direction des écoles sont de plus en plus élevées. La pression sociale se renforce. D'une part, les exigences en matière de contenu de l'enseignement augmentent et, de l'autre, les attentes des parents sont toujours plus élevées en ce qui concerne la communication assurée par l'école. Dans certains milieux, les parents essaient par tous les moyens de faire entrer leur enfant au gymnase, par exemple. Dans ce contexte, une direction d'école professionnelle capable de relever ces défis est essentielle.

4.1. Principes

Une bonne gestion est une condition essentielle pour avoir de bonnes écoles. Le renforcement des structures de direction dans les écoles améliorera la qualité des écoles s'il réduit la charge de travail, entre autres, et contribue ainsi à soutenir les enseignants dans leur activité principale d'enseignement. Les principes ci-après devraient être appliqués à l'organisation et à la direction d'école:

- La confiance mutuelle constitue le fondement d'une bonne direction d'école.
- La direction stratégique doit être clairement séparée de la direction opérationnelle.
- Chaque école a besoin d'une autonomie suffisante. La direction de l'établissement doit pouvoir agir de manière autonome selon des lignes stratégiques claires dans le cadre de son activité opérationnelle et disposer, entre autres, de compétences étendues dans les domaines des finances et des ressources humaines.
- Une direction d'école efficace agit comme une «facilitatrice» pour son établissement. Elle crée des conditions-cadre et des possibilités de développement optimales tant pour le corps enseignant que pour les élèves.
- Le nombre de personnes sous responsabilité directe ne doit pas être trop grand, afin qu'une bonne gestion du personnel soit possible.
- Les tâches de direction sont à répartir entre plusieurs personnes. Dans un système de direction pluraliste, plusieurs personnes à différents niveaux hiérarchiques sont impliquées dans la direction.
- La direction d'un établissement devrait diriger en coopération.

4.2. Ébauche d'un modèle de direction d'école

Sur la base des principes précités, la présente section décrit un modèle de direction possible dans les écoles publiques de l'enseignement obligatoire.

4.2.1. Séparer la direction stratégique de la direction opérationnelle

Une séparation judicieuse de la direction stratégique et de la direction opérationnelle est décisive pour le bon fonctionnement d'une école. Le tableau 1 procède à une telle séparation. Ces listes ne sont pas exhaustives et peuvent être étendues à d'autres tâches en fonction de la structure cantonale. En principe, les autorités politiques communales locales devraient se concentrer sur les décisions stratégiques et donner à la direction des écoles pleins pouvoirs pour la mise en œuvre opérationnelle.

Tableau 1 : Séparation de la direction stratégique [20] et opérationnelle dans une école publique

Direction stratégique (= commission scolaire)	Direction opérationnelle (= direction d'un établissement)

- Stratégie
- Objectifs stratégiques
- Mise en œuvre des prescriptions cantonales, du programme d'études
- Organisation (constitution de classes en fonction de l'âge des élèves ou classes mixtes)
- Budget global
- Planification des investissements (demandes adressées aux communes)
- Établissement des besoins en termes de ressources humaines
- Organigramme
- Nomination des directeurs
- Règlement scolaire
- Communication avec la population
- Contrôle (asurance qualité comprise) / surveillance (en collaboration avec le canton)
- Première instance de recours
	- Gestion du personnel
	  - Embaucher / licencier des collaborateurs
	  - Évaluer les collaborateurs
	  - Planifier les ressources (pédagogie spécialisée et assistants sociaux compris)
	- Gestion des finances
	- Concepts pédagogiques
	- Répartition des ressources humaines
	- Gestion de la qualité
	- Organisation et administration
	- Communication avec les élèves et leurs parents ainsi qu'avec les collaborateurs de l'école

Les tâches de direction ne peuvent pas toutes être clairement attribuées, que ce soit dans un établissement scolaire ou dans une organisation d'experts de l'économie. La direction stratégique dépend souvent des connaissances spécialisées de la direction opérationnelle. Ceci est particulièrement vrai pour les tâches nécessitant des compétences pédagogiques, telles que la mise en œuvre des directives cantonales et du programme d'études ou la définition de la forme d'organisation. Pour ces tâches, la décision stratégique revient à la commission scolaire. Les contenus sont en revanche proposés par la direction de l'école. La commission scolaire ne dispose, en effet, généralement pas du savoir-faire pédagogique pour assurer une application judicieuse des directives cantonales et mettre en œuvre le programme d'études. C'est pourquoi la direction de l'école doit mettre son expertise à la disposition de la commission scolaire et soumettre des propositions. Néanmoins, la décision revient en fin de compte à la commission scolaire, car il s'agit de questions stratégiques fondamentales sur la manière dont l'école doit être gérée; la primauté de la politique doit être maintenue pour ces questions.

4.2.2. La direction stratégique

La direction stratégique assurée par les responsables politiques communaux (commission scolaire, conseil d'école, conseil communal) ne doit pas succomber à la tentation d'intervenir dans les activités opérationnelles quotidiennes. Elle doit au contraire se limiter strictement aux questions stratégiques. La tâche principale de la commission scolaire est de définir la stratégie et les objectifs, puis de contrôler leur mise en œuvre. Lors de la fixation des objectifs, les responsables politiques communaux peuvent définir des objectifs spécifiques en complément des directives cantonales et des exigences du programme d'études pour «leur» école.

Pour que la direction d'une école puisse diriger et travailler de manière optimale, le principe de congruence doit être respecté. Les tâches, les compétences et les responsabilités doivent être en harmonie. La direction ne peut remplir sa mission que si elle dispose également des compétences et des responsabilités nécessaires. La direction stratégique devrait donc transférer la responsabilité opérationnelle à la direction de l'école. À cette fin, la commission scolaire doit sécuriser les ressources allouées à la direction d'un établissement scolaire, en lui confiant un budget global, en planifiant les investissements et en établissant les besoins en ressources humaines. Elle doit également déterminer le type d'organisation et l'organigramme de l'école ainsi que nommer la direction de l'école.

Si la direction dispose de compétences étendues, celles-ci doivent faire l'objet d'un contrôle professionnel. Cela inclut d'une part un contrôle par la commission scolaire, qui intervient en cas de manquements. D'autre part, des évaluations internes et externes solides (par le canton, par exemple) sont également nécessaires pour que les abus puissent être constatés rapidement et que des mesures correctives puissent être prises à temps.

Une autre tâche importante de la commission scolaire est l'ancrage local de l'école grâce à un dialogue judicieux avec la population. La confiance et la satisfaction de la population à l'égard de l'école est une condition essentielle pour que celle-ci puisse travailler dans le calme, de manière ciblée et efficace.

4.2.3. La direction opérationnelle

La direction de l'école met en œuvre les objectifs stratégiques définis par la commission scolaire. Elle dirige les enseignants et représente les intérêts de l'école auprès des parents et de l'opinion publique. En interne, elle doit d'une part convaincre le corps enseignant des objectifs stratégiques et, d'autre part, opérationnaliser les objectifs stratégiques de manière qu'ils puissent être atteints. La direction de l'école doit s'acquitter des tâches de direction. Il va sans dire qu'elle doit aussi prendre des décisions délicates et parfois impopulaires auprès du corps enseignant. La direction d'un établissement est composée de plusieurs personnes dont un directeur ou une directrice.

La principale mission de la direction d'un établissement scolaire est la répartition entrepreneuriale des ressources disponibles, une tâche de direction typique. En conséquence, la direction est responsable de la gestion du personnel et des finances, mais aussi de la gestion de la qualité, de l'organisation et de l'administration, ainsi que de la communication avec les élèves et leurs parents. Ces tâches et responsabilités doivent être en harmonie avec les compétences budgétaires. La direction devrait donc disposer d'un budget global, dont elle a pour tâche de définir l'utilisation. Ce budget inclut les frais de personnel.

La conduite du personnel incombe à la direction. Cette dernière sélectionne le personnel en fonction des besoins, évalue les collaborateurs et prend également toutes les autres décisions relatives au personnel. En particulier, la direction décide de manière autonome de la répartition des ressources allouées par la direction stratégique. Elle décide également de la meilleure façon de mettre en œuvre ou d'organiser les mesures pédagogiques spéciales au sein de son établissement ou si des mesures relevant du travail social sont nécessaires. Les écoles devraient également avoir la possibilité de répartir le temps de travail annuel des enseignants de manière autonome dans le cadre des dispositions réglementaires cantonales. Les écoles devraient pouvoir définir les heures de présence de manière autonome, en déterminant où et avec quelles tâches un enseignant s'acquitte de son travail en dehors des heures de classe.

La direction d'une école doit disposer de compétences pédagogiques, car elle est responsable de développer l'école et de mettre en œuvre le plan d'études. Ses tâches incluent également une amélioration de la qualité et une assurance qualité appropriée. La direction doit également intervenir en cas de crise et être le premier point de contact des enseignants dans des situations difficiles. En outre, il peut être utile pour tous les membres de la direction de continuer à enseigner, au moins quelques heures, afin de rester à l'écoute de ce qui se passe sur le terrain.

4.2.4. Gestion coopérative d'un établissement scolaire

La direction d'un établissement scolaire est généralement confiée à une équipe de direction et non à une seule personne. Seul un comité de direction peut assurer la stabilité requise pour conserver le savoir-faire après des départs individuels. Les discussions critiques au sein de l'équipe sont également indispensables pour améliorer la qualité d'une école, éviter un effet de routine ou répartir judicieusement le travail. Le corps enseignant comprend suffisamment d'enseignants qualifiés susceptibles d'exercer des fonctions correspondantes au sein d'une direction d'établissement menée collégialement, avec une charge d'enseignement réduite.

La direction doit assurer la conduite de l'établissement en tenant compte des collaborateurs et de leurs compétences. Les écoles ne fonctionnent que si elles travaillent en équipe. À cette fin, il est important de renforcer la confiance mutuelle. Les enseignants doivent par ailleurs se remettre réciproquement en question de manière critique au sein de leur équipe dans l'esprit d'un contrôle social et donner un feed-back constructif afin que l'ensemble de l'établissement puisse se

développer. L'objectif d'une gestion coopérative devrait être que les enseignants pensent non seulement à eux-mêmes et à leur classe, mais aussi à l'ensemble de l'établissement.

Dans la littérature spécialisée, on parle de «distributed leadership». L'échelon de la direction est élargi et des enseignants compétents en assument des tâches. Des départements doivent être créés à cette fin et une évolution professionnelle doit être proposée aux enseignants. L'attrait de la profession d'enseignant s'en trouve également renforcé.

Mais la direction d'un établissement ne va-t-elle alors pas devenir beaucoup plus onéreuse? Pas forcément, car une répartition des tâches de direction entre plusieurs personnes implique aussi une répartition des ressources concernées. En ce qui concerne les tâches de direction, le directeur devrait disposer de ressources à répartir librement entre les enseignants impliqués dans la direction. Cela permettrait de garantir que la direction dispose d'une expertise adéquate pour mettre en œuvre de manière appropriée et adaptée à l'école même des tâches de direction complexes. Dans les projets de développement scolaire, cela peut conduire à une professionnalisation accrue jusqu'à l'échelon le plus bas. Une direction qui implique les enseignants de cette manière minimise la distance administrative entre la direction et le corps enseignant et donc le gaspillage potentiel de ressources en présence de différends. Même si la gestion est assurée en coopération, elle a un rôle important à jouer. Elle assume la responsabilité pour l'établissement scolaire dans son ensemble et ne peut pas utiliser l'excuse du «distributed leadership» pour ne pas diriger l'école et éviter de prendre des décisions difficiles. Dans certains domaines, tels que la gestion financière ou du personnel, il faut des hiérarchies dotées de compétences décisionnelles claires.

4.2.5. Organisation de l'école

Les explications ci-dessus ont des conséquences sur l'organigramme d'une école publique typique. Les hiérarchies plates seraient supprimées, afin que le nombre de personnes sous la responsabilité directe de tout dirigeant soit compris entre 1 et 10 personnes. Le nombre exact dépend du cahier des charges des supérieurs et des collaborateurs, de l'étendue de la délégation, du type d'assurance qualité et du degré de confiance. Il est toutefois important que ce rapport soit défini de telle sorte que la direction de l'école puisse accompagner les enseignants de suffisamment près dans leur travail quotidien. Cette dernière doit être capable d'évaluer équitablement les performances par définition difficiles à mesurer des enseignants et d'instaurer la confiance nécessaire.

En règle générale, la direction doit être répartie entre plusieurs personnes. La responsabilité pour les degrés de l'école enfantine et primaire et le degré secondaire, par exemple, peut être confiée à un niveau hiérarchique situé au-dessous du directeur de l'établissement. Les tâches pédagogiques, en particulier, sont susceptibles d'être réparties entre plusieurs personnes. Il faut cependant qu'un enseignant au moins fasse partie de la direction.

Si l'école dispose d'un budget global, comme proposé ici, il conviendrait de mettre en place une direction administrative en plus de la direction pédagogique. La personne en charge de la direction administrative doit avoir une expérience du management et ne pas nécessairement être un enseignant, alors que le responsable de la direction pédagogique doit obligatoirement être un enseignant. La nomination d'un directeur administratif, qui assume la responsabilité financière et joue le rôle de conscience financière, devrait également contribuer à une évolution efficace d'un établissement scolaire. Grâce à une écoute mutuelle lors des réunions de la direction et dans les activités quotidiennes de l'école, les arguments pertinents sont connus aussi bien de la direction pédagogique que de la direction financière. Une approche empreinte d'estime permet de désamorcer plus rapidement les champs de tension entre un aménagement optimal des activités quotidiennes et les restrictions financières. En outre, il est recommandé qu'un membre de l'équipe de direction au moins ait des compétences informatiques suffisantes pour garantir l'intégration judicieuse de l'informatique dans l'enseignement, que ce soit d'un point de vue pédagogique, technique ou encore logistique.

Pour une direction professionnelle et opérationnelle conforme aux objectifs stratégiques, l'école doit présenter une taille minimale. Un regroupement supra-communal des petites écoles pourrait donc être judicieux. L'ancrage local de la direction dans les différents établissements scolaires est important, car davantage de tâches et de compétences doivent être déléguées aux différents établissements dans de tels cas. Par rapport à une école organisée de manière centralisée, la charge de travail du directeur est probablement moindre, ce qui devrait également profiter aux membres de la direction locale des écoles. Si une fusion avec d'autres écoles n'est pas possible, les tâches de direction ne peuvent hélas pas être réparties entre plusieurs personnes comme décrit ci-dessus.

4.3. Professionnalisme de la direction, renforcement des compétences de gestion

Une direction d'école doit agir avec professionnalisme et a besoin, pour ce faire, de compétences de gestion. C'est pourquoi les directeurs et directrices d'établissements scolaires doivent suivre une formation et une formation continue de qualité. Il faut pour, pour commencer, une solide formation en matière de direction d'école qui permette aux enseignants ayant des ambitions et des talents de conduite d'acquérir des compétences de gestion fondamentales. Après cette formation de base, ces enseignants sont en mesure d'assumer leurs premières tâches de conduite et, par exemple, de diriger une petite équipe. C'est important, car la conduite s'apprend principalement dans la pratique. En plus de cet apprentissage sur le terrain, les enseignants devraient toutefois pouvoir participer à d'autres formations continues taillées sur mesure. Les périodes d'observation et les évaluations à 360 degrés qui les accompagnent sont utiles, mais il faut veiller à ce que ces mesures de gestion de la qualité ne dégénèrent pas en une quantification numérique excessive de performances qualitatives. Les dirigeants devraient plutôt évaluer et promouvoir leurs collaborateurs d'une manière empathique et intéressée, sur une base de confiance. L'évaluation et la promotion continues des collaborateurs sont bénéfiques à la fois pour l'organisation et l'individu.

Toutefois, la professionnalisation croissante de la direction des établissements scolaires constitue également un risque: la commission scolaire en tant qu'autorité non professionnelle ne peut vraisemblablement pas se professionnaliser dans la même mesure. Par conséquent, le fossé entre la direction d'une école et la commission scolaire risque de se creuser. Il sera donc d'autant plus important que la direction, tant au niveau stratégique qu'opérationnel, soit consciente de son rôle et l'assume. En outre, il sera nécessaire de soutenir les organes non professionnels de direction stratégique – d'une part par des formules de formation continue appropriées, d'autre part par le soutien de l'administration cantonale ou des hautes écoles pédagogiques. Seule une commission scolaire suffisamment compétente apporte une valeur ajoutée à l'école.

5. Conclusion

Le présent dossierpolitique formule des principes dont il convient de tenir compte pour la direction des écoles publiques. Ces recommandations sont tirées de l'expérience et de la littérature spécialisée sur la direction d'organisations d'experts. Il est nécessaire de les adapter et de les remettre en question en fonction des besoins spécifiques de chaque établissement scolaire. Il semble néanmoins évident que les écoles ont besoin d'autonomie afin de disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour diriger une organisation d'experts. Dans l'idéal, elles disposent d'un budget global.

Une dissociation stricte de la gestion stratégique et opérationnelle est impérative. Avant l'introduction à l'échelle nationale de directions professionnelles, les autorités scolaires assumaient également certaines tâches opérationnelles. Même aujourd'hui, ces tâches n'ont pas encore été partout entièrement transférées aux directions d'école. Ainsi, l'autorité scolaire est encore trop souvent responsable de la gestion du personnel enseignant, qui est une tâche opérationnelle classique. Il est également important que les directions d'école optent pour une gestion coopérative. Cela ne signifie pas qu'elles ne doivent pas prendre leurs responsabilités. Au contraire, même avec une gestion coopérative, les responsabilités et les compétences décisionnelles des directions doivent être clairement définies. Une direction coopérative composée de plusieurs personnes assumant des tâches permet de créer des plans de carrière pour les enseignants et contribue ainsi à rendre la profession d'enseignant plus attrayante.

En conclusion, relevons qu'une direction de qualité est possible avec tous les modèles de direction pratiqués actuellement dans les cantons alémaniques. Du point de vue de la direction d'établissement scolaire, aucun modèle, avec ou sans autorité scolaire, ne doit être favorisé.

1. Sources: Hostettler, Ueli, Windlinger R. (2016): Schulleitung – Profession und Forschung, dans: Hoffman, Hellmüller, Hostettler (éd.) Eine Schule leiten. Leithwood , K. et al. (2004): How Leadership Influences Student Learning. Review of Research. Minneapolis, MN. Marzano, R. et al (2005): School leadership that works. Alexandria, VA
2. Source: Brägger, Martina (2019): LCH Arbetszeiterfassung 2019
3. Dans certains cantons, la commission scolaire est également appelée conseil d'école, commission de l'éducation ou autorité scolaire.
4. Le canton de Schaffhouse est le seul canton alémanique où les directions d'école ne sont pas encore établies sur l'ensemble du territoire. Des efforts politiques sont cependant déployés pour remédier à cette situation.
5. Erne, R. (2012): Keeping experts focussed. The biggest management challenge. International Journal of Management Cases, 14(4), pp. 82-104
6. Ibid.
7. Felfe, J. (2008): Mitarbeiterbindung (Wirtschaftspsychologie). Göttingen: Hogrefe. Pellert, A. (2000): Expertenorganisationen reformieren. Dans: A. Hanft (éd.), Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien (pp. 39–55). Neuwied: Luchterhand
8. Erne, R., op. cit.
9. Anand, K. et al. (2013): Exploring the relationship between top management's peripheral vision, their leadership orientations, and employees' organizational identification as perceived by knowledge workers. An empirical analysis. ASCI Journal of Management, 42(2), pp. 1-25
10. Mintzberg, H. (1980): Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design. Management Science, 26(3), pp. 322-341
11. Lamothe et Dufour (2007): Systems of interdependency and core orchestrating themes at health care unit level. A configurational approach. Public Management Review, 9(1), pp. 67-85
12. Anand, K. et al., op. cit.
13. Erne, R., op. cit.
14. Bernstein, E. et al. (2016): Beyond the holacracy hype. Harvard Business Review (juillet-août), pp. 2-13
15. Rybnicek, R. et al. (2016): Führung in Expertenorganisationen. Dans J. Felfe, R. van Dick (éd.), manuel de la conduite du personnel: connaissances pratiques en psychologie des affaires pour les spécialistes et les cadres. Berlin: Springer-Verlag
16. Davison, B. (2003): Management span of control: how wide is too wide? Journal of Business Strategy 24 (4): pp. 22-30
17. Dörich, J. und Krautter, J. (2016): Die «richtige» Führungsspanne. Facteurs de succès pour les systèmes de production holistiques (GPS) et le processus d'amélioration continue (CIP) durable. Pratique opérationnelle et recherche sur le travail 227
18. Dubs, R. (2005). Die Führung einer Schule, Leadership und Management. 2e édition Zurich: Verlag SKV
19. Leithwood , K. et al. (2008): Seven strong claims about successful school leadership. Dans: Hofmann, H. et al. (éd.) (2016). Eine Schule leiten: Grundlagen und Praxis. Berne: hep Verlag AG
20. Dans la suite du texte, l'organe politique communal chargé de gérer l'enseignement public est désigné par le terme «commission scolaire» même si le terme varie d'un canton à l'autre.