



Chapitre 4. Comprendre la gouvernance du système éducatif

Stéphane Germain

DANS **LE MANAGEMENT DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES 2018**, PAGES 157 À 185
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0777-5245

ISBN 9782807318892

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/le-management-des-etablissements-scolaires--9782807318892-page-157?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Chapitre 4

Comprendre la gouvernance du système éducatif

Dans la logique de construction du service public d'éducation, les finalités du système éducatif sont posées par la Constitution qui énonce les droits individuels et qui fixe les grands principes. Ces principes sont alors précisés par le pouvoir législatif qui détermine l'organisation du service public et les règles de fonctionnement. Le pouvoir exécutif est, lui, chargé de la mise en application en précisant les modalités concrètes d'organisation et en détaillant les règles de fonctionnement. Ainsi, la conception, le fonctionnement et la régulation du service public d'éducation sont de la responsabilité de l'État, personne morale intangible et pluriforme. L'État confie la production du service public d'éducation aux établissements scolaires, personnes morales disposant de moyens humains, matériels et financiers pour mener leurs missions. Entre ces deux extrémités, le service public se construit au travers d'entités intermédiaires, dotées de la personnalité morale, qui concrétisent chacune des attributions de l'État et qui disposent chacune d'un périmètre d'intervention – en interaction avec les autres entités – dont elles ont la responsabilité.

Dans un système éducatif, les choix opérés pour délimiter les responsabilités de chacun dans la mise en œuvre du service public reflètent le modèle de gouvernance.

1. PERCEVOIR LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE

1.1. Définition de la gouvernance

La gouvernance de l'éducation désigne les modalités de conception, de fonctionnement, de production, de régulation, de contrôle et d'évaluation du service public d'éducation qui sont mises en œuvre au travers de l'ensemble des délégations de service public que l'État accorde à des entités publiques qui sont chacune responsable de leurs missions sur leur périmètre d'intervention. La gouvernance de l'éducation est la réalisation organique du pilotage du système éducatif qui permet de définir les responsabilités et d'impulser la stratégie éducative.

Concevoir un système de gouvernance de l'éducation consiste à prendre en compte les interactions entre les variables institutionnelles pour identifier et répartir des ensembles cohérents de missions de service public qui sont confiées à des personnes morales. La gouvernance de l'éducation précise la répartition des responsabilités entre les différentes entités en indiquant les rôles et les missions de chacune ainsi que les modalités d'allocation de moyens, d'échanges, de contrôle et d'évaluation.

1.2. Évolution de la gouvernance

Les analyses sur l'évolution de la gouvernance des systèmes éducatifs sont nombreuses. Les nouvelles approches viennent enrichir la littérature déjà abondante sur le sujet. Pour les auteurs, l'évolution de la gouvernance doit se faire dans le sens d'une plus grande performance des systèmes éducatifs, c'est-à-dire une plus grande pertinence (chaque décision doit se faire à l'échelon le plus pertinent), une plus grande efficacité (la gouvernance doit conduire à une amélioration des pratiques professionnelles au service de la réussite des élèves) et une plus grande équité (les réponses pédagogiques doivent être adaptées pour tous les élèves). D'un point de vue décisionnel, l'évolution de la gouvernance est une évolution de la définition des entités, des missions et des responsabilités de mise en œuvre du service public d'éducation. Il y a consensus sur le fait que la gouvernance doit aller dans le sens de la décentralisation des décisions. Certains auteurs insistent sur l'importance de passer à une gouvernance post-bureaucratique (Maroy, 2005). D'autres mettent en avant le caractère composite de l'acteur public qui comprend une multitude d'entités (Gaudin, 2002). Cette pluralité d'acteurs amène à prendre en compte la complexité dans la définition de nouveaux modes de gouvernance et il semble important d'adopter une démarche systémique afin de penser la gouvernance en envisageant les interactions entre tous les acteurs (Bouvier, 2004; Hopkins, 2016). Les

liaisons hiérarchiques ne peuvent pas être envisagées selon la seule posture descendante, la définition de la politique éducative doit prendre en compte les remontées de terrain (*bottom-up*) en s'appuyant sur la richesse des interactions transversales (Nonaka et Takeuchi, 1997). Pour certains auteurs, il faut s'interroger sur la place qu'occupent les parties prenantes dans le processus d'élaboration de la politique éducative et prendre en compte les modes de coordination entre acteurs (Pelletier, 2009).

La territorialisation de l'éducation permet d'analyser la décentralisation des décisions sous l'angle de la pertinence. Les décisions qui sont maintenues au niveau central sont celles qui remettraient en cause le principe fondamental d'unité du service public (Delahaye *et al.*, 2011). L'État fixe les objectifs du service public d'éducation et il définit la stratégie éducative. Dans un système de gouvernance décentralisé, l'État est aussi celui qui évalue l'activité des établissements scolaires (Broadfoot, 2000 ; Demailly, 2000). La prise en compte du territoire d'éducation permet de définir le champ de pertinence décisionnel de l'échelon intermédiaire (Dutercq, 2003). Le niveau régional assure la coordination avec les partenaires du territoire ainsi que la régulation des flux vers les établissements scolaires. L'établissement scolaire est l'échelon pertinent pour définir une politique éducative qui prend en compte les spécificités de son environnement éducatif local. Certains auteurs préconisent ainsi une redistribution des décisions qui vont dans le sens d'une plus grande liberté d'action des établissements afin de mettre en place un management de proximité (Bouvier, 2007 ; Fullan, 2007 ; Bouvier, 2015). Pour que l'évolution de la gouvernance porte ses effets sur les pratiques individuelles et collectives des acteurs, il faut aussi que la redistribution des décisions se fasse vers les acteurs eux-mêmes (Lessard et Brassard, 2006).

Si l'on peut résumer les enjeux, il s'agit de définir des modalités de gouvernance qui transfèrent les décisions du niveau central vers les échelons inférieurs, avec prise en compte du niveau intermédiaire comme échelon pertinent sur son territoire d'éducation, afin de reconnaître aux établissements des capacités de management pédagogique de proximité (Bouvier, 2015). Cependant, le transfert de décisions ne s'arrête pas à la porte des établissements qui seraient considérés comme des boîtes noires. La gouvernance doit définir les modalités de management des établissements scolaires. La tendance est à la reconnaissance d'un management pédagogique de proximité qui permettrait de faire évoluer les pratiques professionnelles dans le sens de l'amélioration au service de la réussite des élèves et de favoriser l'innovation pédagogique et les processus créatifs qui amènent au changement (Spillane, 2014). Pour cela, la gouvernance doit prévoir les modalités de leadership distribué à mettre en place dans les établissements ainsi que les capacités d'action de l'ensemble des acteurs (Levin et Fullan, 2008). Les modalités de gouvernance doivent permettre

aux enseignants d'être des praticiens réflexifs (Demailly, 2009) et à l'établissement d'être une organisation apprenante (Bouvier, 2004).

1.3. Empowerment

Dans sa vision la plus large, les modalités de gouvernance doivent favoriser l'empowerment dans les établissements scolaires, c'est-à-dire le pouvoir d'agir des enseignants (Hargreaves et Hopkins, 1991). L'objectif est de donner davantage de capacité d'action aux enseignants afin qu'ils puissent élaborer eux-mêmes les réponses éducatives appropriées aux besoins de leurs élèves. Cela suppose que les enseignants aient la capacité de penser par eux-mêmes (posture de praticiens réflexifs) et qu'ils aient la capacité de décider. Le pouvoir d'agir dans un domaine suppose d'avoir l'autonomie de décision, d'être responsabilisé et d'être mis en capacité d'agir en disposant notamment des informations nécessaires en toute transparence. Il repose sur la concertation, la participation de chacun, l'ouverture et la flexibilité et permet l'internalisation et l'appropriation du processus de changement par les acteurs eux-mêmes (Fullan, 1991). Le postulat de l'empowerment représente ainsi l'antithèse de la bureaucratie, de l'approche hiérarchique, rationnelle, doctrinaire et unilatérale (Bonami, 1996).

L'empowerment nécessite une répartition du pouvoir qui est favorisée par la pratique du leadership distribué. Cependant, la simple répartition formelle ou informelle du pouvoir ne suffit pas pour que les acteurs investissent le champ de leur capacité décisionnelle. Pour être opérationnel, l'empowerment nécessite la constitution d'une communauté qui agrège des acteurs confrontés à une même problématique (Jouve, 2006). Pour un établissement scolaire, le pouvoir d'agir des enseignants est en grande partie celui de monter des projets ou des dispositifs pédagogiques qui répondent à des problématiques clairement identifiées de réussite scolaire d'élèves en difficulté, de prise en compte de la diversité, d'éducation à la citoyenneté, d'amélioration du contexte éducatif, de co-éducation avec les parents, etc. Ainsi, pour investir leur pouvoir d'agir, les enseignants doivent être dans un contexte de responsabilisation croissante qui favorise la concertation et la collégialité dans l'établissement (OCDE, 2015). «Il est [...] plus important de construire du pouvoir d'agir avec ses pairs que du pouvoir sur les autres [...]» (Rey, 2016). L'empowerment est rarement une réalité sans une évolution de la perception du pouvoir dans l'établissement scolaire. Que la répartition du pouvoir soit formelle ou informelle, les enseignants doivent se sentir légitimes pour exercer leur pouvoir d'agir. Ainsi, l'évolution de la gouvernance doit permettre de passer de la logique de l'injonction à celle de la facilitation (Delahaye, 2017). La gouvernance doit préciser comment s'organisent la concertation, la coordination et la collaboration au sein des établissements scolaires. Au-delà de cette mobilisation du capital social de

l'établissement (la capacité de travail collaboratif), si elle veut aller dans le sens de l'empowerment, la gouvernance doit aussi envisager la capacité à poser un diagnostic partagé pertinent sur les élèves et les besoins éducatifs, ce qui nécessite la mobilisation du capital décisionnel de l'établissement (Fullan et Hargreaves, 2012).

1.4. Gouvernance et régulation

Le choix des modalités de gouvernance est le fait de l'autorité centrale qui définit comment exercer son gouvernement sur les établissements scolaires : comment fixer le cap, comment élaborer la stratégie éducative, comment donner l'autonomie de décisions pédagogiques aux différentes entités, comment s'assurer que les décisions prises sont pertinentes et vont dans le sens d'une plus grande réussite des élèves ? Au-delà de la conception d'un système de gouvernance qui répartit le pouvoir décisionnel aux échelons les plus pertinents pour chaque type de décision et qui permet d'impulser une stratégie éducative, la gouvernance nécessite de prévoir les modalités de régulation (Barroso, 2005 ; Maroy, 2006 ; Pelletier, 2009).

La notion de régulation est polysémique. Selon une approche systémique, la régulation peut porter sur les flux qui parcourent le système ou sur les interactions entre les acteurs. Selon une approche par les processus, la régulation est permise par les procédés de feed-back.

La régulation des flux est exogène aux établissements scolaires. Elle est le fait de l'autorité de régulation qui est généralement le niveau immédiatement supérieur aux établissements scolaires. La régulation des flux porte alors sur les moyens financiers, les moyens horaires, l'affectation des élèves, l'ouverture des formations, l'implantation des établissements scolaires sur le territoire d'éducation.

La régulation des interactions s'intéresse aux ajustements mutuels qui vont être opérés par les acteurs : comment garantir que la coordination entre la multiplicité des acteurs est optimale, comment instaurer des pratiques de dialogue de management le long de la ligne hiérarchique, comment accompagner les établissements dans leur pratique décisionnelle, comment s'assurer que la diffusion des informations entre les acteurs est optimale, comment encourager les échanges et la mutualisation des pratiques, comment favoriser la diffusion des innovations pédagogiques ?

Lorsqu'elle est envisagée comme un processus, la régulation consiste à prévoir des modalités d'évaluation des entités éducatives (niveaux intermédiaires et établissements scolaires) qui permettent l'amélioration des pratiques éducatives vers davantage de réussite des élèves. L'évaluation des établissements scolaires est un corollaire de leur autonomie (Demailly,

2000). Pour l'autorité supérieure, la régulation s'opère selon un processus cyclique : contractualisation avec l'établissement scolaire sur des objectifs coconstruits, autonomie de mise en œuvre pédagogique, accompagnement, évaluation globale en fin de cycle pour définir les voies d'amélioration qui seront prises en compte pour la prochaine période de contractualisation. Dans une logique de co-construction, l'amélioration n'est pas le seul fait des établissements scolaires. La régulation par retour d'expérience doit aussi amener l'autorité supérieure à une pratique réflexive sur sa définition des objectifs, sur ses pratiques de dialogue de management et sur ses modalités d'accompagnement des établissements scolaires.

1.5. Approches de la gouvernance

De très nombreuses variables sont à prendre en compte pour l'étude des systèmes de gouvernance de l'éducation qui sont, par nature, complexes. Selon les postures adoptées, on peut distinguer quatre approches de la gouvernance en éducation, qui recourent les approches du management.

- **Approche par la rationalisation.** Selon cette approche, l'évolution de la gouvernance est perçue comme le moyen d'optimiser le fonctionnement du système éducatif. Cette approche privilégie l'efficacité. La régulation se fait sur le critère principal de la performance, ce qui conduit l'autorité centrale à définir une norme de réussite qui constitue la référence d'évaluation. La rationalisation repose sur la responsabilisation des acteurs en établissements scolaires qui doivent rendre des comptes à leur autorité supérieure. Cette approche a inspiré le modèle du school-based management des pays anglo-saxons.
- **Approche systémique.** Selon une approche systémique, la gouvernance doit permettre aux établissements la meilleure adaptation possible aux évolutions de leur environnement éducatif et aux besoins de leurs élèves. Cette approche privilégie les interactions de façon à permettre la construction pédagogique au sein des établissements scolaires. Elle nécessite de prendre en compte toutes les variables et favorise les pratiques de diagnostic partagé, de travail collaboratif, de concertation pédagogique et de mutualisation des pratiques. La régulation se fait par la pratique réflexive qui est encouragée par la démarche d'évaluation globale des établissements scolaires.
- **Approche par les relations humaines.** L'approche par les relations humaines s'intéresse aux effets de l'évolution de la gouvernance sur les valeurs, les croyances et la culture éducative. Elle suppose qu'un changement des variables institutionnelles (changement de la structure, des règles de fonctionnement, des procédures d'ajustement) va porter ses effets sur les croyances et les représentations des acteurs.

Cette approche cherche à promouvoir la culture de la collaboration ainsi que les postures d'accompagnement et d'individualisation des apprentissages de façon à faire évoluer le métier des enseignants et celui des cadres. La régulation se fait par la concertation pédagogique. La gouvernance est envisagée comme le moyen de promouvoir une culture éducative qui repose sur une logique pédagogique. L'objectif affiché est de réduire ou supprimer le découplage en amenant les enseignants et leur logique professionnelle individualiste ainsi que les cadres et leur logique bureaucratique descendante vers une logique pédagogique collective.

- **approche par les processus.** L'approche par les processus promeut la gouvernance adaptative. La gouvernance est envisagée comme un processus continu qui est le fait de l'ensemble des cadres du système éducatif. Elle repose davantage sur les actions (les décisions prises à tous les niveaux) que sur les dispositions (les modalités envisagées pour la prise de décision). La contractualisation périodique devient un outil privilégié de la gouvernance. La régulation se fait par les dialogues de management entre les différents cadres de la ligne hiérarchique qui conduisent à faire évoluer les modalités d'accompagnement.

1.6. Gouvernance dynamique

Les travaux de recherche sur la gouvernance sont nombreux pour indiquer ce vers quoi la gouvernance devrait tendre. Plusieurs organismes internationaux (Banque mondiale, UNESCO, OCDE, notamment) s'appuient sur des études longues pour faire des préconisations de bonnes pratiques en matière de gouvernance. Il s'agit là de gouvernance positive mais qui ne précise en rien la façon de mettre en œuvre l'évolution de la gouvernance. Au même titre qu'un champ d'étude s'intéresse au management dynamique (comment faire évoluer les pratiques de management vers les préconisations du management positif), on pourrait envisager l'étude de la gouvernance dynamique qui s'intéresserait à la façon de la faire évoluer vers les préconisations issues des travaux de recherche.

Les études en dynamique du changement de gouvernance ne sont pas nombreuses. Certaines approches s'intéressent aux marges de manœuvre dont dispose l'autorité centrale pour impulser un changement qui se traduise réellement par une modification des pratiques sans se heurter aux résistances individuelles et collectives qui prennent leur source dans les croyances et les représentations des acteurs de l'éducation. Ces approches reprennent le concept de sentier de dépendance (Pierson, 2000) afin d'identifier l'éventail des choix qui est restreint par les croyances déjà ancrées par le processus d'institutionnalisation. Il s'agit d'envisager un changement incrémental plutôt que radical en tenant compte des décisions passées qui exercent

leur influence sur les décisions futures. Les choix passés d'évolution des systèmes éducatifs ont conduit à ancrer des croyances qui amènent à des pratiques qui ne sont ni optimales ni rationnelles, mais qui perdurent parce que les croyances sont difficiles à modifier et parce que l'implication dans un changement immédiat et radical représenterait un effort perçu comme trop important sur le court terme au regard des effets attendus qui se manifesteront sur une longue durée. Il est alors difficile de renverser les choix initiaux (Levi, 1997). Pour les enseignants, des exemples concrets sont les croyances au bienfait du redoublement, à la capacité formative de l'évaluation sommative, à l'inopérabilité de la pédagogie numérique, à l'inexistence de capacité d'apprentissage par les pairs. En matière de gouvernance, le sentier de dépendance consiste à envisager des changements progressifs qui permettent de répartir les efforts sur la durée. Les enseignants sont amenés progressivement à l'autonomie curriculaire, à la concertation pédagogique, à l'évaluation formative... De même que les cadres sont amenés progressivement aux pratiques de leadership distribué, au dialogue de management, à l'évaluation externe globale...

D'autres approches cherchent à identifier les convergences de comportements. Elles reposent sur l'isomorphisme qui existe pour les organisations qui appartiennent au même champ institutionnel et qui sont en interactions (Di Maggio et Powell, 1983). C'est le cas des établissements scolaires qui sont des organisations similaires et pour lesquels on constate une certaine homogénéité des routines d'actions et des rôles intériorisés par les acteurs. Soumis au même contexte, il existe un processus de convergence organisationnelle qui porte à la fois sur la structure, la culture et l'activité des établissements scolaires. Le changement isomorphique institutionnel désigne les évolutions organisationnelles liées aux modifications institutionnelles. Le vecteur du changement est la recherche de la légitimation de l'action (Meyer et Rowan, 1977). Le changement peut provenir d'une pratique consciente ou inconsciente d'étalonnage des procédés. L'activité de réseaux est alors un facteur de convergence qui peut déboucher sur un changement normatif. L'isomorphisme peut aussi être coercitif lorsque l'autorité supérieure décide du changement normatif. Selon cette approche, l'éventail des choix pour l'évolution de la gouvernance n'est pas contraint par un sentier de dépendance. Les possibilités de convergence résultant d'une modification institutionnelle sont nombreuses et il peut être utile de recourir à la démarche de l'expérimentation sur quelques établissements scolaires avant de généraliser une réforme de la gouvernance.

D'un point de vue plus pratique, il semblerait que la mise en œuvre d'une réforme de la gouvernance ne puisse pas faire l'économie d'une démarche de communication vers les acteurs concernés (Zémor, 2005). Sur un sujet aussi complexe que la gouvernance, la communication porte prin-

ciement sur un schéma conceptuel qui est perceptible pour les acteurs. L'objectif est de favoriser l'appropriation du changement en mettant en avant leur légitimité d'acteurs ainsi que les gains qu'ils peuvent obtenir. Plusieurs champs conceptuels sont observables pour la communication sur la réforme de la gouvernance :

- **Simplification de la gouvernance** (*simplification of governance*). La volonté de répondre aux objectifs de clarification, lisibilité, décloisonnement, responsabilisation et mutualisation conduit à refonder la gouvernance sur un modèle qui ne génère pas de complexité et qui prévoit et organise les interactions pédagogiques au travers de la ligne managériale (*managerial line*), des organes fonctionnels (*functional organs*) et de l'activité de réseaux (*network activities*).
- **Décentralisation et autonomie des établissements** (*decentralization of education management*). La volonté de porter un diagnostic au plus près des besoins, de responsabiliser et d'impliquer les acteurs, de favoriser les constructions pédagogiques reposant sur des intelligences collectives, d'élever la qualité de l'éducation, de prendre en compte les parties prenantes et de développer la mutualisation amène à décentraliser la conception pédagogique et à accorder l'autonomie pédagogique aux établissements scolaires. Le management du service public d'éducation est basé sur l'établissement. Le rôle du niveau central est d'encadrer l'autonomie.
- **Responsabilisation et évaluation** (*accountability and whole school evaluation*). L'autonomie des établissements scolaires s'accompagne d'un renforcement de la responsabilisation des acteurs et des modalités d'évaluation. Le rôle du niveau central évolue de celui de concepteur/préconisateur/contrôleur à celui de stratège/facilitateur/évaluateur. Les établissements acquièrent la culture du rendre-compte en même temps que l'autonomie pédagogique.

1.7. Gouvernance systémique

Les modes de gouvernance des différents systèmes éducatifs font l'objet de nombreuses recherches en management de l'éducation qui s'attachent à identifier l'influence de la gouvernance sur la performance des systèmes éducatifs de façon à identifier des bonnes pratiques et à énoncer des principes de gouvernance positive. Les systèmes de gouvernance sont multiples et les choix opérés rendent parfois difficiles les correspondances ou les transpositions d'un système à l'autre. Pour être pertinente, l'analyse comparative doit porter sur les variables institutionnelles et non sur

les organes qui les mettent en œuvre, ce qui permet de mieux percevoir les interactions et d'identifier l'influence de chacune des variables sur la performance des systèmes. Pour de nombreux systèmes éducatifs, la gouvernance a été conçue exclusivement de manière organique, par strates successives, en créant des entités ou des services en réponse à l'apparition de nouvelles problématiques. L'analyse comparative montre que la gouvernance, lorsqu'elle est conçue de manière organique, peut générer plusieurs effets induits qui nuisent à la performance globale du système. Les effets induits sont présentés dans le tableau 35.

Tableau 35. Effets induits de la gouvernance organique

Manque de cohérence	Le manque de cohérence entre les variables institutionnelles nuit à la performance du système éducatif. Lorsque les interactions entre les variables institutionnelles ne sont pas clairement identifiées, la modification d'une variable porte ses effets sur les autres variables qui peuvent aller dans le sens d'une moindre performance. Cet effet induit est fréquent lorsque la gouvernance de l'éducation ne prévoit pas des modalités d'analyse de la cohérence globale en préalable à la conception des variables.
Complexification	La dilution des responsabilités, le manque de clarté dans la définition des rôles et des missions de chacun, les chevauchements des périmètres d'intervention des différentes entités, les difficultés de compréhension des textes réglementaires génèrent des biais internes à la performance des systèmes éducatifs. Les objectifs éducatifs assignés au service public sont clairement définis mais la mise en œuvre des moyens pour les réaliser se heurte à la complexification interne. Ce n'est pas le manque de cadre qui nuit à l'allocation optimum des moyens mais l'excès de règles, la multiplication des responsabilités, la prolifération des injonctions qui génèrent des contradictions, des confusions et des décisions qui ne vont pas dans le sens de la performance. Cet effet induit existe dans les systèmes où la gouvernance crée des organes qui produisent de la complexité.
Cloisonnement	Un système éducatif vit des interactions qui existent en son sein. Lorsque la gouvernance ne favorise pas les échanges entre les entités du système, lorsqu'elle n'encourage pas la mutualisation des expériences et la diffusion des bonnes pratiques, le système éducatif est privé de vecteurs importants, sources de dynamisme et d'harmonisation. Cet effet induit existe lorsque la gouvernance est conçue de façon descendante (<i>top-down</i>).
Manque d'implication	L'analyse comparée montre des différences notoires dans le niveau d'implication des acteurs de l'éducation. Lorsque ceux-ci ont peu d'autonomie, lorsqu'ils ne sont pas amenés à poser des diagnostics, lorsqu'ils ne sont pas tenus de rendre compte de leur activité, ils ne sont pas enclins à développer leur potentiel de créativité pour répondre au mieux au besoin public d'éducation. Cet effet induit se retrouve lorsque la gouvernance repose sur une logique d'organes et non une logique d'acteurs et qu'il n'existe pas ou peu de procédés de contractualisation interne.

Pour éviter les effets induits, les organismes internationaux qui soutiennent les politiques éducatives proposent des modèles d'analyse globale de systèmes éducatifs qui permettent d'identifier les spécificités de chacun afin de concevoir des réformes en conséquence. Les deux principaux modèles sont le **GEQAF** (General Education System Quality Analysis/Diagnosis Framework) du Bureau International d'Éducation de l'UNESCO et le **SABER** (Systems Approach for Better Education Results) de la Banque mondiale. Ces deux modèles proposent des outils analytiques et des questions indicatives qui aident à orienter les réformes en fonction des besoins spécifiques à un système.

Plusieurs analyses comparatives globales des systèmes éducatifs, reposant sur des données statistiques lourdes, cherchent à identifier les facteurs clés de la performance éducative. Les rapports PISA intitulés *Strong performers and successful reformers in education*, le modèle de la Fondation Hewlett, *Learning to improve learning*, l'arbre de décision de l'IIEP, le rapport de McKinsey, intitulé *Les clés de l'amélioration continue des systèmes scolaires*, mettent en avant les facteurs clés de la performance des systèmes éducatifs dans une logique de gouvernance dynamique. L'orientation des systèmes éducatifs vers les facteurs clés se reflète dans le mode de gouvernance : comment sont identifiés les besoins éducatifs ? quelle est l'autonomie des acteurs pour y répondre ? comment sont-ils responsabilisés ? quels sont les mécanismes d'impulsion de la stratégie éducative ? comment les parties prenantes sont-elles associées ? quels sont les procédés d'évaluation des acteurs ? comment sont mutualisées les bonnes pratiques ? quelles sont les sources d'innovation pédagogique ? comment est diffusée l'innovation pédagogique ? etc. La réforme de la gouvernance, lorsqu'elle est bien conduite, porte en elle la refonte de tout le système éducatif.

Points clés

La gouvernance de l'éducation désigne les modalités de conception, de fonctionnement, de production, de régulation, de contrôle et d'évaluation du service public d'éducation. L'État est amené à accorder des délégations de service public à des entités publiques dotées de la personnalité morale.

La gouvernance n'est pas neutre. L'analyse comparative des systèmes éducatifs permet de dégager des principes de bonne gouvernance qui vont dans le sens d'une plus grande performance éducative.

La gouvernance des systèmes éducatifs va dans le sens d'une simplification, d'une plus grande décentralisation des décisions en accordant l'autonomie aux établissements et à un renforcement des modalités d'évaluation des établissements scolaires.

2. COMPRENDRE L'APPROCHE PAR LA LIGNE MANAGÉRIALE

Les systèmes éducatifs sont des organisations très complexes. Pour reprendre l'analyse de Mintzberg qui a mis en évidence les facteurs de contingence interne à la structuration des organisations (Mintzberg, 1982), on peut constater qu'un système éducatif relève de plusieurs configurations structurelles. Il relève à la fois de la forme divisionnalisée en ce sens qu'il existe une multitude d'établissements qui sont des entités propres avec un certain degré d'autonomie, mais aussi de la bureaucratie professionnelle en ce sens que le métier d'enseignant nécessite un haut niveau d'expertise et que la profession s'exerce avec une certaine autonomie individuelle. Il relève enfin de l'adhocratie car l'environnement éducatif est complexe et dynamique. Dans tous les pays, c'est la logique d'unicité du service public qui a prévalu dans la conception des systèmes éducatifs, ce qui a conduit à une structuration à dominante bureaucratique qui privilégie la coordination par la standardisation des qualifications et la standardisation des procédés. Dans une logique taylorienne, il est possible de définir une certaine organisation scientifique du travail des enseignants. La technostructure, qui est chargée de définir les objectifs pédagogiques, les programmes d'études, les modalités pédagogiques et les procédés d'évaluation certificative des élèves, est l'organe central qui exerce son influence directe sur l'activité du système. Cette structuration est efficiente dans le cas d'un environnement simple et stable. Cependant, la complexité croissante de l'environnement tend à faire évoluer la structure vers plus de décentralisation et son caractère dynamique rend opérants les mécanismes de coordination par la standardisation.

L'évolution de la gouvernance tend à renforcer le rôle de la ligne managériale comme mécanisme de coordination des entités autonomes tout en favorisant les procédés d'ajustement mutuel entre les acteurs et entre les établissements de façon à permettre la compréhension collective et l'adaptation. Le renforcement de la ligne managériale amène à concevoir une nouvelle répartition des missions et de nouveaux processus de décision.

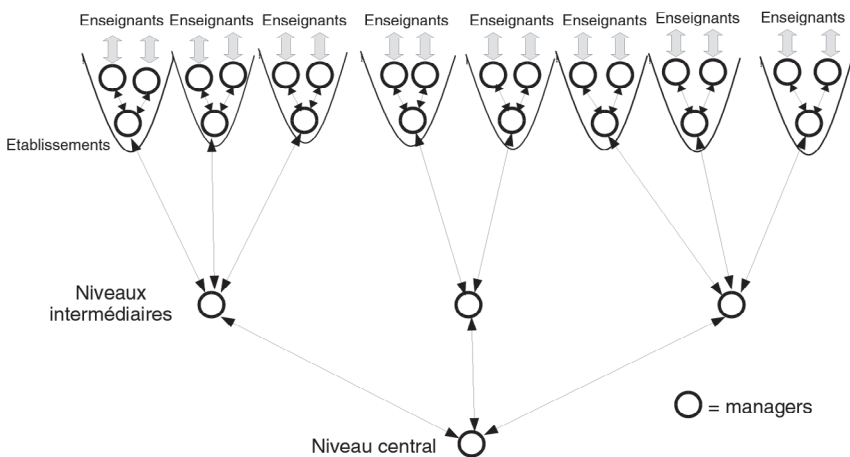
Dans ses comparaisons internationales des systèmes de gouvernance, l'OCDE identifie cinq niveaux de décisions : les décisions prises aux niveaux central ou intermédiaire en autonomie, les décisions prises aux niveaux central ou intermédiaire après consultation des établissements, les décisions prises par les établissements dans le respect du cadre fixé par les autorités supérieures, les décisions prises par les établissements scolaires après concertation avec d'autres établissements et les décisions prises par les établissements en toute autonomie (OCDE, 2012). L'approche de l'OCDE repose sur une conception ouverte de la ligne managériale au sein de laquelle le processus de décision n'est pas uniquement descendant. Elle

intègre les procédés d'intelligence collective qui permettent la consultation élargie préalable à la prise de décision.

2.1. Structure managériale et ligne managériale

La structure managériale désigne l'ensemble des personnes qui sont investies d'un pouvoir de décision aux différents échelons d'une organisation. Les managers sont identifiables par le fait qu'ils disposent de la signature («les managers sont ceux qui ont les parapheurs») et qu'ils sont chargés de l'encadrement des personnes qui sont dans leur périmètre, aussi appelé éventail de contrôle (Van Fleet, 1983; Gittel, 2001). À l'échelon central, les managers décident de la stratégie à mettre en œuvre : leurs décisions génèrent du changement pour toute l'organisation. Au niveau opérationnel, les managers de proximité sont ceux qui encadrent les personnes chargées de la production. Entre ces deux niveaux se situent les managers qui sont chargés de diffuser la stratégie décidée au niveau central. Les managers de proximité sont le premier niveau d'encadrement des personnes de l'organisation, ils sont encadrés par des managers de l'échelon supérieur qui ont un périmètre regroupant plusieurs managers de proximité. Selon cette approche, on peut ainsi distinguer deux types de managers dans une organisation : les managers de proximité qui encadrent les personnes de terrain et les managers de structure qui sont des managers de managers. Le schéma 1 présente la structure managériale d'un système éducatif.

Schéma 1. Structure managériale d'un système éducatif

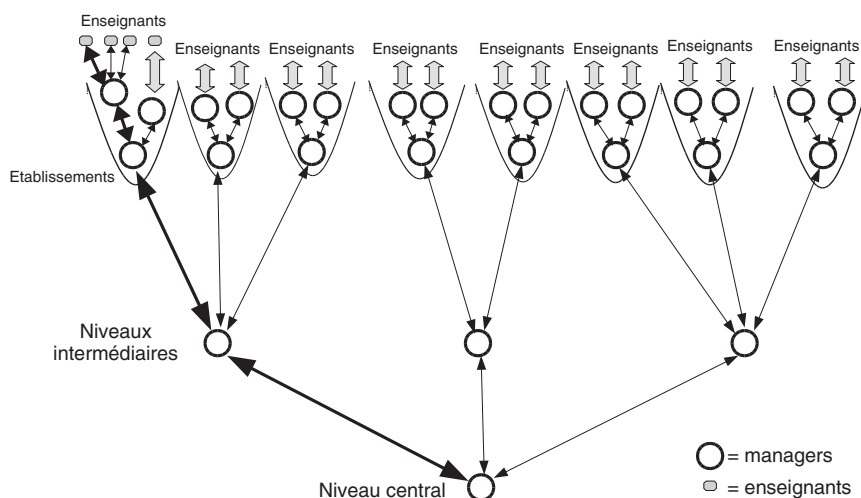


Commentaire : Le schéma est présenté en pyramide inversée pour montrer que le management n'est pas descendant. La structure mana-

gériale se compose de trois niveaux: les managers du niveau central sont en relation avec ceux du niveau intermédiaire qui sont en contact direct avec les managers en établissements scolaires. Le management d'un établissement est distribué vers des leaders enseignants qui sont en relation avec leurs collègues.

L'approche par la ligne managériale sert à étudier la façon dont est décidée, diffusée et mise en œuvre la stratégie d'une organisation complexe. La ligne managériale désigne le nombre de managers qui font le lien entre une personne en charge de la production et l'échelon central. La ligne managériale identifie les différentes interactions entre ces managers qui participent au processus des décisions. Pour un périmètre de production donné, l'analyse de la ligne managériale permet d'identifier la participation de chaque échelon dans les décisions opérationnelles de production afin de faire ressortir les éléments de cohérence, de pertinence et d'efficacité. Pour l'analyse des processus de décision des organisations, l'approche par la ligne managériale est préférée à celle de la structure managériale lorsque l'organisation est complexe et que différentes lignes managérielles coexistent au sein d'une même structure managériale. Le schéma 2 présente des lignes managérielles en éducation.

Schéma 2. Lignes managérielles en éducation



Commentaire: Une des lignes managérielles est représentée en gras. Elle relie le niveau central à un enseignant. Les lignes managérielles en éducation sont courtes. Elles incluent les leaders enseignants qui sont en posture fonctionnelle de management sur des délégations qui leur ont été accordées.

L'approche par la ligne managériale permet d'ouvrir la conception de la stratégie éducative à tous les niveaux de management. Les principes et objectifs définis par le niveau central bénéficient des remontées de terrain dans le cadre du dialogue de management. La stratégie éducative globale peut alors être affinée en fonction des contextes spécifiques. La ligne managériale est envisagée comme l'outil de diffusion, d'explicitation et d'accompagnement de la stratégie éducative.

2.2. Management et complexité

Dans une conception descendante du management, le niveau central détient l'intelligence globale de l'organisation. Il pose les diagnostics, il définit la stratégie et il s'assure de sa mise en œuvre. La structure managériale reflète la façon dont les délégations vont être accordées aux managers intermédiaires pour que les décisions centrales soient rendues applicables à toute l'organisation. Cependant, lorsqu'une organisation évolue dans un environnement complexe et dynamique, le niveau central ne peut plus disposer, à lui seul, de l'intelligence globale de l'organisation, il est nécessaire de recourir à l'intelligence collective de tous les membres. L'approche par la ligne managériale permet de sortir des pratiques descendantes de management. Elle consiste à identifier les fonctions du management dans une approche globalisante en considérant que ces fonctions doivent être remplies par la ligne managériale dans son ensemble en incluant le leadership enseignant permis par les pratiques de leadership distribué au sein des établissements scolaires. Le tableau 36 présente les fonctions de la ligne managériale.

Tableau 36. Fonctions de la ligne managériale

Contextualisation	Le rôle premier du management est de donner à tous les membres de l'organisation les éléments de contexte. C'est par la connaissance approfondie du contexte que peuvent être mises en œuvre les décisions optimales. Le management s'attache à collecter, à traiter et à diffuser l'information. Celle-ci concerne l'organisation et son évolution ainsi que l'environnement et son évolution. Chacun doit disposer d'informations complètes, utiles et synthétiques afin de pouvoir établir ou partager un diagnostic qui est le préalable à la performance de l'activité de l'organisation. Le management cherche à s'assurer que les diagnostics qui sont posés sont complets, qu'ils ne comportent pas de biais d'appréciation et qu'ils sont opérationnels (qu'ils peuvent conduire à des solutions applicables).
Définition des objectifs	Sur la base de diagnostics, le management cherche à fixer des objectifs clairs, précis, atteignables et quantifiables qui orientent l'activité de l'organisation.
Injonctions de moyens	Le management procède à l'attribution de moyens humains, matériels et financiers et impose des procédures aux personnes qui les mettent en œuvre.

Préconisations de moyens	Lorsqu'il existe des solutions alternatives, le management est amené à faire des préconisations afin de laisser l'appréciation de leur pertinence aux personnes qui doivent les mettre en œuvre.
Contrôle de l'activité	Le contrôle de l'activité de l'organisation est effectué par le management qui s'assure que les décisions qui ont été prises sont bien appliquées. Le contrôle est différent de l'évaluation. Le contrôle concerne la réalisation de la décision. L'évaluation porte sur son efficience au regard du contexte de la prise de décision.
Reconnaissance et valorisation	Le management est avant tout une pratique des relations humaines. Dans la conduite de l'action collective, les différents acteurs d'une organisation ont besoin de reconnaissance. Il est important de donner un sens au travail effectué, de contribuer à construire les identités, de valoriser les personnes et leurs actions ce qui est un levier de bien-être et de motivation. La reconnaissance professionnelle conforte la légitimation des acteurs (Jorro <i>et al.</i>, 2009). La reconnaissance comprend quatre dimensions (Nelson 1994) : • reconnaissance existentielle : il s'agit de porter intérêt à chaque personne (considération) et de construire une relation professionnelle basée sur la confiance et le respect, • reconnaissance de la pratique professionnelle : il s'agit de reconnaître les compétences, le comportement professionnel et la manière d'effectuer le travail en valorisant la qualité, l'innovation, la prise d'initiative et la mise en responsabilité, • reconnaissance de l'investissement : il s'agit de reconnaître les efforts fournis, indépendamment des résultats obtenus et de valoriser l'engagement, • reconnaissance des résultats : il s'agit de porter un jugement, de reconnaître la qualité du travail effectué et de souligner les résultats obtenus. La question des gratifications peut être posée. En management public, il n'est ni dans la culture ni dans les pratiques de prévoir des éléments de rémunération liés aux résultats.

Ces fonctions doivent être assurées par le management dans sa globalité et l'analyse de la ligne managériale permet d'identifier le niveau de pertinence dans chaque domaine d'activité afin de définir le périmètre de décision des différents échelons managériaux. Appliquée au management public et à l'éducation, cette analyse est le vecteur de la décentralisation et de la coordination.

2.3. Ligne managériale en éducation

Dans une organisation publique, la structure d'encadrement est pyramidale et hiérarchique. Cela provient du fait de la nécessaire délégation des attributions de pouvoir public de l'État – personne morale globale – vers des personnes physiques chargées de le représenter dans l'exercice de ce pouvoir public. En matière d'éducation, l'État a le pouvoir de

tout mettre en œuvre pour créer un service public afin de répondre aux obligations énoncées par la Constitution et complétées par les lois. La délégation est faite aux établissements scolaires, personnes morales qui sont représentées par le chef d'établissement, personne physique. La ligne managériale qui relie un enseignant à l'autorité centrale est courte. Un enseignant a le chef d'établissement pour manager de proximité. Certains enseignants peuvent être en posture de leader sur des projets ou des dispositifs pédagogiques, ce qui crée un échelon intermédiaire entre les enseignants du dispositif et le chef d'établissement. Selon les systèmes éducatifs, le chef d'établissement a un ou deux managers de structure. Dans les petits pays ou dans l'enseignement supérieur, les chefs d'établissements répondent directement au ministre de l'Éducation. Lorsque la taille du système éducatif ne le permet pas, les ministres sont représentés au niveau régional après un découpage académique. Les chefs d'établissements répondent alors aux recteurs qui sont les autorités de régulation des moyens qui leur sont attribués et les autorités de tutelle par délégation du ministre. Le corollaire de cette ligne managériale courte est un éventail de contrôle élevé. Un chef d'établissement ou ses adjoints encadrent souvent jusqu'à 50 enseignants. Un recteur ou ses adjoints peuvent encadrer jusqu'à 300 chefs d'établissement.

2.4. Conception de la ligne managériale

L'approche managériale en éducation a longtemps été descendante. Les managers de structure et les managers de proximité étaient chargés de mettre en œuvre la politique éducative définie par l'autorité centrale. Pour certains, la mise en concurrence des systèmes éducatifs et la nécessaire adaptation à un environnement éducatif en mutation conduisent à revoir l'approche managériale de l'éducation. Il s'agit de concevoir des stratégies éducatives en introduisant l'intelligence collective dans les pratiques de management. Contrairement aux pratiques d'administration de l'éducation, qui consistent à planifier des activités et à attribuer des moyens en conséquence, une stratégie éducative consiste à définir des objectifs sur la base d'anticipations des évolutions de l'environnement en laissant la liberté des moyens pour les atteindre. La stratégie éducative se met en œuvre par l'appropriation des objectifs par chacun et non par attribution de moyens dédiés. Le tableau 37 présente les principes de conception de la ligne managériale qui en découlent.

Tableau 37. Conception de la ligne managériale

Décentralisation	La décentralisation consiste à transférer des prérogatives du niveau central vers les niveaux régionaux ou locaux. Des champs de compétence décisionnelle ministérielle sont attribués au niveau académique ou au niveau des établissements. L'attribution des compétences décisionnelles entre les niveaux repose sur des critères d'efficacité, de pertinence et de cohérence. Le niveau efficace est celui qui permet la meilleure compréhension de l'environnement éducatif et qui a la plus grande compétence pour construire des solutions éducatives pertinentes et cohérentes. Dans beaucoup de domaines, le niveau efficace est l'établissement. La décentralisation s'accompagne d'une plus grande autonomie des établissements. Le concept de management basé sur l'établissement (<i>school-based management</i>) consiste à postuler que l'établissement est le centre de management de l'éducation à l'exception des champs de compétences décisionnelles pour lequel il n'est pas efficace et qui sont attribués aux niveaux supérieurs de la ligne managériale. La construction de la ligne managériale est inversée : elle se fait par un mouvement ascendant de centralisation de certains champs et non par le transfert descendant de décentralisation.
Contractualisation	L'autonomie des établissements scolaires génère davantage de formalisation dans les interactions entre les niveaux de la ligne managériale. Le niveau central est le garant des objectifs du service public d'éducation : socle commun, objectifs de formations, référentiel de formation professionnelle, maîtrise des compétences citoyennes. Il impulse la stratégie éducative. Il attribue les moyens aux établissements et se charge du contrôle des politiques éducatives mises en œuvre par les établissements dans le cadre de leur autonomie. Le management qui en résulte n'est pas descendant mais interactif. Les différents niveaux de la ligne managériale échangent sur les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre selon des procédures de dialogue de management éducatif. Ces échanges conduisent à une contractualisation des moyens attribués aux établissements. Ceux-ci s'engagent sur des objectifs définis conjointement avec leur autorité de tutelle qui attribue une partie des moyens en conséquence.
Dialogue de management	Le dialogue de management entre les différents niveaux de la ligne managériale ne porte pas seulement sur la définition des objectifs et la contractualisation des moyens. Les échanges portent aussi sur la conduite de l'action collective. Par le biais du dialogue de management, les établissements scolaires sont amenés à faire part de leurs problématiques éducatives aux niveaux supérieurs dès que celles-ci apparaissent. Ils peuvent exprimer des besoins, mettre en avant des contraintes, souligner des incohérences, communiquer des éléments de contexte, faire des suggestions... Les niveaux supérieurs procèdent à l'accompagnement des établissements scolaires. Cet accompagnement porte sur l'impulsion de la stratégie éducative, sur le savoir-faire à mobiliser, sur les modalités

	d'utilisation des moyens. L'accompagnement conduit à être en posture d'aide et de soutien aux projets éducatifs d'établissements. Le niveau supérieur peut être amené à mettre en relation l'établissement scolaire avec des partenaires éducatifs, à mettre à disposition des ressources pédagogiques, informatiques, techniques et juridiques, à être un relais de communication institutionnelle...
Coordination	La décentralisation et l'autonomie des établissements consistent en un transfert vertical des compétences décisionnelles au sein de la ligne managériale. Elles génèrent un dialogue de management vertical. La coordination, quant à elle, permet un élargissement horizontal du champ décisionnel. Elle consiste, pour un niveau de la ligne managériale, à transférer des compétences décisionnelles à un conseil des managers du niveau strictement inférieur. Le ministre transfère des compétences à un conseil des recteurs. Le recteur transfère des compétences à un conseil des chefs d'établissements. Le chef d'établissement transfère des compétences au conseil pédagogique. Le transfert est horizontal car les conseils de coordination se situent au niveau supérieur des membres qui le composent. Par exemple, le Conseil des recteurs se situe au niveau ministériel. La coordination est à distinguer de l'activité de réseau : une assemblée des recteurs ou de chefs d'établissements qui mutualisent leurs bonnes pratiques en réseau n'a pas de compétences décisionnelles contrairement à un conseil des recteurs, conseil des chefs d'établissement ou conseil pédagogique qui ont pour objet la préparation ou l'élaboration de décisions et qui sont généralement présidés par le manager de niveau supérieur. Les compétences décisionnelles transférées aux conseils de coordination sont celles qui relèvent des champs qui nécessitent une intelligence collective en ayant recours à l'expertise des managers de niveau inférieur.

2.5. Élaboration de la stratégie éducative

Les nouvelles modalités de gouvernance de l'éducation basées sur un management interactif entre les différents niveaux de la ligne managériale conduisent à repenser les processus de décisions des systèmes éducatifs. Les établissements scolaires deviennent autonomes, les dialogues de management éducatif et la contractualisation avec l'autorité de tutelle favorisent la responsabilisation des acteurs et la culture du rendre compte. La suppression de la technostructure et l'apparition des conseils de coordination doivent permettre une plus grande efficacité dans le pilotage des systèmes éducatifs et dans l'élaboration des stratégies éducatives qui sont définies par l'ensemble de la ligne managériale. Le tableau 38 présente les principaux domaines de stratégies éducatives.

Tableau 38. Principaux domaines de stratégies éducatives

Domaines	Contenus
Intégration numérique	La stratégie d'intégration numérique des systèmes éducatifs est définie à tous les niveaux de la ligne managériale. Le niveau central cherche à stimuler, à valider et à diffuser l'innovation pédagogique liée à l'intégration numérique. Les établissements scolaires construisent leurs projets en intégrant la pédagogie numérique afin d'augmenter leur performance.
Persévérance scolaire	La lutte contre le décrochage scolaire est une priorité de tous les systèmes éducatifs. Les établissements développent des stratégies de prévention (compréhension par tous les enseignants du processus multifactoriel de décrochage et identification des profils de décrocheurs) et d'intervention (repérage des élèves en risque de décrochage et réponses éducatives individualisées). Le niveau central élabore des stratégies de remédiation (raccrochage des élèves décrochés).
Éducation prioritaire	L'éducation prioritaire consiste à identifier des publics d'élèves qui présentent des fragilités (moindre capital culturel, allophones, difficultés financières, catégories socio-professionnelles défavorisées) afin de proposer une stratégie d'éducation prioritaire qui permet l'allocation de moyens supplémentaires selon le principe de l'égalité des chances. Le niveau central peut accorder des moyens contractualisés à des projets pédagogiques d'éducation prioritaire qui sont construits au niveau régional, local ou au niveau de l'établissement.
Orientation	La stratégie d'orientation cherche à accompagner les élèves dans leur orientation scolaire et professionnelle. Elle mobilise de nombreux acteurs (enseignants, établissements scolaires, partenaires éducatifs, parents, entreprises) et de nombreuses actions (bilans d'orientation individuels, actions d'informations, parcours de découverte en entreprises ou en établissements scolaires). Elle se construit à tous les niveaux de la ligne managériale.
Citoyenneté	Selon une approche active, la stratégie d'éducation à la citoyenneté peut reposer en partie sur des projets pédagogiques construits avec des partenaires éducatifs de l'établissement scolaire. Elle suppose de mettre les élèves en position d'acteurs de leur citoyenneté, notamment par des débats réglés (axes de réflexion sur la citoyenneté) ou des actions citoyennes (axes d'engagement citoyen). Les projets peuvent être construits à tous les niveaux de la ligne managériale.
Développement durable	La stratégie de développement durable concerne les pratiques des établissements scolaires en matière de développement durable et l'implication de tous les acteurs (enseignants, élèves) dans ces pratiques. Le niveau central peut impulser et favoriser cette stratégie par la labellisation des établissements scolaires.
Ouverture internationale	Les stratégies d'ouverture internationale consistent à construire des projets éducatifs avec des partenaires éducatifs étrangers. Elles sont élaborées par différents établissements partenaires qui travaillent ensemble. Lorsque les projets prévoient des mobilités internationales, le niveau central accorde des moyens contractualisés sur la base d'un cahier des charges à respecter. Le programme européen Erasmus finance des mobilités en Europe.

Ouverture culturelle, artistique, scientifique, technologique et numérique	Les stratégies d'ouverture culturelle, artistique, scientifique, technologique et numérique reposent sur des partenariats que les établissements scolaires construisent en fonction de leur environnement éducatif local. Le niveau central peut avoir un rôle de recommandation et de diffusion des bonnes pratiques.
---	--

Les nouveaux modes de gouvernance de l'éducation reposent sur l'intelligence collective. Pour s'adapter à un environnement éducatif complexe et dynamique, les stratégies éducatives sont élaborées par l'ensemble de la ligne managériale en favorisant les interactions à tous les niveaux. L'autorité centrale opère un glissement pour quitter ses pratiques d'injonction et prendre davantage une posture d'impulsion de la démarche stratégique, d'accompagnement des établissements scolaires et de repérage, diffusion et labellisation de bonnes pratiques. Les stratégies éducatives amènent à construire des projets éducatifs et à monter des dispositifs dont beaucoup dépassent le seul cadre de l'établissement et nécessitent une élaboration en réseau.

Encadré 16. La stratégie d'éducation à la citoyenneté

Prenons l'exemple de l'éducation à la citoyenneté pour illustrer l'élaboration de la stratégie éducative globale et l'articulation avec les politiques éducatives d'établissements, sachant que les approches peuvent être très différentes selon les systèmes éducatifs.

La citoyenneté caractérise la relation entre l'État et les citoyens qui disposent de droits et devoirs (Eurydice, 2005). Elle peut prendre plusieurs formes. La **citoyenneté active** désigne « la participation à la société civile, la communauté et/ou la vie politique, caractérisée par le respect mutuel et la non-violence, en adéquation avec les droits de l'homme et la démocratie » (Hoskins, 2006). Le concept de **citoyenneté globale** reconnaît un caractère transnational à la citoyenneté et porte davantage sur la morale que sur l'expression des droits et devoirs. Les individus sont membre d'une communauté transnationale, ils sont citoyens d'une société civile globale (Myers, 2010).

Le projet d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) a été lancé par le Conseil de l'Europe en 1997 et enrichi en 2005 par l'éducation aux droits de l'homme (EDH). L'EDC/EDH est « l'ensemble des pratiques et des activités éducatives destinées à mieux préparer les jeunes et les adultes à participer activement à la vie démocratique et à exercer leurs droits et responsabilités dans la société » (Conseil de l'Europe). Les concepts et les compétences nécessaires à l'éducation à la citoyenneté démocratique ont fait l'objet d'une identification (Audigier, 2000). On peut ainsi distinguer trois types de compétences :

- compétences cognitives : il s'agit de connaître des principes et des valeurs et d'être capable de mobiliser des compétences analytiques, juridiques et politiques ;
- compétences éthiques : il s'agit de la capacité à se construire dans sa relation aux autres en se reposant sur des valeurs ; cette approche interroge la construction des identités et le sentiment d'appartenance à un groupe (Banks, 2008) ;
- compétences sociales : il s'agit de la capacité à vivre ensemble dans le respect, de la capacité à coopérer, à intervenir dans le débat public et à résoudre des conflits.

L'approche peut être globale et reposer sur une pédagogie des interactions. La discussion à visée philosophique pratiquée dans le primaire (Leleux, 2009) ainsi que les modalités d'apprentissage interactif dans le secondaire contribuent à développer la pensée, la sensibilité, la conscience morale et l'engagement individuel (Leleux et Rocourt, 2010). Plusieurs auteurs préconisent un apprentissage actif qui repose sur l'engagement des élèves et qui permet de développer l'autonomie (Crick, 2007 ; McManus et Taylor, 2009 ; Hoskins et Deakin Crick, 2010). La construction des situations-problèmes doit alors véhiculer les valeurs de coopération, participation, justice et égalité. Le Conseil de l'Europe a édité un guide pratique sur l'éducation à la citoyenneté mondiale à destination des éducateurs qui va dans le sens d'un apprentissage actif reposant sur les interactions au sein du groupe d'apprentissage (Conseil de l'Europe, 2008).

Le cadre étant ainsi posé au niveau européen, chaque pays a fait ses choix dans l'élaboration de sa stratégie éducative.

- **Choix de contenus** : pour certains, les choix stratégiques vont porter davantage sur le vivre ensemble et le respect des diversités alors que d'autres privilégient l'expression active des droits et des devoirs individuels. Certains pays mettent l'accent sur la normalisation des comportements, d'autres privilégient le développement de l'esprit critique. Outre le choix des priorités éducatives, la stratégie consiste à définir les objectifs par niveau d'enseignement : le vivre ensemble peut être la priorité en primaire et l'éducation politique et juridique peut être abordée dans le secondaire.
- **Choix pédagogiques** : certains pays envisagent l'enseignement de la citoyenneté en privilégiant les savoirs quand d'autres préfèrent concevoir un apprentissage de la citoyenneté par des mises en situation. Dans certains systèmes éducatifs, l'éducation à la citoyenneté est une discipline spécifique, dans d'autres, elle repose sur une pédagogie de projets pluridisciplinaires liés à la vie scolaire. L'évaluation des apprentissages citoyens est envisagée de différentes manières. Il peut s'agir d'une évaluation sommative des savoirs, d'une évaluation formative par grilles de compétences qui reconnaissent l'engagement et la participation ou d'une constitution de portfolios.
- **Choix de moyens** : selon les pays, les moyens horaires alloués à l'éducation à la citoyenneté vont de 8 à 90 heures annuelles (Eurydice, 2005). L'éducation à la citoyenneté nécessite aussi des budgets de déplacement des élèves ou de financement d'intervenants extérieurs qui sont variables d'un pays à l'autre.

Selon l'approche par la ligne managériale, la stratégie est définie au niveau central et sa traduction opérationnelle va se faire au travers des différentes politiques éducatives. L'éducation à la citoyenneté est un des volets des projets d'établissements scolaires qui doit prendre en compte les réalités de l'environnement éducatif local. Qui sont les acteurs de l'établissement qui souhaitent s'impliquer dans l'éducation à la citoyenneté ? Les élèves ont-ils exprimé des attentes particulières au regard du contexte de l'établissement ? Quels sont les partenaires sur lesquels il est possible de s'appuyer ? Existe-t-il des possibilités de co-éducation avec certains parents de l'établissement ? Quels sont les projets ou dispositifs déjà construits par les établissements voisins et qui peuvent donner lieu à une mutualisation par une activité de réseau ? Les réponses à ces questions vont permettre de définir le volet éducation à la citoyenneté de la politique éducative de l'établissement. Il ne faut cependant pas considérer que la politique éducative soit le seul fait de l'établissement. Le niveau central comme le niveau intermédiaire peuvent identifier des partenaires éducatifs, peuvent construire des projets à l'échelle de leur territoire d'éducation, peuvent décider d'allocation de moyens spécifiques pour l'éducation à la citoyenneté.

Le dialogue de management pédagogique entre les différents échelons de la ligne managériale permet de préciser les modalités d'accompagnement par le niveau supérieur qui apporte son expertise liée au territoire d'éducation (aide à la démarche, mise en contact de partenaires, communication institutionnelle, mise à disposition de moyens opérationnels). Le dialogue de management permet aussi aux échelons supérieurs d'avoir les retours du terrain ce qui peut l'amener à faire évoluer la stratégie éducative en modifiant les objectifs, les moyens alloués ou les approches pédagogiques. L'éducation à la citoyenneté se construit collectivement dans le temps au fil de multiples expériences dont certaines se diffusent quand d'autres s'avèrent peu concluantes. La mobilisation de l'intelligence collective dans ses dimensions horizontales (au sein de l'établissement et entre établissements par l'activité de réseau) et verticales (par les dialogues de management le long de la ligne managériale) est un facteur d'enrichissement des pratiques pédagogiques d'éducation à la citoyenneté.

Par cet exemple, on peut voir que les interactions entre stratégie éducative et politiques éducatives sont complexes. Selon l'approche par la ligne managériale, les politiques éducatives ne sont pas décidées uniquement dans les établissements. Elles subissent l'influence des échelons supérieurs qui conseillent et accompagnent. De même, les évolutions de la stratégie éducative se font sous l'influence des remontées de terrain permises par le dialogue de management. Il y a coordination dans une approche constructive qui allie *top-down* et *bottom-up* (Fullan, 1994).

Points clés

Une ligne managériale désigne les managers de différents niveaux qui font le lien entre un enseignant qui est au contact des élèves et l'échelon central (le ministre). La structure managériale d'un système éducatif regroupe l'ensemble des lignes managériales.

L'approche par la ligne managériale repose sur l'intelligence collective. Elle permet d'avoir une approche globalisée du management de façon à ce que tous participent à l'élaboration de la stratégie éducative et que les décisions soient prises par les managers du niveau le plus efficace.

L'approche par la ligne managériale conduit à définir des modalités de gouvernance de l'éducation qui amènent à la décentralisation et l'autonomie des établissements, à la contractualisation, au dialogue de management éducatif et à l'élargissement horizontal par des conseils de coordination.

3. IDENTIFIER LE RÔLE DES ORGANES FONCTIONNELS

Les organes fonctionnels n'appartiennent pas à la ligne managériale. Ils n'ont aucun pouvoir de décision et ils n'interviennent pas dans le processus d'élaboration des stratégies éducatives. Ces organes ont un rôle de soutien aux établissements. Ils apportent un support et/ou une expertise nécessaire à l'activité des établissements scolaires. Le tableau 39 présente les principaux organes fonctionnels des systèmes éducatifs.

Tableau 39. Organes fonctionnels

Organe de support technique informatique	Le fonctionnement des établissements scolaires suppose la maîtrise de différents outils informatiques (bases de données, progiciel de gestion intégré, espace numérique de travail) qui sont utilisés pour la diffusion de supports pédagogiques, pour le suivi des acquis des élèves et pour la gestion courante (suivi des absences, communication avec les familles). Ces outils sont généralement développés par un organe dédié qui possède l'expertise de leur création pour l'ensemble du système éducatif. Cet organe met ces supports à disposition des établissements qui acquièrent l'expertise dans leur utilisation.
Organe de production et de diffusion des supports pédagogiques	Les supports pédagogiques enrichis sont une source de création de valeur pédagogique. L'intégration de la pédagogie numérique peut permettre l'innovation pédagogique. La performance des systèmes éducatifs est accrue lorsqu'un organe est chargé de susciter, de valider et de diffuser l'innovation pédagogique. Cet organe définit les formats de production des supports pédagogiques ainsi que le protocole de validation (qui inclut la rémunération des auteurs). Il assure la diffusion de supports validés auprès de l'ensemble des établissements scolaires qui disposent du libre choix dans l'utilisation de leurs supports pédagogiques.
Organe d'analyse et de prospective	Les stratégies éducatives développées par la ligne managériale nécessitent une connaissance approfondie du système éducatif et de son environnement. La mesure de la performance nécessite de créer des indicateurs dont l'évolution est connue de tous (progression dans le temps et prospective). Le champ d'analyse est très large (évolution de la structure sociale des élèves, évolution des besoins du marché du travail, évolution du suivi des acquis des élèves, évolution souhaitée des qualifications, évolution de l'allocation des moyens, calcul de coûts, etc.), les indicateurs existent au niveau central comme au niveau local. Le SIGE (Système d'information pour la Gestion de l'Éducation) ou EMIS (Education Management Information System) est l'organe d'analyse et de prospective qui se charge de recueillir les données sur les établissements, les élèves et les enseignants afin de produire et de diffuser les indicateurs à l'ensemble du système éducatif. Il existe différentes plateformes de SIGE. L'UNESCO propose OpenEMIS, une plateforme libre qui peut être adaptée pour prendre en compte les spécificités de chaque système éducatif.
Organe juridique	L'ensemble des lois et règlements doit être facilement accessible aux établissements scolaires. L'organe juridique a pour objet de répertorier, de classer et de mettre à disposition l'information juridique auprès des établissements scolaires. Il assure ainsi la diffusion de l'actualité juridique. L'organe juridique a généralement un espace dédié sur le site internet national et diffuse souvent une lettre d'information juridique. L'organe juridique a aussi un rôle de conseil et d'assistance juridique auprès des établissements scolaires qui peuvent le solliciter pour tout problème juridique spécifique.

	Dans certains systèmes éducatifs engagés dans une procédure de simplification, l'organe juridique a aussi un rôle de conseil et d'alerte auprès du législateur et de l'autorité centrale pour identifier les incohérences, les manques et les redondances existant dans l'ensemble de l'arsenal législatif et réglementaire de l'éducation. Les rapports thématiques produits par l'organe juridique mettent en avant les dispositions qui ne sont pas applicables par les établissements scolaires, les textes qui présentent des contradictions ainsi que les éléments pour lesquels il existe un vide juridique. La procédure de simplification juridique repose sur une démarche de clarification des principes et des règles.
Organe d'information et de communication	Un système éducatif doit disposer d'un système d'information et de communication. L'organe dédié est chargé de collecter, de traiter, de diffuser et d'archiver l'information au sein du système éducatif. Il dispose pour cela d'un site internet et du contrôle large de la messagerie électronique de l'éducation. Il est aussi chargé de la communication auprès du grand public et des tiers extérieurs au système éducatif.
Organe de formation et de certification des enseignants	Les établissements scolaires participent à la formation initiale des nouveaux enseignants par des mises en situation concrètes et par l'accompagnement (tutorat métier par les enseignants référents, formations internes sur le montage de projets pédagogiques). Cette formation pratique est complémentaire de la formation théorique dispensée par l'organe de formation des enseignants. Cet organe central est garant de l'harmonisation des acquis des enseignants (la même formation initiale pour tous), de l'adaptation de ces acquis aux évolutions pédagogiques (formation continue de tous les enseignants) et de leur validation (certification des enseignants).
Organe de certification des élèves	Les établissements scolaires dispensent des formations qui ont pour objectif la maîtrise de différents acquis : connaissances, compétences, culture, esprit critique. La performance d'un établissement mesure sa capacité à conduire les élèves vers la maîtrise de ces acquis. La certification de cette maîtrise est nécessairement externe à l'établissement pour éviter le biais de la performance par la complaisance. L'organe central de certification est chargé de définir les procédés de l'évaluation certificative, de choisir les évaluateurs et de fixer le calendrier.
Organe d'évaluation globale des établissements	L'autonomie pédagogique des établissements scolaires permet une approche globale de la pédagogie et conduit à un contrôle accru de son activité par l'autorité de tutelle. L'évaluation des établissements scolaires est une source d'amélioration. Il s'agit de faire une appréciation de l'efficacité des stratégies éducatives qui ont été élaborées selon un processus complexe reposant sur les intelligences multiples de l'ensemble de la ligne managériale. Pour être exogène, l'évaluation globale des établissements doit être confiée à un organe fonctionnel qui n'a pas de lien avec la ligne managériale puisque celle-ci intervient dans le processus d'élaboration des stratégies éducatives.

Les organes fonctionnels sont généralement définis au niveau central. Leur création se justifie par la fonction qu'ils remplissent au sein

du système éducatif : ils sont le support d'activités qui ne peuvent pas ou ne doivent pas être prises en charge au niveau des établissements. Leur rôle central, qui permet la diffusion de leur expertise à l'ensemble du système éducatif, fait de ces organes un vecteur d'harmonisation des pratiques du système éducatif.

Les fonctions assurées par ces organes sont incontournables pour le bon fonctionnement des systèmes éducatifs. L'analyse fonctionnelle d'un système éducatif peut parfois amener à pointer des carences de gouvernance lorsqu'un support fonctionnel n'est pas assuré. C'est le cas, par exemple, lorsqu'il n'existe pas d'organe de certification des élèves pour les établissements privés, lorsqu'il n'y a pas d'évaluation globale organisée pour les établissements autonomes, lorsqu'il n'y a pas de certification préalable à la liberté de recrutement des enseignants par les établissements scolaires, lorsque l'allocation contractualisée des moyens aux établissements ne s'accompagne pas d'un système d'information sur la gestion de l'éducation ou lorsque la stratégie d'intégration de la pédagogie numérique ne repose pas sur un organe central de production et de diffusion des supports. Ces carences sont fortement préjudiciables lorsque les nouveaux modes de gouvernance ont conduit à la suppression de la technostructure dont le rôle était d'apporter un appui fonctionnel aux décisions d'un management initialement descendant. Le choix d'une gouvernance reposant sur un management interactif nécessite le transfert de certaines fonctions, initialement assurées par la technostructure, vers les organes de support fonctionnel.

Points clés

Un système éducatif comprend plusieurs organes fonctionnels qui apportent leur soutien et leur expertise aux établissements scolaires.

Ces organes répondent à des besoins fonctionnels et sont un vecteur d'harmonisation des pratiques du système éducatif.

4. PERCEVOIR LES ENJEUX DE L'ACTIVITÉ DE RÉSEAU

Un réseau n'a pas de personnalité juridique. Un réseau n'est pas un organe mais un procédé de mutualisation entre pairs, entre experts. L'activité de réseau trouve sa justification dans la conviction que l'activité collective permet de créer davantage de valeur ajoutée pédagogique que l'activité individuelle et que la construction pédagogique permise par les interactions entre pairs est un facteur de réussite plus puissant que celle d'enseignants isolés (Fullan et Hargreaves, 2012).

Certains réseaux ont une existence formelle (leur existence et leur fonctionnement sont reconnus par des textes) quand d'autres sont totalement informels. Les activités de réseau (*network activities*) consistent en des rencontres entre pairs afin d'échanger sous forme d'assemblées ou d'ateliers et de mutualiser les pratiques sur des sujets préalablement définis. L'activité est horizontale : il n'existe pas de lien hiérarchique entre les pairs. Elle est d'abord destinée à enrichir les connaissances de chacun sur le principe de l'intelligence collective mais elle peut aussi être destinée à produire des décisions dans le cas de l'élaboration d'un projet éducatif commun aux membres du réseau. L'activité de réseau est à distinguer de la coordination par des conseils de coordination réunissant des managers qui ont pour objet la prise de décisions en intelligence collective. Le tableau 40 présente les principaux réseaux existants dans les systèmes éducatifs.

Tableau 40. Réseaux du système éducatif

Réseaux des chefs d'établissement	Les réseaux de chefs d'établissements sont généralement structurés par bassin de formation dans l'enseignement primaire et secondaire ou sur une base régionale ou nationale pour l'enseignement supérieur. L'activité de réseau permet de mutualiser des informations juridiques, statistiques, pédagogiques, d'anticiper des problématiques de gestion et de développer des projets éducatifs communs qui conduisent à la contractualisation entre les établissements du réseau. Les réseaux peuvent être structurés sur une base horizontale (regroupement d'établissements scolaires de même niveau de formation) ou sur une base verticale (regroupement interniveaux). La liaison écoles-collèges se construit généralement par l'activité de réseau. Elle permet de renforcer la pertinence et la cohérence des contenus de formation et de construire des projets pédagogiques et éducatifs collectifs qui tendent vers le socle commun de connaissances et de compétences.
Réseaux techniques	Il existe de nombreux réseaux techniques qui regroupent des pairs sur des problématiques communes : réseaux de gestionnaires, réseaux d'assistants de direction, réseaux de techniciens informatiques, etc.
Réseaux des enseignants	Les réseaux d'enseignants se structurent généralement par disciplines (mathématiques, sciences, lettres, technologie, etc.) et permettent de mutualiser les pratiques de création des contenus pédagogiques.
Réseaux climat scolaire	Le climat scolaire repose sur une approche globale de l'établissement. Les réseaux de climat scolaire permettent de mutualiser des pratiques qui sont en constante évolution et de diffuser les innovations (enquêtes de climat scolaire, entretiens compréhensifs, etc.).
Réseaux de lutte contre le décrochage scolaire	Les réseaux de lutte contre le décrochage scolaire permettent de mutualiser les pratiques de prévention, de repérage et d'accompagnement du décrochage scolaire. L'activité du réseau permet aussi la remédiation par la construction de parcours individualisés et l'accueil sur places vacantes.

Réseaux pédagogiques	Les réseaux pédagogiques sont construits autour d'une problématique pédagogique précise : neurosciences en éducation, accompagnement personnalisé, enseignement aux valeurs citoyennes, projets pédagogiques d'ouverture internationale, d'ouverture culturelle, artistique, technologique ou scientifique, organisation de concours inter-établissements (de mathématiques, de droit, d'éloquence), etc. Ils permettent la mutualisation et le transfert des pratiques ainsi que la coordination de projets inter-établissements.
Réseaux vie lycéenne ou étudiante	Les réseaux de vie lycéenne ou étudiante permettent de mutualiser les pratiques de démocratie lycéenne ou étudiante en établissements et de coordonner des projets inter-établissements.
Réseaux des parents	Les réseaux de parents d'élèves permettent de mutualiser sur les pratiques de co-éducation et coordonner des projets inter-établissements.

Par la diffusion des bonnes pratiques qu'ils génèrent, les réseaux sont des éléments d'harmonisation des systèmes éducatifs. L'activité de réseau comprend souvent un mécanisme d'étalonnage éducatif implicite. La mobilisation de l'intelligence collective permise par l'activité des réseaux participe à la prise en compte de la complexité pour des réponses éducatives plus adaptées. Les réseaux peuvent être des vecteurs de diffusion et d'appropriation des innovations pédagogiques. Ils participent à l'évolution des perceptions et des représentations que les enseignants peuvent avoir des élèves, de leur métier, ou du système éducatif en général. Les réseaux sont des composantes à parts entières du fonctionnement du système éducatif et sont de plus en plus formalisés au travers des règles de gouvernance de l'éducation.

Encadré 17. Exemple des réseaux de lutte contre le décrochage scolaire

La lutte contre le décrochage scolaire est un bon exemple de la mutualisation de pratiques que peut produire un réseau de pairs. Sur la question du décrochage scolaire, les formations descendantes vont pouvoir apporter des éclairages aux acteurs : pouvoir identifier les causes multifactorielles du décrochage (Blaya, 2010 ; Pain, 2012), connaître les profils de décrocheurs (typologies de Janosz, 2000 ou de Fortin *et al.*, 2005), connaître les modèles théoriques du décrochage (modèles de Finn, de Garnier, Stein et Jacob, de Battin-Pearson, de Tinto ou de Wehlage présentés par Potvin et Pinard, 2012) et le système des quatre grandes variables du décrochage : l'élève, la classe, les parents et l'établissement et enfin connaître les propositions de programmes de prévention ou d'intervention (Blaya, 2010, par exemple) avec la création des alliances éducatives notamment (Gilles *et al.*, 2012). Cependant, lorsqu'il s'agit de mettre en place des pratiques de prévention du décrochage ou de prise en charge d'élèves en risque de décrochage, les réponses sont multiples car elles dépendent du contexte d'établissement.

La mutualisation des pratiques en réseau permet d'aborder sous forme d'ateliers d'échange des exemples liés à des situations concrètes :

- Comment mettre en place le repérage des élèves décrocheurs ?
- Comment construire un parcours individualisé ?

- Comment mettre en place un tutorat enseignant-élève ?
- Comment communiquer sur le suivi des élèves décrocheurs ?
- Comment rendre les élèves volontaires ?
- Comment impliquer les parents ?
- Comment travailler sur l'estime de soi et la valorisation des élèves décrocheurs ?
- Comment assurer le suivi des actions mises en œuvre ?
- Comment impliquer davantage les acteurs de l'établissement ?
- Comment construire avec des partenaires extérieurs ?

Les ateliers en réseau reposent généralement sur le principe du témoignage contextualisé. Chaque témoignage de pratique apporte un éclairage sur la problématique de l'atelier en fonction du contexte précis de l'établissement qui le présente. Chaque participant peut identifier des similitudes de pratiques ou des éléments transposables. Les synthèses d'atelier présentent l'ensemble des pratiques jugées pertinentes par les participants et souvent qualifiées de « bonnes pratiques ».

Points clés

Un système éducatif comprend de nombreux réseaux. L'activité de réseau désigne la rencontre entre pairs qui échangent sur des problématiques communes afin de mutualiser des pratiques professionnelles et/ou de construire des projets communs.

L'activité de réseau repose sur l'intelligence collective. Les autorités de tutelle encouragent et formalisent une partie de l'activité de réseau car c'est un vecteur de diffusion et d'appropriation des innovations pédagogiques.

L'activité de réseau participe à l'harmonisation des pratiques au sein des systèmes éducatifs.