

ANALYSE

*COMMENT
RESTAURER
L'AUTONOMIE
DES ENSEIGNANTS
ET DES DIRECTEURS
D'ÉCOLES EN FWB ?*





Une analyse réalisée par
SANDY SALMON

Richard Miller, Administrateur délégué du CJG
Corentin de Salle, Directeur du CJG

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjb@cjb.be
www.cjb.be

*COMMENT RESTAURER
L'AUTONOMIE
DES ENSEIGNANTS
ET DES DIRECTEURS D'ÉCOLES
EN FWB ?*



I. INTRODUCTION

De nombreuses études internationales démontrent que ce sont dans les systèmes où les écoles ont le plus d'autonomie que les résultats sont les meilleurs. Or, depuis plusieurs législatures en Fédération Wallonie-Bruxelles, on assiste à une augmentation exponentielle des circulaires, notes, etc. dont l'examen (souvent fastidieux) tient le directeur éloigné de son rôle pédagogique.

Tout est défini par circulaire, cadenassé, verrouillé, etc. Les directions n'ont presque plus de marge de manœuvre, voyant ainsi leur autonomie se réduire à peau de chagrin.¹

Dans des systèmes éducatifs friands de réforme, tel que le nôtre, forme-t-on les directeurs d'écoles à la conduite de changement, leur donne-t-on les structures ou instances adéquates pour la gouvernance de l'établissement ?²

En Fédération Wallonie-Bruxelles, le Gouvernement a pris certaines mesures qui ont eu pour impact de réduire l'autonomie des directions nonobstant la surcharge administrative qui leurs incombe. Les mesures d'aide aux directions ont été subordonnées à la rédaction des plans de pilotage, 25% des subventions destinées aux établissements en encadrement différencié ont été bloquées pour l'engagement de personnel comme des logopèdes etc. Il aurait été opportun de tenir compte des besoins réels de ces établissements.³

COMMENT GAGNER EN EFFICIENCE ET EFFICACITÉ GRÂCE À UNE AUTONOMIE ACCRUE DES DIRECTIONS ?

Sur le terrain les faits et les analyses convergent, l'école gagnera en efficacité si une plus grande autonomie est laissée aux établissements et aux directeurs.

QU'EN PENSENT LES ACTEURS DE TERRAIN ?

La Fondation pour l'Enseignement soutient l'autonomie et la responsabilisation des équipes pédagogiques, comme un levier majeur pour l'atteinte des objectifs du Pacte.⁴

En juin 2018, plus de 400 directeurs d'écoles se mobilisaient en signant une pétition réclamant plus d'autonomie.⁵

1 <http://www.mr.be/wp-content/uploads/2019/04/Enseignement-50-mesures-concr%C3%A8tes.pdf>

2 <https://edupass.hypotheses.org/1151>

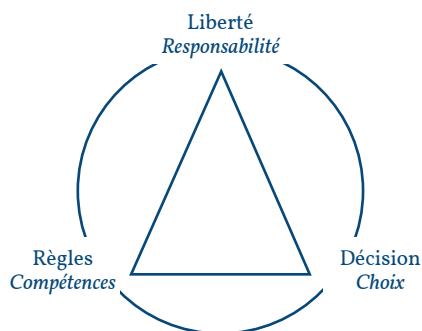
3 <http://www.mr.be/wp-content/uploads/2019/04/Enseignement-50-mesures-concr%C3%A8tes.pdf>

4 <https://www.fondation-enseignement.be/node/304>

5 <https://www.lalibre.be/debats/opinions/des-centaines-de-directeurs-d-ecoles-s-insurgent-ils-reclament-plus-d-autonomie-5b1a78025532a2968864c165>

II. QU'Y-A-T-IL DERRIÈRE LE TERME « AUTONOMIE* » ?

*Cette autonomie «se détermine selon des règles librement choisie».



Chacun de ces trois piliers est nécessaire à l'autonomie de manière essentielle :

1. Une autonomie sans capacité de décision erre toujours dans le champ des possibles sans jamais pouvoir se fixer.
2. Une autonomie sans liberté est prescrite et devient contraire à son principe même.
3. Une autonomie sans règle aboutit à l'anarchie et à des relations fusionnelles.⁶

Dans le contexte de l'enseignement, certains auteurs

insistent sur la nécessité de distinguer **deux types d'autonomie** : **l'autonomie structurelle** et **l'autonomie professionnelle**. D'une part, l'autonomie structurelle se réfère aux politiques, aux règlements et aux procédures qui permettent à l'école d'exercer son autonomie. D'autre part, l'autonomie professionnelle concerne les acteurs, cheffes et chefs d'établissement, enseignantes et enseignants, qui ont la capacité de prendre des décisions susceptibles de faire une différence quant aux résultats pour les élèves, cette capacité étant exercée d'une manière significative, systémique et soutenue (Caldwell, 2015).⁷

L'autonomie dans l'enseignement est un objet déclinable à plusieurs niveaux :

- La gestion des ressources financières (ventilation des moyens affectés, collecte de fonds)
- La gestion des ressources humaines (recrutement des personnels enseignants, octroi de suppléments salariaux)
- Le niveau pédagogique (modes d'évaluation des élèves, choix du matériel didactique dont les manuels, définition du programme scolaire et élaboration de la grille des cours, mise en œuvre d'expérimentations).

⁶ LES CLÉS DE L'AUTONOMIE, Eyrolles, 2012, Stéphanie Desfontaines et Stéphane Montier
⁷ <https://edupass.hypotheses.org/1151>

L'autonomie dont bénéficient les établissements s'accompagne le plus souvent d'un processus de contractualisation.⁸

Pour l'OCDE, il existe cinq niveaux de décisions :

- Les décisions prises par une autorité supérieure en pleine autonomie ;
- Les décisions prises par une autorité supérieure après consultation de l'école ;
- Les décisions prises par l'école dans le cadre fixé par une autorité supérieure ;
- Les décisions prises par l'école après concertation avec d'autres écoles ;
- Les décisions prises par l'école en toute autonomie.

8 <https://edupass.hypotheses.org/1151>

III. L'AUTONOMIE, CLÉ DE LA RÉUSSITE ?

La justification de cette quête d'une plus grande autonomie est double : améliorer l'efficacité du système éducatif et s'adapter à la diversité des élèves. Dans l'un et l'autre cas, les attentes sont clairement dirigées vers les enseignants, soit parce qu'ils sont jugés comme les plus compétents pour répondre à ces deux enjeux, soit parce que l'autonomisation s'accompagne de moyens coercitifs pour les rendre plus efficaces. Dans cette troisième partie, nous nous focaliserons donc sur une gouvernance par la direction de l'établissement faisant également office de relais envers le personnel enseignant, ou par un collectif plus ou moins large.

Le mouvement d'autonomisation des établissements s'explique également par la volonté de l'État de rompre avec une bureaucratie éloignée des contribuables et de se rapprocher de leurs préoccupations par une gouvernance de proximité (donc des établissements scolaires) et de mieux répondre aux attentes des parents.⁹

RESPONSABILISATION

Les travaux de recherche récents mettent l'accent sur la notion de responsabilisation. Donner plus d'autonomie revient à responsabiliser les acteurs.

RESPONSABILISER C'EST À LA FOIS RENDRE RESPONSABLE MAIS AUSSI DONNER LE SENS DES RESPONSABILITÉS

L'analyse faite par l'OCDE des derniers résultats du programme PISA 2015 indique, que dans les systèmes éducatifs où les personnels de direction ont plus de responsabilité en matière de gouvernance, les élèves ont de meilleurs résultats en science ou en mathématiques (OCDE, 2016).

Les éléments permettant de mesurer l'impact des modes de la gouvernance, d'évaluation ou de responsabilisation sont les suivants :

- Gouvernance : responsabilités concernant la gouvernance de l'école et son autonomie, engagement public et privé, choix de l'école ;
- Évaluation : évaluations et examens par niveau d'éducation, évaluation des pratiques, objectifs de l'évaluation des pratiques ;
- Responsabilisation (accountability) : utilisation des données d'évaluation hors de l'école, démarche d'assurance qualité et évaluations de l'école, évaluation de la direction d'établissement et des personnels enseignants, suivi et accompagnement des pratiques enseignantes.

⁹ <https://edupass.hypotheses.org/1151>





Si le leadership n'est pas forcément constitutif d'une plus grande autonomie, le manque d'autonomie de l'établissement ou un système éducatif trop rigide, fortement hiérarchisé, peut freiner les leaderships potentiels (Muijs & Harris, 2006, cités par Gaussel, 2007).

Un exemple : en début d'année, le directeur attribue aux enseignants les cours qu'ils vont donner. Pour ce faire, il doit tenir compte des priorités acquises par ceux-ci en fonction de leurs nominations ou de leur ancienneté. Les règles à prendre en compte sont tellement contraignantes que, bien souvent, les choix d'ordre pédagogique passent au second plan ou sont tout simplement sacrifiés.¹⁰

EN QUOI L'AUTONOMISATION DES ÉTABLISSEMENTS PERMETTRAIT-ELLE DE FAIRE FACE AUX DIFFICULTÉS SCOLAIRES EN FWB ?

Les conclusions de l'OCDE basées sur les évaluations PISA, publiées en 2013 et 2015, indiquent également l'existence d'une corrélation entre, d'une part, l'adoption d'une combinaison intelligente d'autonomie et de responsabilisation, et d'autre part, l'amélioration des résultats scolaires. Plus précisément, « les établissements disposant d'une plus grande marge de manœuvre quant au programme et à la pédagogie affichent de meilleurs résultats que les autres, ce qui n'est pas le cas de ceux qui disposent de plus de latitude en matière de gestion des ressources » (OCDE, 2015).

IV. QUELLE EST LA SITUATION EN FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES ?

Alors qu'en Europe, de nombreux pays ont entamé des réformes de leurs systèmes scolaires visant à accroître l'autonomie de gestion pour les établissements, en Fédération Wallonie-Bruxelles, l'accent a davantage été porté sur la régulation et le contrôle. Or, les marges de manœuvre dont pouvaient jouir les directions ont été progressivement rognées.¹¹

Cette stratégie a sans doute contribué aux résultats extrêmement décevants des épreuves d'évaluations externes et internationales effectuées de manière cyclique en fédération Wallonie-Bruxelles. Nombre d'élèves n'ont pas une bonne orthographe, sont faibles en mathématiques et en sciences, ont des lacunes en histoire et géographie.

Les tests PISA et PIRLS montrent que la FWB est quasiment toujours en dessous des moyennes OCDE, loin derrière la Flandre et la Communauté germanophone. Ainsi, à 15 ans, 1 élève francophone sur 5 seulement a atteint le niveau que PISA considère comme « le seuil de compétence à partir duquel les élèves commencent à montrer qu'ils possèdent des compétences en compréhension de l'écrit qui leur permettront de participer de manière efficace et productive à la vie de la société ». (OCDE, PISA 2015)

Sur papier, le projet de réforme intitulé « Pacte pour un enseignement d'excellence » prend en considération le renforcement de l'autonomie des directions, la mise en

place d'une nouvelle gouvernance, la responsabilisation accrue des directions et des enseignants, etc. Cet axe stratégique est une avancée qu'il faut souligner. Toutefois, l'idéologie du Gouvernement précédent a prévalu sur cette nouvelle philosophie. En effet, la liberté d'action des acteurs de terrain est cadenassée dans sa mise en œuvre.

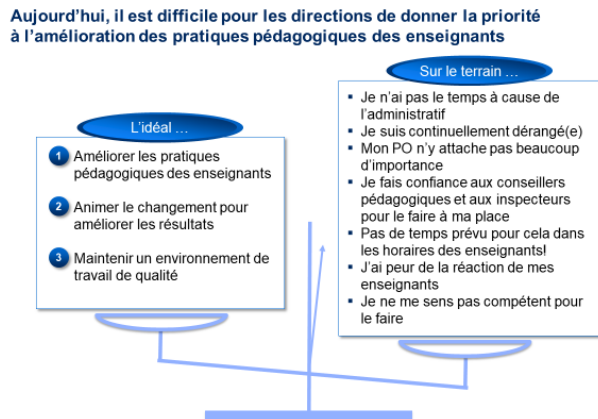
Dans le contexte de réforme de la gouvernance scolaire du plan de pilotage et des contrats d'objectifs, le directeur d'école et son équipe pédagogique jouent un rôle crucial. Il est nécessaire que les écoles disposent de l'autonomie et de la liberté d'action suffisante pour atteindre les objectifs fixés par des normes claires et précises. Et cela sans subir de harcèlement administratif au détriment de la vocation pédagogique de l'école.

En outre, il est fondamental de remettre le pédagogique au cœur des gros dossiers actuels. Alors qu'il devrait être au centre des préoccupations du Gouvernement, il n'occupe, dans les faits, que la portion congrue. Ainsi, un pilotage par les objectifs est une bonne chose pour autant que la dimension pédagogique ne soit pas oubliée. Il semble opportun d'attendre que les directions déploient leur plan de pilotage avant le contrôle par les délégués aux contrats d'objectifs (DCO). Un contrôle a priori de leur part n'aurait pour conséquence que de restreindre l'autonomie des directions et donc de nuire à la dimension pédagogique.¹²

¹¹ <https://www.lalibre.be/debats/opinions/quelle-autonomie-pour-les-directions-d-ecoles-529032683570386f7f3272aa>
¹² <http://www.mr.be/wp-content/uploads/2019/04/Enseignement-50-mesures-concr%C3%A8tes.pdf>

Une étude réalisée par McKinsey auprès des directeurs d'écoles de l'enseignement fondamental met en évidence les 3 leviers sur lesquels il est urgent d'agir en priorité (améliorer les pratiques pédagogiques des enseignants, animer le changement pour améliorer les résultats et maintenir un environnement de travail de qualité) et les contraintes auxquelles les directions doivent faire face pour améliorer les pratiques pédagogiques des enseignants.

¹³ Figure 1



Cette étude, hiérarchise également les activités et le temps que les directions des meilleurs systèmes étudiés consacrent aux 3 leviers précédemment identifiés (cfr. Figure 1) : Le travail de la direction est assez diversifié, ainsi qu'on le constate à la lecture de la figure 2.

¹⁴ Figure 2

Décomposition du temps de travail d'une direction

Activités des directeurs du fondamental en CFB/FWB		Les meilleurs systèmes
Améliorer les pratiques pédagogiques	• Coaching des professeurs • Formations et journées pédagogiques • Visites dans les classes et dialogues avec les enseignants • Tutorat des nouveaux professeurs • Planification et concertation sur les matières et la préparation des cours • Gestion des conseils de classe • Suivi des résultats des élèves	>40%
Animer les changements pour améliorer les résultats	• Projet de l'école, ROI à élaborer et à fédérer • Rencontre avec les parents • Gestion des conflits • Gestion de cas disciplinaires • Recrutement de nouveaux professeurs • Remplacement des enseignants absents • Réunions: PO, inspections, CPMS, Association de parents • Organisation d'événements (spectacles, fancy-fair, ...) • Préparation des horaires, composition des classes	~30%
Administratifs	• Courrier postal et électroniques (circulaires, parents, ...) • Formulaires administratifs et secrétariat • Dossiers du personnel (administratif, pécuniaire, absences, ...) • Dossiers des élèves (inscriptions, absence, attestations...) • Finances (budget, factures parents, ...) • Fournitures (achats, stocks, ...) • Organisation des visites, voyages • Appels téléphoniques	<30%

¹³ McKinsey, L'enjeu des directions d'école, Janvier 2018

¹⁴ McKinsey, L'enjeu des directions d'école, Janvier 2018

V. QUELLE EST LA SITUATION A L'ÉTRANGER ?

En **Europe**, les textes relatifs à une plus grande autonomie de gestion des établissements datent essentiellement des années 1980-1990, comme aux **Pays-Bas**, en **Grande-Bretagne**, en **Suède** (1991) ou en **Espagne** (1985-1990), pour ne citer que les pays où l'autonomie a été la plus développée.

Ce mouvement a sans aucun doute contribué à hisser certains pays au top des classements réalisés par les tests PISA et PIRLS.

Les stratégies de gouvernance vont ainsi d'un système très centralisé (comme la France) à un système totalement décentralisé, avec autonomie au niveau local comme les pays nordiques ou le Royaume-Uni, en passant par des modèles mixant gouvernance centrale et locale, ou gouvernance centrale en liaison avec les établissements (Pays-Bas ou Irlande). (OCDE, 2015a ; Boisson-Cohen, 2016). Ce mouvement descendant de décentralisation et d'accroissement du degré d'autonomie s'accompagne en retour d'un contrôle plus ou moins strict des résultats obtenus par les établissements scolaires.

La décentralisation est une idée fondamentale dans l'éducation **finlandaise**, et elle est mise en œuvre de plusieurs manières. Les municipalités, chargées de l'éducation au niveau local, et les enseignants préparent les contenus d'enseignement à partir du cadre national.

Ce faisant, ils adaptent aux problématiques locales les objectifs et le contenu du curriculum (proposés au niveau national), en définissant l'organisation ainsi que les modalités d'évaluation des élèves. Les municipalités collectent les impôts et décident de l'affectation des ressources aux écoles.

En **Angleterre**, de nombreuses responsabilités sont décentralisées et incombent aux autorités locales, à des organismes privés et aux instances de gouvernance des établissements.

En **Australie**, le terme de dévolution a longtemps été privilégié, dans les années 1980 et 1990, de même que les concepts d'école autogérée (self-managing school) ou d'école autonome (self-governing school, Caldwell, 2015).

La notion de management scolaire (school-based management) est couramment utilisée aux États-Unis et au Canada.¹⁵

En **Allemagne**, en **Corée**, en **France** et en **Italie**, le pouvoir de décision est réparti de manière plus uniforme entre les instances centrales, intermédiaires et locales ou les établissements » (OCDE, 2012).

FINLANDE VERSUS ROYAUME-UNI ?

Le quotidien britannique The Guardian publie régulièrement des articles comparant la situation finlandaise pour laquelle la compétition, le choix, la privatisation et les classements n'existent pas et celle de l'Angleterre qu'il présente comme anxiogène pour les parents et les établissements, inégalitaire, privilégiant une amélioration des apprentissages à la peine, et connaissant une faillite budgétaire.

Selon les experts de l'OCDE ayant étudié le mode de gouvernance à la finlandaise, la réussite éducative s'explique par l'articulation et l'intégration de dimensions liées à l'éthique, la stratégie, la structure, la culture, la direction et l'apprentissage, qui constituent autant de cadres favorisant cette réussite. **Pour autant si l'esprit peut inspirer d'autres réformes, les pratiques ne sont pas facilement transposables en contexte différent, d'autant plus si on cherche à « piocher » telles ou telles pratiques, sans garder à l'esprit la nature systémique du modèle finlandais.**¹⁶

QUELLE EST L'AUTONOMIE GAGNANTE ?

Selon les indicateurs de l'OCDE, les Pays-Bas, la communauté flamande de Belgique, la République tchèque figurent parmi les pays où les établissements ont le plus d'autonomies structurelle et pédagogique, l'une n'allant pas sans l'autre.

Dans la **communauté flamande de Belgique**, on peut mettre en avant le partenariat collaboratif entre écoles d'une même zone géographique. Cette communauté éducative partage les ressources et vise une rationalisation des enseignements tout en réduisant les coûts. En pratique, cela s'est traduit par l'attribution de personnel supplémentaire par les autorités flamandes. Les communautés d'écoles décident de la répartition des fonds alloués, notamment en favorisant les écoles les plus défavorisées. Certaines ont créé un poste de « directeur coordonnateur » au niveau du réseau d'écoles. C'est par un processus commun que ces communautés négocient les modalités de travail des personnels enseignants et mettent en place un curriculum pour les élèves à besoins particuliers. Certaines communautés ont créé une plateforme collaborative de partage de connaissances et de pratiques.¹⁷

¹⁶ <https://edupass.hypotheses.org/1151>

¹⁷ <https://edupass.hypotheses.org/1151>



VI. CONCLUSIONS

Les études évoquées à travers cette analyse convergent. Elles indiquent l'existence d'une corrélation entre, d'une part, l'adoption d'une combinaison intelligente d'autonomie et de responsabilisation, et d'autre part, l'amélioration des résultats scolaires. Par conséquent, l'école gagnera en efficacité si une plus grande autonomie est laissée aux établissements et aux directeurs.¹⁸

Bien que le Pacte pour un enseignement d'excellence prenne en considération, sur papier, la problématique de l'autonomie des établissements, l'idéologie du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a prévalu sur la philosophie. Le rôle du directeur est réduit à celui d'exécutant, la liberté d'action des acteurs de terrain est hélas cadenassée dans sa mise en œuvre.

Quand un système scolaire, tel que celui de la FWB, s'avère être un des plus coûteux et un des plus réglementés d'Europe tout en restant en queue de peloton en termes de performances scolaires et d'équité, il y a lieu de s'interroger et de s'inspirer humblement de ceux qui font mieux avec moins.¹⁹

Les résultats aux évaluations externes internationales PISA et PIRLS sont édifiants, la Fédération Wallonie-Bruxelles est quasi toujours en dessous des moyennes OCDE.

Il est urgent de rendre aux équipes dirigeantes les marges de manœuvre et la liberté d'action indispensables pour qu'elles puissent assumer leur mission de leadership pédagogique.

¹⁸ <https://edupass.hypotheses.org/1151> (OCDE 2015)

¹⁹ <https://www.lalibre.be/debats/opinions/quelle-autonomie-pour-les-directions-d-ecoles-529032683570386f7f3272aa>

VII. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous formulons diverses propositions afin de restaurer l'autonomie des directions tout en préservant un système d'enseignement efficace et efficient qui vise à assurer l'égalité des chances pour tous les apprenants :

1. Alléger la **charge administrative des écoles**, réduire drastiquement le nombre de **circulaires** et éviter de faire adopter des décrets qui impactent la rentrée de septembre après le 20 juin
2. Etablir des **objectifs stratégiques communs** à l'échelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles; Assurer un **travail de qualité**, mettre en œuvre l'**évaluation des élèves**, l'**amélioration continue des environnements d'apprentissage et des pratiques** ;
3. Pour les enseignants, s'engager dans une planification globale, par une **évaluation** de leurs compétences à enseigner et des **résultats d'apprentissage** de leurs élèves (Lavonen, 2017) ;
4. **Permettre aux directions de choisir leur équipe pédagogique** ;
5. Continuer à renforcer l'**aide administrative** nécessaire aux directions du fondamental ;
6. Encourager la mise en place des « **pools technico-administratifs** » entre plusieurs écoles. Ces pools pourraient également se composer de personnels pédagogiques spécialisés, par exemple dans la prise en charge des enfants «dys» (dysphasies, dyslexies, dyspraxies) ou à haut potentiel ;
7. Restaurer la **confiance** entre les acteurs en les remplaçant dans leurs rôles respectifs et en répartissant les tâches plus efficacement ;
8. Optimiser le fonctionnement du système et professionnaliser les **pouvoirs organisateurs**, notamment en définissant clairement le rôle de chacun ;
9. Définir en concertation la manière d'utiliser l'autonomie organisationnelle accordée aux établissements et le pouvoir d'injonction de l'autorité de tutelle ;
10. Asseoir le **pilotage** des établissements sur des plans pluriannuels avec des objectifs à atteindre, déterminés conjointement par la tutelle, le PO et l'école tout en évitant toute dérive bureaucratique et en accordant la primauté à l'aspect pédagogique ;
11. Fournir aux établissements des **outils et indicateurs** pour évaluer leur progression et les aider à construire eux-mêmes des indicateurs complémentaires pour leur propre pilotage ;
12. Passer d'un contrôle a priori des plans de pilotage à un **contrôle a posteriori** ;
13. Evaluer le dispositif dans son ensemble et non uniquement plan par plan pour s'assurer que les objectifs généraux sont bien atteints.

On constate heureusement que, dans sa déclaration de politique communautaire, l'actuel gouvernement²⁰ entend également soutenir les directions et renforcer leur autonomie. Il propose de :

1. Alléger et simplifier la charge administrative des écoles.
2. Continuer à renforcer l'aide administrative nécessaire aux directions du fondamental.
3. Encourager la mise en place de pools technico-administratifs entre plusieurs écoles.

²⁰ Déclaration de Politique Communautaire (DPC 2019-2024), page 15

*Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles*

*02.500.50.40
info@cjg.be*

www.cjg.be