



L'essentiel pour comprendre les questions éducatives



Claire Ravez

PILOTER : ENTRE MÉTIERS ET ACTIVITÉS

Le rôle des métiers de l'organisation réside en grande partie dans la coordination de processus qui permettent de fixer et de suivre des objectifs grâce à la mobilisation d'autres professionnels. Dans le domaine scolaire, des « pilotes » sont ainsi chargés d'impulser, de mettre en œuvre et d'évaluer des politiques éducatives, des dispositifs pédagogiques, d'orienter le travail d'équipes pluricatégorielles. Assumée par des professionnel·les aux statuts variés, cette fonction complexe d'organisation et l'engagement d'une responsabilité envers soi et autrui qui y est corrélée requièrent expertise, expérience et formation qui dressent les contours d'une activité partagée.

L'encadrement du système éducatif français : deux cent ans d'histoire

1802 — création de l'Inspection générale. Les lycées de garçons sont dirigés par des proviseurs.

1835 — Ministre de l'Instruction publique, Guizot établit un « inspecteur spécial de l'enseignement primaire » dans chaque département.

1881 — Pauline Kergomard devient la première inspectrice générale des écoles maternelles.

1964 — création du corps des inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) pour faire face à la massification de l'enseignement secondaire

1988 — création du statut des personnels de direction des établissements publics locaux d'enseignement (EPL)

2020 — Les débats sur de nouvelles évolutions statutaires (création d'un statut pour la direction d'école, fusion des corps territoriaux d'inspection) se poursuivent.

STATUTS, MÉTIERS, MISSIONS, FONCTIONS...

L'histoire et la sociologie des professions et de l'administration scolaire permettent de souligner des dynamiques concurrentes de centralisation et de délégation des compétences en matière éducative. La haute administration (Inspection générale, DGESCO) est la plus proche des processus de définition des politiques publiques nationales ministérielles ou interministérielles. Avec la territorialisation des politiques publiques éducatives, l'échelon académique est devenu depuis les années 1990 un espace intermédiaire de déclinaison de ces orientations : les rectrices et recteurs et les équipes d'inspectrices et d'inspecteurs (inspection de l'Éducation nationale – IEN – et inspection pédagogique régionale – IA-IPR) qui les représentent et les conseillent développent une réflexion stratégique plus ou moins alignée avec les priorités de la hiérarchie de proximité (personnel de direction des collèges et des lycées).

Aux niveaux intermédiaires et locaux, le copilotage est également devenu une réalité durant les dernières décennies : équipes de direction en établissement, comités de pilotage des réseaux d'éducation prioritaire (IA-IPR, IEN, principal·e de collège), collèges académiques des corps d'inspection, etc. Celles et ceux qui disposent d'une autorité institutionnelle travaillent aussi avec d'autres, dont la reconnaissance fonctionnelle est liée à la place et au rôle parfois informels dans un collectif (professeur·e des écoles en charge d'une direction d'école, coordinatrice ou coordinateur de réseau ou de dispositif, etc.). Ces personnels-relais et ressources font face à deux tensions spécifiques : assumer une vision globale allant parfois à l'encontre de celle de leurs pairs (discipline, cycle, etc.), et l'individualisation de leur parcours professionnel (poste à profil, mission de référent·e) en rupture avec une conception plus indifférenciée du métier enseignant. Aujourd'hui, le rôle et la place des différents pilotes ne sont pas aisés à clarifier.

En pratique, la référence à une régulation multiniveaux finit souvent sous couvert de pilotage partagé, par brouiller les compétences et les responsabilités et désorienter les acteurs de premier plan que sont les enseignants et les familles. (Buisson-Fenet, 2019)

Combien de pilotes ?

(source : DEPP)

En 2019, on comptait dans l'enseignement public :

15 244 personnels de direction du second degré,

3 597 inspectrices et inspecteurs,

41 265 directrices et directeurs d'école, dont 4 310 déchargé-es à plein temps (écoles comptant plus de 14 classes).

Les concours de recrutement (2020)

Direction d'EPL : 600 postes ouverts et pourvus. Parmi les reçu-es, 57 % étaient professeur-es de collège-lycée, 29,2 % professeur-es des écoles, 12,2 % conseiller-es principal-es d'éducation.



IEN : 112 postes ouverts et pourvus, dont 92 IEN 1^{er} degré, 5 information et orientation (IEN-IO), 9 enseignement technique (IEN-ET) et 6 enseignement général (IEN-EG).



IA-IPR : 110 postes ouverts, 81 postes pourvus.



Le processus d'appropriation de la réforme du collège de 2016 : l'éclairage de la théorie de la traduction

(Raybaud-Patin & Lefevre, 2018)

Problématiser : analyser le contexte et formuler un problème convergent prescription institutionnelle + chef-fe d'établissement + enseignant-es + représentant-es des parents d'élèves.



Mettre en place des stratégies d'intéressement :

créer des espaces-temps pour comprendre les contenus et préparer collectivement les dispositifs pédagogiques prescrits, protéger l'engagement d'autres objectifs et intérêts, être « au plus proche » lors de moments formels et informels, valoriser et intégrer le capital d'expérience, etc.



Enrôler : définir et attribuer des rôles pour faire de ces acteurs-trices des agents du changement s'appuyer sur des personnels relais (enseignant-es ayant suivi des formations), sur des objets intermédiaires (« espace réforme » en salle des professeurs, etc.).

Mobiliser : étendre et institutionnaliser pour éviter la remise en cause du réseau.

PILOTER OUI, MAIS POUR ALLER OÙ ?

La « nouvelle gestion publique » (pilotage par les résultats, reddition de comptes, calcul systématique cout-bénéfice etc.) est apparue dans les années 1980. Elle reconfigure inégalement des systèmes éducatifs dont l'objectif de faire réussir les élèves est de plus en plus scrutée à l'échelle de l'école, du collège ou du lycée. Cette tendance internationale déjà fortement implantée dans les pays anglo-saxons, associe des dispositifs (évaluations internationales, tests standardisés, etc.) à des principes et valeurs qui les sous-tendent (efficacité, efficience, équité, qualité, autonomie, etc.). Ces derniers en concurrencent d'autres, comme l'égalité (de traitement, en droit, etc.) et le service public, ce que mettent en avant certains travaux de sociologie politique.

Depuis le début des années 2000, les cadres se doivent d'accorder plus d'importance qu'auparavant aux pratiques d'évaluation quantifiables. L'atteinte de leurs objectifs suppose cependant, de façon indirecte, la mobilisation des enseignant-es. Mais quand les ressources et les moyens (humains, financiers, techniques) ne sont pas au rendez-vous, ou quand le temps de l'évaluation destinée à orienter l'action publique ne correspond pas aux temporalités et aux expériences ordinaires de l'action locale, l'injonction paradoxale devient une épreuve professionnelle.

Le leadership ne se résume pas [...] aux actes et connaissances du chef d'établissement ou de tout autre groupe ou personne. Il englobe les activités des leaders en interaction avec d'autres dans des situations et autour de tâches spécifiques. (Spillane, Halverson & Diamond, 2008)

CONSEIL DES MAÎTRES, CONSEIL ÉCOLE-COLLÈGE, D'ADMINISTRATION, ETC. : QUAND ET AVEC QUI PILOTER ?

Orienter l'action collective nécessite le soutien et l'engagement d'autres professionnels. Les sociologues des organisations scolaires soulignent la permanence du découplage structurel entre logiques de régulation (post) bureaucratique et autonomie professionnelle des enseignant-es. Les pilotes déploient donc au quotidien une intense activité cognitive et langagière visant à interpréter pour soi une prescription générale à appliquer dans un contexte singulier (*sensemaking*), autant qu'à l'explicitier et à lui donner du sens (*sensegiving*), pour convaincre d'autres actrices et acteurs de leurs responsabilités, et de leur pouvoir d'agir.

La déconcentration et la décentralisation ont par ailleurs rendu nécessaires les partenariats avec de nouveaux bailleurs de fonds. Bâti scolaire, équipement numérique, projets pédagogiques, personnels non enseignants, etc. : devenir le porte-parole d'une communauté éducative afin de susciter la bienveillance des collectivités territoriales, voire d'autres réseaux locaux, implique également de pouvoir formuler les intérêts de la communauté éducative à leur intention.

Une large majorité des travaux du domaine s'accordent finalement pour déclarer que les chefs d'établissement engagent des activités visant à mobiliser les enseignants [...] le plus souvent par un travail plus ou moins direct sur les pratiques pédagogiques engagées et les améliorations possibles. Ces activités, très dépendantes du contour des missions définies au sein de chaque système éducatif, sont [...] le plus souvent réalisées au détour d'autres activités, via des objets intermédiaires tels que les évaluations ou les difficultés scolaires des élèves. (Bos & Chaliès, 2019)

PAS DE PILOTAGE SANS INSTRUMENTS DE NAVIGATION !

Certains instruments de l'action publique ont contribué à « moderniser » l'administration scolaire : selon leur nature et leur degré d'utilisation, ils peuvent aboutir à de nouvelles façons de penser et d'agir, bien qu'ils soient difficiles à articuler au quotidien. Les projets (d'école, d'établissement, d'académie, de réseau), les contrats et les tableaux de bord, les lettres de mission se sont multipliés depuis les années 1980. Plus récemment, l'apparition de logiciels informatiques d'affectation des élèves, au lycée ou dans l'enseignement supérieur, a reconfiguré l'activité des personnels de direction. De façon plus discrète, la réforme du cadre budgétaire et comptable de 2012, pour répondre aux exigences de la loi d'orientation sur les lois de finances (LOLF) de 2001, a transformé le budget de l'EPLE en levier d'action au service de son pilotage et ouvert un nouvel espace de travail aux gestionnaires au sein des équipes de direction.

Routine bureaucratique, [...] la procédure budgétaire se renouvelle en articulant plus étroitement les lignes budgétaires au projet d'établissement et aux objectifs du contrat tripartite. (Buisson-Fenet, 2019)

Selon les théories de l'activité et de la cognition située (Spillane, Halverson & Diamond, 2008), des outils à première vue plus accessibles soutiennent l'exercice du pilotage. Une note de service permet la diffusion officielle de l'information ; un ordre du jour de réunion oriente le débat ; un formulaire (une grille d'évaluation d'un dispositif ou d'un personnel) rend possible autant qu'il contraint l'activité. Dans tous les cas, les études empiriques rappellent que les usages de ces outils s'avèrent différenciés (Buisson-Fenet & Pons, 2019). Ainsi, l'évaluation interne et/ou externe des établissements scolaires a fait l'objet de tentatives répétées depuis les années 1970 sans que cet instrument n'ait véritablement pu s'institutionnaliser jusqu'à présent.

PILOTER, DES ACTIVITÉS EN TENSION

Les travaux de sociologie clinique (Barrère, 2013) font état de nombreuses épreuves vécues par celles et ceux qui prennent en charge le pilotage d'une politique, d'un territoire de l'action publique en éducation, d'une école ou d'un établissement du second degré. Celles et ceux qui débutent dans ces métiers et fonctions apprennent à réagir dans l'urgence face à l'imprévu tout en développant et en s'inscrivant dans une stratégie plus vaste à long terme ; à faire face à un travail administratif conséquent en même temps que leur expertise didactique et pédagogique est tantôt attendue, tantôt rejetée ; à effectuer des arbitrages, dans une dialectique entre besoins et attentes individuelles et souci du collectif, et entre normes de métier et systèmes d'activité (Engeström, 2011) potentiellement contradictoires ; à s'engager sans compter, par exemple pour acquérir et actualiser des connaissances juridiques indispensables, tout en souhaitant s'économiser pour durer. Ces tensions sont constitutives de la prise en charge de la gouvernance des systèmes éducatifs « par le milieu ».

Piloter : le point de vue de l'ergonomie de l'activité

Les ergonomes s'intéressent à l'activité des professionnel·les en situation de travail, donc à l'écart entre la prescription et le travail réel, toujours plus complexe, riche et porteur de tensions.

Ce que l'institution demande : l'exemple du pilotage des réseaux d'éducation prioritaire

(extrait de la circulaire du 3 mai 2017)

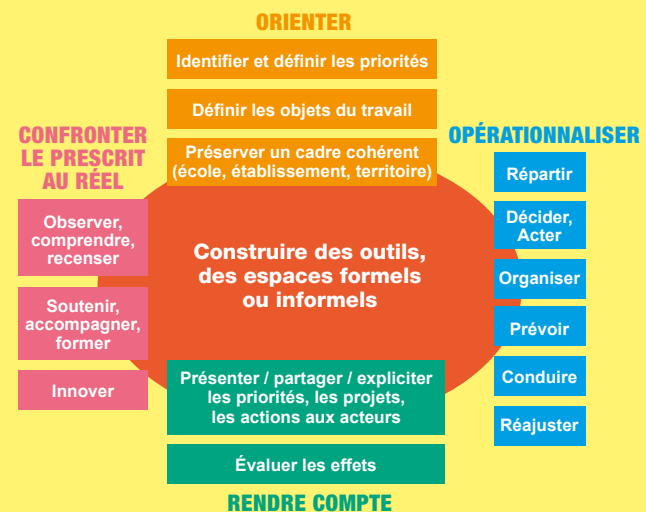
« Les pilotes, le coordonnateur et les formateurs veillent à la mise en œuvre des orientations nationales, appuyées sur le référentiel, à une bonne focalisation des projets sur la réussite de tous les élèves, à la priorité donnée aux apprentissages dans le cadre de la classe. Ils sont garants du projet de réseau et de la priorité donnée à une action pédagogique de fond, étayée par les besoins identifiés par le diagnostic partagé du réseau et de ses résultats. »



Piloter un réseau d'éducation prioritaire : ce que cela demande aux pilotes

(Centre Alain-Savary, 2017)

LES ACTIONS DU PILOTAGE



LES OBJETS DU TRAVAIL

Mise en place du cycle 3	Cohérence entre les cycles	Orientation pédagogiques du référentiel
Temps de formation et d'accompagnement	Relations avec les familles	
Indicateurs	Travail avec les partenaires	Les actions du réseau

QUELQUES RÉFÉRENCES POUR ALLER PLUS LOIN

Pour citer cet Edubref :

Ravez Claire (2021). Pilote : entre métiers et activités. *Edubref*, février. Lyon : ENS de Lyon.
<https://edupass.hypotheses.org/2159>

BIBLIOGRAPHIE

- **Barrère Anne (2013).** *Sociologie des chefs d'établissement. Les managers de la République.* Paris : Presses universitaires de France.
- **Bos Sylvie & Chaliès Sébastien (2019).** Quelles sont les activités réellement réalisées par les chefs d'établissement dans le cadre d'un leadership pédagogique ? *Revue de la littérature. Revue suisse des sciences de l'éducation*, vol. 41, n° 2, p. 423-445.
- **Buisson-Fenet Hélène (2019).** *Piloter les lycées. Le tournant modernisateur » des années 1990 dans l'Éducation nationale.* Fontaine : Presses universitaires de Grenoble.
- **Buisson-Fenet Hélène & Pons Xavier (2019).** Responsable, mais pas redevable ? Gouvernance par les résultats et relations d'« accountability » dans les établissements scolaires en France. *Éducation et sociétés*, n° 43, p. 41-56.
- **Buisson-Fenet Hélène & Rey Olivier (dir.) (2017).** *L'autonomie de l'établissement, avec ou contre les enseignants ?* Lyon : ENS de Lyon.
- **Centre Alain-Savary (2017).** *Enquête sur le pilotage des réseaux d'éducation prioritaire. Analyses, ressources et outils.* Lyon : ENS de Lyon. En ligne : <http://centre-alain-savary.ens-lyon.fr/CAS/nouvelles-professionnalites/pilotes/enquete-sur-le-pilotage-des-reseaux-deduction-prioritaire-1>
- **Dutercq Yves, Gather Thurler Monica & Pelletier Guy (dir.) (2015).** *Le leadership éducatif. Entre défi et fiction.* Bruxelles : De Boeck.
- **Engeström Yrjö (2011).** Théorie de l'activité et management. *Management & Avenir*, n° 42, p. 170-182.
- **Enthoven Simon, Letor Caroline & Dupriez Vincent (2015).** Réformes pédagogiques et autonomie professionnelle : un couple en tension. *Revue française de pédagogie*, n° 192, p. 95-108.
- **Feyfant Annie (2017).** À la recherche de l'autonomie des établissements. Dossier de veille de l'IFÉ, n° 118, mai. Lyon : ENS de Lyon. En ligne : <https://edupass.hypotheses.org/1151>
- **Maroy Christian (2017).** La nouvelle gestion publique de l'école au Québec : vers une gestion de la pédagogie. *Sociologie du travail*, vol. 59, n° 4.
- **Raybaud-Patin Nicole & Lefeuvre Gwenaél (2018).** Les stratégies mobilisées par les chefs d'établissement pour « traduire » la réforme du collège et créer du changement au sein de leur établissement. In Emmanuelle Brossais & Gwénaél Lefeuvre (dir.) (2018), *L'appropriation de la prescription en éducation. Le cas de la réforme du collège.* Toulouse : Octarès, p. 64-75.
- **Reverdy Catherine & Thibert Rémi (2015).** *Le leadership des enseignants au cœur de l'établissement.* Dossier de veille de l'IFÉ, n° 104, octobre. Lyon : ENS de Lyon. En ligne : <https://edupass.hypotheses.org/895>
- **Rey Olivier (2019).** *Pilotes et pilotage dans l'éducation.* Dossier de veille de l'IFÉ, n° 128, février. Lyon : ENS de Lyon. En ligne : <https://edupass.hypotheses.org/1452>
- **Rey Olivier (2016).** *Le changement, c'est comment ?* Dossier de veille de l'IFÉ, n° 107, janvier. Lyon : ENS de Lyon. En ligne : <https://edupass.hypotheses.org/962>
- **Spillane James P., Halverson Richard R. & Diamond John (2008).** Théorisation du leadership en éducation : une analyse en termes de cognition située. *Éducation et sociétés*, n° 21, p. 121-149.

DOSSIERS SPÉCIAUX

- Le leadership éducatif et la gouvernance des systèmes éducatifs : un regard pluriel. *Éducation et francophonie*, vol. 46, n° 1, 2018.
- Les cadres de l'éducation. *Recherche et formation*, n° 78, 2015.
- Les inspecteurs territoriaux : médiateurs du changement. *Administration et éducation*, n° 149, 2016.
- Réformer l'éducation. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 83, 2020.

DOCUMENTS ET RESSOURCES INSTITUTIONNELLES

- MENJS (2017). Pilotage de l'éducation prioritaire. Circulaire n° 2017-090 du 3-5-2017. *Bulletin officiel* n° 18 du 4 mai 2017. En ligne : https://www.education.gouv.fr/bo/17/Hebdo18/MENE1713524C.htm?cid_bo=116133
- MENJS (2015). Missions des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale. Circulaire n° 2015-207 du 11-12-2015. *Bulletin officiel* n° 47 du 17 décembre 2015. En ligne : <https://www.education.gouv.fr/bo/15/Hebdo47/MENH1528933C.htm>
- MEN (2002). Protocole d'accord relatif aux personnels de direction. Annexe 1. Référentiel des personnels de direction. Protocole du 16-11-2000. *Bulletin officiel spécial* n° 1 du 3 janvier 2002. En ligne : <https://www.education.gouv.fr/bo/2002/special1/texte.htm#page7>
- MENJS (2014). Référentiel métier des directeurs d'école. Circulaire n° 2014-163 du 1-12-2014. *Bulletin officiel spécial* n° 7 du 11 décembre 2014. En ligne : <https://www.education.gouv.fr/bo/14/Special7/MENE1428315C.htm>
- Site de l'institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF) : <https://www.ih2ef.gouv.fr/>

ÉDUBREF FÉVRIER 2021 :

Équipe Veille & Analyses de l'Institut français de l'Éducation | ENS de Lyon - 15 parvis René Descartes - BP 7000 - 69342 Lyon cedex 07.
Site web : <http://ife.ens-lyon.fr/ife> • E-mail : veille.scientifique@ens-lyon.fr • Directeur de la publication et de rédaction : © École normale supérieure de Lyon • Graphisme & illustrations : Bruno Fouquet, 06 76 17 79 28.