ENSEIGNER : UN METIER SOUS CONTROLE OU SANS CONTROLE ?

Recteur Alain BOUVIER
Rédacteur en chef de la Revue internationale d'éducation de Sèvres
Directeur de la collection Profession cadre Service public
Président du Conseil de l'Espé de Créteil

Deux débats actuels, proches mais distincts, méritent d'être croisés : celui sur le contrôle du travail enseignant et celui sur la régulation des systèmes éducatifs. En matière d'éducation, tout part des actions conduites sur le terrain. Elles nécessitent de l'autonomie pour les acteurs et, peut-être, un contrôle externe de leurs résultats. Or, dans la majorité des pays, la mission de l'école est définie au niveau politique le plus élevé. Entre ces deux bouts de la chaîne hiérarchique, des échelons intermédiaires et fonctionnels contribuent à donner sens et à favoriser des co-constructions. Chaque niveau pratique les régulations territoriales qui lui semblent pertinentes. Quelle est la spécificité de chacune ? Comment les mettre en synergie et veiller à la régulation des régulations ? Celles-ci assurent-elles pour autant un contrôle du travail des enseignants ? Ont-elles vocations à le faire ?

Des coïncidences temporelles sont souvent porteuses de signes : elles ne relèvent pas du hasard. C'est le cas pour les deux sujets d'actualité que nous pensons intéressant de croiser ici. D'une part, un ouvrage d'Oliver Maulini et Monica Gather Thurler pose la question : « Enseigner, un métier sous contrôle ? »[1], alors que j'affirmerais volontiers que pour un grand nombre de pays : « enseigner est un métier sans contrôle » ; c'est notamment le cas en France. D'autre part, des colloques internationaux, comme celui organisé par l'université de Lisbonne en février 2014[2], s'interrogent en termes d'impact sur les régulations des systèmes éducatifs, en particulier sur les régulations territoriales. Deux sujets distincts et pourtant liés comme nous allons le montrer, en faisant de larges emprunts à la conférence[3] que nous avons prononcée sur ce sujet et qui paraîtra dans les actes du colloque de Lisbonne cité plus haut.

Il est banal de faire observer qu'un système éducatif est complexe[4], notamment en raison du nombre considérable[5] des acteurs qu'il met en jeu et de leurs qualités diverses ; dans chaque pays, c'est l'une des plus grosses organisations professionnelles contemporaines. Un système éducatif[6], à sa façon, implique les pouvoirs politiques, les établissements scolaires, les élèves, leurs parents, les enseignants, la société civile, des entreprises, des associations, des ONG, les milieux culturels, des communautés, d'autres parties prenantes encore, et il le fait à travers une grande diversité de situations territoriales. D'une part, dans un grand nombre de pays, l'enseignement relève d'une « mission » définie au plus haut niveau politique : État, Parlement, gouvernement, Régions, municipalités… de ce que l'on nomme les

« pouvoirs organisateurs ». D'autre part, à la façon dont le diraient des économistes, le « service » est assuré directement sur le terrain, au contact des destinataires : l'organisation des processus éducatifs et les prestations en direction des élèves sont l'œuvre d'un nombre élevé d'acteurs, notamment, bien sûr, en premier les enseignants qui, souvent, s'estiment trop contrôlés, alors que divers observateurs dont je suis notent plutôt l'absence (normale ou pas, là est la question) de contrôle formel, hiérarchique ou par les pairs. On ne distingue rien de comparable dans les autres secteurs de la société, même pour le domaine de la santé où pourtant l'autonomie d'un médecin n'a rien à envier à celle d'un enseignant. Les professeurs sont relativement isolés les uns des autres au sein d'établissements scolaires qui tentent péniblement d'assumer leur autonomie collective, voire de la développer. Et ce « service » est aussitôt « consommé », là où il est « produit », avec la contribution essentielle des élèves, parties prenantes dans leurs apprentissages, car c'est l'élève qui apprend. Les interactions en classe sont immédiates. Sur ce point encore, l'analogie avec les services de santé est grande. Enfin, une ligne hiérarchique plus ou moins affirmée relie le « sommet » et la « base », à travers une lancinante question : vaut-il mieux pratiquer un management « top down » ou « bottom up », sachant que le premier se rencontre plus souvent que le second[7] et se prête sans doute plus facilement à la mise en place de contrôles de l'action des enseignants, du moins en théorie ?

Entre les deux bouts de cette chaîne hiérarchique existent des niveaux intermédiaires qui favorisent des échanges horizontaux et fonctionnels entre les établissements scolaires et les enseignants à travers diverses formes de réseaux (de personnes et/ou d'établissements scolaires). Ceci est sensiblement différent d'un pays à un autre : les organisations politiques territoriales ne sont pas les mêmes. Une Wilaya n'est pas un Canton Suisse. Une Région française n'est pas une Province canadienne. Ces niveaux horizontaux sont propices aux co-constructions entre les diverses parties prenantes locales. Vont-elles jusqu'à pratiquer de la co-évaluation et de la régulation ? Très rarement.

Outre de promouvoir les échanges horizontaux et fonctionnels, les organisations territoriales intermédiaires agissent tous azimuts, aussi bien en directions du « bas », c'est-à-dire des acteurs de terrain, que du haut, des pouvoirs organisateurs ; mais aussi de leurs partenaires de proximité, plus ou moins nombreux suivant l'organisation politique des pays et sa culture. D'où leur rôle essentiel d'interface et de traduction : les différents niveaux, les diverses parties prenantes, n'emploient pas le même langage. Et surtout leurs enjeux ne sont pas les mêmes.

Ces niveaux se distinguent donc entre eux sur plusieurs aspects : enjeux, échelle territoriale, compétences collectives, parties prenantes… Ils se différencient surtout par les mécanismes de régulations territoriales qu'ils pratiquent. L'absence de mécanismes formels de régulation est un type de régulation qui s'inscrit le plus souvent, comme en France, dans une logique bureaucratique (au sens de Max Weber) : les bureaucraties ne régulent pas. **Quel est le but et la nature de ces diverses régulations ? Sont-elles organisées en système ? Qui veille à la cohérence de l'ensemble ? Comment est assurée la régulation des régulations ?**

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, après avoir regardé plus en détail ce qui se joue aux deux bouts de la chaîne, nous reviendrons sur « l'entre-deux », avant de terminer sur la spécificité des diverses régulations territoriales et une rapide comparaison. La légitime question des régulations transnationales, à travers de multiples organismes comme l'OCDE, l'Unesco, des ONG, des associations ou la Banque mondiale, mériterait un article spécifique.

L'action enseignante et son contrôle

Il est bon de le reconnaître, en réalité, dans un système éducatif, tout part des actions conduites et assurées sur le terrain[8] et celles-ci nécessitent de l'autonomie. Certes, de l'autonomie individuelle pour les acteurs (en général ils en disposent assez largement, en France, elle est même garantie par la Loi[9]), de l'autonomie collective pour les établissements scolaires (elle est souvent très limitée et faiblement encouragée, sauf dans certains pays notamment ceux du Nord de l'Europe ou des pays d'Europe centrale comme la Hongrie).

Qu'il s'agisse d'enseignement, d'éducation ou d'instruction, c'est au contact direct des élèves, au sein de

la « sacro-sainte » classe (dont la porte reste fermée dans beaucoup de pays et où les parents sont rarement présents) que se joue l'essentiel : l'enseignant tente d'organiser les processus éducatifs pour ses élèves, produit et livre le « service » qu'il estime devoir leur rendre, dans le cadre qui est le sien, le plus souvent à travers son projet pédagogique (pas toujours explicité), même s'il a le sentiment de le définir sous de fortes pressions externes à sa classe. Nous trouvons là la forme scolaire[10] héritée du XIX^{e} siècle en Occident, voire depuis encore plus longtemps en Asie, en Orient, avec des différences historiques et culturelles qui mériteraient d'être précisées.

Dans la classe, les élèves placés en situation d'apprentissage doivent « en temps réel », comme l'on dit aujourd'hui, mettre en œuvre à travers leurs activités, des processus cognitifs qui les conduisent à l'acquisition de nouveaux savoirs et de nouvelles compétences, aidés par des interactions avec l'enseignant et entre eux, à charge pour le professeur de vérifier leurs acquis. On pourrait dire que ce service aussitôt fourni est « consommé » in situ à travers des interactions. S'exprime là un rapport spécifique au temps et à l'espace, caractéristique de l'actuelle forme scolaire. Cela se retrouve aussi dans le secteur de la santé, dans les rapports, à l'hôpital, entre le corps médical et les patients.

Suivant les pays, l'autonomie de l'enseignant est plus ou moins grande (assez grande en général), accompagnée, ou non, de rendus de comptes en direction de ses collègues (à vrai dire, pas très souvent), de sa hiérarchie, des parents d'élèves (dans certains pays), des élus locaux ou d'autres parties prenantes. D'un pays à un autre, les différences observées sont avant tout culturelles[11]. Par exemple en Europe, se distinguent des différences entre les pays du Sud (plutôt catholiques) et ceux du Nord (plutôt protestants). En suisse, d'importantes disparités existent entre les différents cantons.

Ces actions très localisées dans le temps et dans l'espace supposent que les enseignants disposent d'une suffisante autonomie afin de pouvoir innover et assumer leurs responsabilités pédagogiques dans le cadre qui est le leur. Pour ce faire, ils se dotent d'indicateurs (souvent implicites), mesurent les résultats de leur action (évaluation des acquis des élèves et de leurs compétences) et s'interrogent sur sa qualité, voire sa pertinence. Dans les pays où l'auto-évaluation est encouragée, ces indicateurs peuvent aussi les aider à s'évaluer et à formuler les rendus de comptes qu'ils pratiquent. Cela relève encore plus d'un objectif à atteindre que d'une réalité solidement établie. Le professionnalisme n'est pas toujours au rendez-vous.

Quelles soient intellectuellement pauvres ou riches, régulières ou exceptionnelles, simplistes ou sophistiquées, intuitives ou armées d'outils, les régulations locales et ponctuelles ainsi pratiquées sont essentiellement didactiques. Elles portent sur les connaissances des élèves, l'analyse de leurs erreurs, leurs acquis (cognitifs notamment) et la maîtrise de compétences au sens des « compétences clés » définies au niveau international[12]. Elles sont mesurées par des enquêtes internationales variées (PISA, TIMSS, PIRL) ou nationales, même si, en règle générale les enseignants s'en préoccupent peu ou feignent de le faire, pensant ainsi (à tort ou à raison), préserver leur autonomie pédagogique individuelle au sein de la classe. Notons que si certains pays (l'Allemagne par exemple) se sont emparés dès 2000 des résultats de PISA, en France, il aura fallu attendre les résultats de PISA 2012 pour que l'on observe un « choc », médiatique qui semble durable (mieux vaut tard que jamais). Quelles conséquences aura-t-il ? Nous verrons si les doutes que certains expriment quant à sa répercussion réelle (sans doute exprimant ainsi leur espoir) se confirment.

Le but de ces régulations didactiques locales est le renforcement des apprentissages des élèves. Elles sont donc orientées vers l'élève. Elles permettent aux enseignants de pratiquer des formes de « remédiation »[13] des apprentissages des élèves, par rapport au cadre défini par leur projet pédagogique, quelquefois celui de l'équipe enseignante ou de l'établissement scolaire.

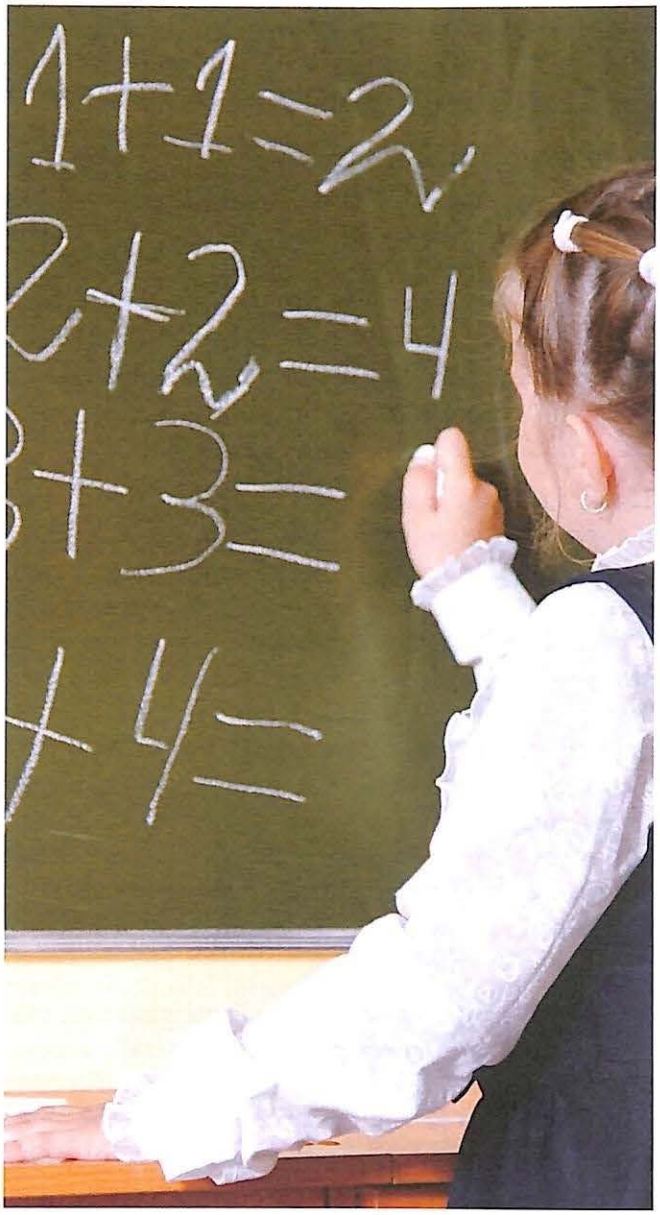
Ces régulations ne sont en rien des contrôles de l'action des enseignants ; lorsqu'il existe des formes de contrôles explicites, en général, ils sont sans liens avec les régulations pratiquées. Par exemple, en France, où se pratiquent encore des inspections pédagogiques, elles ne s'appuient pas sur les résultats des élèves ou seulement à la marge. Peut-être le font-elles un peu plus dans l'enseignement primaire que dans l'enseignement secondaire. Si la « présence » hautement symbolique des inspecteurs (ils passent une heure, une fois tous les 5 ou 7 ans dans les classes de l'enseignement secondaire) sert à justifier une rhétorique des enseignants selon laquelle ils seraient placés sous contrôles (contrôles administratifs et

« tatillons » disent-ils), au contraire, je partage le point de vue des chefs d'établissement, des parents d'élèves et des élus qui pointent l'absence de contrôle réel du métier d'enseignant. Cela serait-il toléré pour les hôpitaux ou pour les services sociaux ? Au nom de quoi une telle différence ?

Les pouvoirs organisateurs

Le second bout de la chaîne est celui où s'expriment avant tout des pouvoirs classiques dans nos sociétés contemporaines. Les pouvoirs politiques, bien sûr, mais aussi des pouvoirs économiques, culturels, religieux, sportifs, associatifs... Ils sont souvent qualifiés de « pouvoirs organisateurs ». Ce terme permet d'inclure dans les propos les diverses parties prenantes : l'État, les régions, les Wilayas, les municipalités, des communautés[14]. En général, ces parties prenantes sont toutes plus ou moins présentes. L'organisation politique du pays distingue les territoires entre eux (notamment ce qui relève d'entités élues autres que l'État). Leur poids relatif se mesure, entre autres, au volume des moyens financiers qu'ils consacrent à l'École[15]. Par exemple, en France, la « dépense intérieure d'éducation » (la DIE) vient de l'État pour 54% (pourcentage en baisse régulière depuis deux décennies : acte 1 de la décentralisation[16]) et de 25% des collectivités territoriales (pourcentage en hausse régulière sur la même période), le reste venant des entreprises et des familles (pourcentages stables sur cette période). Au-delà des problèmes corporatistes touchant au nombre des jours de présence des enseignants dans les écoles, l'actuel débat français sur les rythmes scolaires s'éclaire beaucoup si on l'analyse en termes de sources de financement des diverses activités scolaires et extrascolaires envisagées, ainsi qu'en termes de coûts des transports scolaires (qui passent de 4 à 5 jours) et sont payés par les départements.

Les comparaisons internationales sont éclairantes sur ces questions, ce dont ne se privent pas les ministres de l'Éducation lorsqu'ils se rencontrent. Ces études sont nombreuses et de sources diverses[17]. Les choix idéologiques sont déterminants, par exemple, sur ce qui relève légitimement, ou pas, de l'État ou directement des parents. Il faut savoir aussi que la réalité peut être assez différente de la rhétorique dominante. Ainsi, en France, « l'École de l'ombre » au sens de Mark Bray[18], directement payée par les parents et qui s'ajoute à la scolarité formelle, repré-



sente actuellement un marché en plein expansion depuis plus d'une décennie (de l'ordre de 10% par an), qui atteindrait 3 milliards d'euros, alors que ni les pouvoirs publics ni les organisations syndicales n'évoquent jamais ce phénomène massif. Ils laissent ainsi, lâchement, l'école informelle et le marché orienter, de fait, l'école formelle. Si les pouvoirs organisateurs peuvent envisager d'assurer des formes de contrôle de l'action collective des enseignants, que peuvent-ils faire par rapport à ce considérable secteur informel en développement et sans doute très influent sur les acquis des élèves ? Qui veille aux articulations entre les registres formels et informels ?

La mission de l'école est définie au niveau le plus élevé, par les pouvoirs organisateurs, presque indé-

pendamment des acteurs de terrain. Les députés ou les conseillers municipaux sont élus par l'ensemble des citoyens, pas seulement par les enseignants. Il en va de même pour les commissaires au sein des Commissions scolaires québécoises. Sur la base de choix idéologiques, politiques et de valeurs qui expriment un choix de société et le rôle qu'ils assignent à l'École, ils fixent sa mission, ses finalités, ses objectifs. Dans certains pays, cela peut-être accompagné d'un code éthique.

Les pouvoirs organisateurs arrêtent leurs choix stratégiques qu'ils précisent à travers des indicateurs de résultats et de performances, éclairés par les comparaisons internationales. En France, depuis 2006, le Parlement le fait dans le cadre la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)[19]. Ils se préoccupent de l'efficacité, l'efficience, la qualité et l'équité (point faible du système éducatif français selon PISA).

Les régulations que pratique ce bout de la chaîne sont avant tout politiques, en termes d'évaluation de la politique publique d'éducation, sur la base d'indicateurs qu'il arrête. Elles ne constituent en rien des contrôles du travail enseignant. Leur but est l'amélioration permanente du fonctionnement et des résultats du système éducatif. Elles sont orientées vers le politique. Elles visent à réguler le système global et à permettre aux élus de rendre compte aux citoyens et à la société civile : en termes de résultats (les objectifs annoncés sont-ils atteints ?), de performance (a-t-on encore fait mieux ?) et d'efficience (l'a-t-on fait au moindre coût ?). Toutefois, qui ces régulations engagent-elles ? Quelles sont leurs réelles conséquences ?

On mesure l'écart considérable et la nature différente entre les types de régulations pratiquées aux deux bouts de la chaîne. Mais ni les unes ni les autres ne peuvent être considérées comme des formes de contrôles du travail des professeurs. Si le métier enseignant est sous contrôle comme le croient certains, alors celui-ci est ailleurs.

Construire du sens

Entre ces deux bouts de la chaîne existent des niveaux intermédiaires[20], pour assurer des relais (haut-bas et bas-haut), mais aussi pour apporter une plus-value spécifique. Leur nombre dépend des pays et des organisations politiques et/ou administratives mises en place. Quels sont leurs rapports à l'environnement ? Aux parties prenantes territoriales ? Aux caractéristiques géographiques, économiques, culturelles, historiques des territoires concernés ? Quels échanges fonctionnels entre les écoles ? Quelles actions horizontales et quels liens entre les enseignants sont ainsi favorisés ?

Ces niveaux intermédiaires, lorsqu'ils existent, contribuent à donner du sens aux actions locales et à favoriser des co-constructions : le sens est un construit. Ces niveaux sont alors pertinents pour faciliter partenariats et rendus de comptes de proximité, notamment aux diverses parties prenantes territoriales. Des comparaisons sont possibles. Une gouvernance[21] adaptée s'appuie sur les projets d'écoles et lorsque cela existe, sur des projets territoriaux. Ainsi, existent en France des projets d'académie[22].

Chaque niveau pratique les régulations territoriales qui lui semblent pertinentes. Quelle est la spécificité de chacune ? Là encore, on ne discerne rien qui ressemble à du contrôle de l'action enseignante, même si d'autres contrôles s'exercent souvent à ce niveau : administratif (contrôles de légalité par exemple), financier, rapport à l'emploi, à l'insertion professionnelle, pressions du marché scolaire, etc. Les régulations territoriales intermédiaires nécessitent des indicateurs territoriaux spécifiques, précisés par le projet territorial lorsqu'il en existe un. Quels liens précis au territoire et aux parties prenantes ? Quelle pertinence des choix faits ?

Le but de ces régulations est de faire progresser les équipes d'enseignants dans leurs apprentissages collectifs, dans une logique de développement professionnels, de communautés et d'établissements scolaires apprenants[23]. Peut-être cet échelon peut-il aussi pratiquer des formes d'autocontrôles sur un strict registre professionnel. Cela se fait à travers des comparaisons entre écoles, par l'analyse des erreurs, la capitalisation des acquis de l'expérience et des compétences collectives. C'est à ce niveau que s'observent les parcours des élèves, que se mène la lutte contre le décrochage scolaire, que se prépare l'accès à l'emploi local, que l'on se préoccupe d'insertion professionnelle durable. Ces régulations sont donc orientées par le sens et l'action collective. S'il existe un contrôle du travail enseignant, alors il est peut-être là, clairement local, social et économique. Où le voit-on vraiment s'exercer ?

En guise de conclusion

Le tableau ci-dessous résume les propos précédents en comparant entre elles les régulations pratiquées aux trois niveaux évoqués.

	Nature	But	Objectifs	Indicateurs	Échelle temporelle
Terrain	Didactique	Améliorer les apprentissages des **élèves**	Renforcer les apprentissages Faciliter les remédiations	Acquis des élèves Compétences des élèves	Quotidien ou mensuel
Niveaux	Construction de sens Action collective	Favoriser les apprentissages collectifs des **enseignants**	Liens au territoire Comparaison entre écoles Capitalisation des compétences des enseignants	Parcours Décrochage Diplômes Accès à l'emploi	Semestriel ou annuel
Système global	Politique	Améliorer le fonctionnement et les résultats du **système**	Fonctionnement et résultats Comparaisons entre pays Rendu de comptes aux citoyens et aux élus	Fixés par les pouvoirs organisateurs	Annuel et pluriannuel

Des régulations spécifiques à chaque niveau et simplement juxtaposées nuisent à la régulation d'ensemble. Au contraire, si le but recherché est d'en assurer l'efficacité, comment les mettre en système et permettre la régulation des régulations, sans pour autant mettre en place des mécanismes de contrôles dont la nécessité et la pertinence resteraient à établir ? La régulation des régulations veille aux articulations, à la cohérence de l'ensemble, à la pertinence. La cohérence exige de pratiquer un management par le sens et une gouvernance ad hoc.

Ce n'est pas un chantier mais un défi à relever, au bénéfice des élèves et du bien commun.

Bibliographie

- **Bray M (2011)** : L'ombre du système éducatif : quel soutien scolaire privé ? Quelles politiques publiques ? IIEP, Unesco
- **Bouvier A. (2009)** : Management et sciences cognitives, 4e édition, « Que sais-je ? », Paris, PUF
- **Bouvier A. (2012)** : La gouvernance des systèmes éducatifs, 2e édition, Collection Politique d'aujourd'hui, Paris, PUF
- **Bouvier A. (2014)** : De l'autonomie des établissements à la gouvernance globale du système : quelles régulations territoriales ? (à paraître).
- **Dupriez V. et Malet R. (2014)** : L'évaluation dans les systèmes scolaires. Accommodements du travail et reconfiguration des professionnalités, Louvain-la-Neuve, De Boeck.
- **Maulini O. et Gather Thurler M. (2014)** : Enseigner : un métier sous contrôle ? Entre autonomie professionnelle et normalisation du travail, Collection Pédagogies, Issy-les-Moulineaux, ESF.
- **Morin E. (2005)** : Introduction à la pensée complexe, Paris, Éditions du Seuil
- **Trosa S. et Bartoli A. (2011)** : Le management par le sens au service du bien public, Collection Profession cadre Service public, Poitiers, Scéren-ESENESR
- **Vincent G. (1994)** : L'éducation prisonnière de la forme scolaire, Lyon, PUL.
- www.ries.revues.org

Notes

1. Avec le risque de prolétarisation des enseignants, sujet sur lequel se penchent Dupriez V. et Malet R. (2014).
2. Education, économie et territoire - le rôle de l'éducation dans le développement.
3. Bouvier A. (2014)
4. Au sens où l'entend Edgar Morin
5. En France, près de 1,3 millions de personnes (pour 12 millions d'élèves).
6. Notons toutefois que l'éducation n'est pas organisée en « système » dans tous les pays.
7. Au Québec, le ministère de l'éducation n'a été créé que dans les années 1960. Il demeure très modeste.
8. Une formule d'Antoine Prost l'exprime bien : « en pédagogie, comme en aviation, le danger vient du contact avec le terrain ! ».
9. Sans que soit clairement défini ce dont il s'agit, ce qui permet tout et le contraire de tout.
10. Au sens de Guy Vincent (1994).
11. Ces questions sont fréquemment évoquées dans des numéros de la RIES : Revue internationale d'éducation de Sèvres
12. En France, reprise dans la loi Fillon 2005, en termes de Socle commun de connaissances et de compétences.
13. Selon le terme communément employé aujourd'hui
14. Dont le rôle est très important dans certains pays : en Amérique du nord, en Amérique du sud, en Afrique, en Angleterre, etc.
15. C'est le sujet du numéro 66, à paraître en 2014, de la RIES
16. Le budget de l'État consacré à l'enseignement scolaire est égal au montant de l'impôt sur les revenus, ce qui dit son ampleur, et il ne représente que 54% de la DIE.
17. Cf. Palmarès et classements en éducation, Revue internationale d'éducation de Sèvres, N° 54, septembre 2010
18. Bray M. (2011)
19. Votée en 2001.
20. Un ou deux suivant les pays ; en France, il y a encore peu de temps, il en existait trois : pour l'enseignement primaire par exemple : circonscriptions, département, académie. Personne ne s'interrogeait sur la pertinence de cette organisation fruit de l'Histoire, sur les déperditions et sur les coûts de cette situation.
21. Bouvier A. (2012)
22. Découpage administratif du système éducatif, correspondant souvent à une région. Il en existe 26 en métropole et 4 outre-mer.
23. Bouvier A. (2009)
24. Trosa S et Bartoli A. (2011).