

La recherche d'efficacité

Le cas de la Rhénanie-Westphalie

Nando Mäscher



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/4188>

DOI : 10.4000/ries.4188

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1994

Pagination : 35-46

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Nando Mäscher, « La recherche d'efficacité », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 04 | 1994, mis en ligne le 17 avril 2015, consulté le 08 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/ries/4188> ; DOI : 10.4000/ries.4188

Ce document a été généré automatiquement le 8 janvier 2020.

© Tous droits réservés

La recherche d'efficacité

Le cas de la Rhénanie-Westphalie

Nando Mäsch

- 1 Telle a été l'introduction d'une circulaire au ton étonnamment personnel du ministre de la Culture de la Rhénanie-Westphalie – le Land fédéral le plus peuplé d'Allemagne – adressée aux « chers collègues » dans les établissements scolaires, finissant par « *mit freundlichen Grüßen, Ihr Hans Schwier* » et signée de sa propre main.
- 2 La missive, dont le mot-clé était « l'amélioration de l'efficacité », a paru à la première page du Bulletin officiel n° 1/1992.
- 3 On peut facilement en conclure que les équipes de direction, énergiquement mises en route « vers une plus grande efficacité », doivent se trouver devant de graves problèmes.
- 4 Qui constitue le corps de direction ? Quelles sont les mesures prises pour améliorer leur niveau de professionnalité ? Quels sont les problèmes principaux qui se posent pour le système scolaire en général et pour les corps de direction en particulier ? Quelles sont les mesures censées être aptes à les résoudre ?

Le corps de direction des établissements scolaires

- 5 Il est impossible de répondre d'une manière exhaustive à la question de savoir qui forme l'équipe de direction en Allemagne, il y aurait matière à un article supplémentaire. Car en République fédérale d'Allemagne, les seize Länder bénéficient d'une autonomie culturelle, la *Kultur* englobant, dans les esprits allemands, le domaine de l'éducation.
- 6 La formulation, par exemple, que le Land de Rhénanie-Westphalie, avec environ 2,5 millions d'élèves, 160 000 enseignants et 7 000 établissements scolaires, pris comme exemple pour concrétiser cette analyse, bénéficie d'une autonomie culturelle, correspond à une conscience et un sentiment réels chez les Allemands. Le nouveau président de la République Roman Herzog a fait preuve de son sens fédéral dans son discours inaugural du 1^{er} juillet 1994 au Reichstag de Berlin en disant :

Le 3 octobre 1990, l'Allemagne fédérale a non seulement grandi en surface et en population, mais elle est aussi devenue plus colorée, plus contradictoire et même plus riche en conflits. Est-ce un mal ? L'uniformité, pourtant souhaitée par beaucoup, n'a jamais été le trait caractéristique de notre pays. Notre richesse provient de notre diversité et de notre multiformité. C'est par là que notre culture et, vraisemblablement aussi notre créativité, sont nées¹.

- 7 Après la première focalisation sur l'exemple du Land de Rhénanie-Westphalie, et toujours pour être plus concret, une deuxième considération semble judicieuse, celle de prendre en exemple le corps de direction du *Gymnasium*, catégorie d'établissements qui comprend le collège et le lycée, accueillant des élèves de dix à dix-neuf ans et allant jusqu'à l'*Abitur*, baccalauréat allemand, qui ouvre les portes à toutes les études du supérieur. Le *Gymnasium* est un type d'établissement qui sélectionne les élèves. En Rhénanie-Westphalie, environ 37 % d'une génération d'élèves sont passés en 1994 de l'enseignement primaire au *Gymnasium*, contre 25 % à la *Realschule*, 23 % à la *Hauptschule* et 16 % à la *Gesamtschule*, cette dernière étant la seule à dispenser un enseignement intégré (à deux niveaux).
- 8 En comparant dans le *Gymnasium* les effectifs des différents corps de personnels, il y a deux phénomènes notoires, du moins aux yeux du lecteur français : le faible nombre de membres du corps de direction proprement dit, et le manque total de personnel d'éducation. Voici l'exemple précis d'un *Gymnasium*, le *Burgau-Gymnasium* (900 élèves), l'un des cinq établissements homologues à Düren, ville rhénane d'environ 90 000 habitants ayant une zone scolaire attenante d'environ 150 000 habitants :
 - personnel de direction : le chef d'établissement et l'adjoint ;
 - personnel d'administration : un poste et demi de secrétaire et un concierge ;
 - personnel enseignant : 58,4 postes (en 1994).
- 9 Dans le système allemand, le corps de direction fait partie du personnel enseignant, alors que l'équipe d'administration est formée par les membres du personnel non-enseignant. Ceux-ci sont payés par une collectivité locale, par la commune, ceux-là par l'État, le Land de Rhénanie-Westphalie.
- 10 Contrairement au proviseur français, son collègue allemand, le *Oberstudiendirektor*, est tenu de donner au moins cinq heures de cours par semaine². Pour ne pas perdre le contact avec les jeunes d'une part ni celui avec ses disciplines et la pratique didactique et méthodologique d'autre part. Il est donc logique que le chef d'établissement allemand fasse partie du personnel enseignant.
- 11 Pour tout enseignant du *Gymnasium*, un poste à temps complet comporte une obligation hebdomadaire de service de 23,5 heures de cours qui peut être réduite d'un certain nombre d'heures en fonction de l'importance d'une ou plusieurs tâches spéciales.
- 12 En pratique, la demi-heure est réalisée en partant d'un nombre d'heures obligatoires de 24 pour une année et de 23 pour l'année suivante.
- 13 Sauf exception, tous les professeurs sont bivalents. Ils dispensent donc deux disciplines. Ceci représente un avantage pour leur emploi du temps et pour les classes bilingues existant en Allemagne depuis la deuxième moitié des années soixante³.
- 14 S'il est vrai qu'un grand établissement scolaire, en France, peut être observé selon les quatre perspectives suivantes : entreprise, cité marchande, communauté et service public⁴ et que la situation est comparable en Allemagne, on devine que plus de deux

acteurs doivent nécessairement prendre leurs responsabilités dans la direction d'un tel établissement.

- 15 Ce sont, en effet, les titulaires de postes à responsabilité, toujours des enseignants, qui, sous l'autorité du chef d'établissement, assurent par exemple la coordination du cycle probatoire (classes 5 et 6 en Allemagne, CM2 et 6^e en France), du cycle moyen (classes 7-10/de la 5^e à la 2^{nde})⁵. Du second degré (classes 11-13/2^{nde}-terminale) ainsi que de la coordination des trois groupes de disciplines suivants : langues-littérature-arts plastiques/musique, sciences sociales (humaines) et mathématiques-sciences-technique. Ces six responsabilités importantes sont à remplir par six enseignants particulièrement qualifiés et expérimentés. Ce sont les *Studiendirektoren*. Ils s'ajoutent à la direction proprement dite et forment avec celle-ci l'équipe de direction. Le nombre d'enseignants titulaires de « postes à responsabilité » est déterminé par le rapport élèves/enseignant (dans le premier degré un enseignant pour 19,7 élèves, dans le second un pour 12,2 élèves).
- 16 Quand le rapport accorde plus de six « postes à responsabilité », le chef d'établissement propose à l'inspecteur d'académie une ou plusieurs responsabilités supplémentaires à assumer par des *Studiendirektoren*. Dans ce cas, les groupes de disciplines sont partagés, ou l'inspecteur décerne une responsabilité pédagogique, éducative ou administrative au candidat.
- 17 On s'étonnera que les titulaires de postes à responsabilité (*Studiendirektoren*) soient tenus d'assumer leurs tâches sans aucune décharge automatique d'heures de cours ; leur rémunération consiste dans une promotion au grand choix et un traitement sensiblement plus élevé.
- 18 Entre le poste d'entrée (*Studienrat*) et celui du *Studiendirektor*, le *Oberstudienrat* était, jusqu'en 1994, souvent sans responsabilité spéciale (voir plus loin). Si néanmoins, il est chargé par exemple des échanges scolaires, la *Lehrerkonferenz*, conseil auquel participent tous les enseignants de l'établissement, peut lui accorder une décharge d'une ou de plusieurs heures de cours par semaine. Les décharges sont calculées selon un système échelonné sur le total des postes.
- 19 Le chef d'établissement et l'adjoint bénéficient d'une enveloppe de décharge de direction qu'ils répartissent entre eux d'un commun accord. Dans les grands établissements, il y a la possibilité d'y faire participer d'autres enseignants auxquels le chef d'établissement décerne une tâche administrative permanente. L'enveloppe de décharge de direction se calcule selon un système établi en fonction du nombre de postes.
- 20 Toutes les directions d'établissements scolaires ont des missions comparables, mais les modalités ne sont pas identiques.
- 21 Le *Gymnasium* connaît une double dépendance, d'une part celle de l'État, c'est-à-dire du gouvernement du Land représenté par le ministre de la Culture (inspection suprême) et du gouvernement régional *Besirksregierung* avec son département de l'inspection académique qui est l'inspection supérieure ; d'autre part celle de la commune, collectivité locale de rattachement. Ainsi, le personnel enseignant est payé et contrôlé par l'État et le personnel d'administration et de service (secrétaires, concierge) par la commune. Cette dernière assure, en outre, la construction et l'entretien des bâtiments, fournit l'ameublement, les matériels d'enseignement, les manuels, la bibliothèque. Elle a également en charge les transports scolaires.

- 22 La direction est donc déchargée de ces tâches. Néanmoins, le chef d'établissement gère la plupart des chapitres du budget, mais dans les limites étroites qui lui ont été imposées.
- 23 Et bien que le personnel d'administration dépende de la commune, il a le droit d'agir comme leur supérieur dans le domaine du fonctionnement de l'établissement.
- 24 Le *Oberstudiendirektor* est le chef de tous les personnels mais il n'est pas leur supérieur hiérarchique. Il a le droit de leur donner des instructions sans avoir par exemple le pouvoir de prendre une mesure de promotion ou de discipline. D'autre part, sa responsabilité est globale dans toute la force du terme :
- Le chef d'établissement est responsable de l'enseignement et de l'éducation dans l'établissement. Il est le supérieur de toutes les personnes actives de l'établissement. Il représente l'établissement auprès du public. Il est responsable de l'administration de l'établissement. L'expédition des affaires scolaires courantes est à sa charge. Il est le « maître de la maison ». (Loi sur l'administration scolaire du Land de Rhénanie-Westphalie, § 20, article 2).
- 25 Pour pouvoir assumer ces responsabilités, il a le droit et même la tâche de voir les enseignants dans leurs cours et d'analyser et d'apprécier leurs activités pédagogiques. Pour préparer le rapport d'inspection, il rédige une fiche de notation qui porte sur le travail pédagogique, éducatif et administratif de l'enseignant. Il y exprime des appréciations sans conclure la fiche par une note. C'est au supérieur hiérarchique, à l'inspecteur, d'en mettre une.

La professionnalité du corps de direction

- 26 Les acteurs du système scolaire sont tous d'accord sur le fait que la direction d'un établissement est un métier qui demande des connaissances, des aptitudes et des compétences qui sont certes basées sur le métier d'enseignant mais qui sont en grande partie tout autre. Le mot-clé est le « management » avec toutes les implications que cela comporte.
- 27 Bien que l'Allemagne soit censée être l'un des pays les mieux organisés, elle ne l'est pas encore sur ce point. Le chef d'établissement autodidacte reste la règle la plus fréquente.
- 28 Le recrutement du personnel de direction se fait sur la base des éléments suivants.
- 29 Les postes sont publiés au Bulletin officiel. Les candidats postulent et sont choisis d'abord sur dossier, puis sur un rapport d'inspection portant d'une part sur un ou deux cours faits par le candidat, d'autre part sur l'appréciation que le candidat porte sur un cours dispensé par un enseignant en prouvant son aptitude à discuter du cours avec ce dernier et en apportant une appréciation pédagogique, didactique et méthodologique sur la préparation et le déroulement du cours, ensuite sur son aptitude à présider une importante conférence d'enseignants et enfin sur un entretien d'environ une heure mené par l'inspecteur et portant sur toutes sortes de questions didactiques, méthodologiques, pédagogiques, éducatives et sur celles qui caractérisent les missions du chef d'établissement. Après avoir choisi, parmi tous les candidats, les meilleurs, c'est-à-dire ceux dont les compétences en termes chiffrés sont les meilleures, la *Bezirksregierung*, plus précisément son département de l'inspection régionale (inspection d'académie), déclare ces candidats aptes à remplir la fonction de chef d'établissement et les nomme à la collectivité locale de rattachement, la commune, qui a le droit de proposer l'un de ces candidats à l'inspection suprême du Land, au ministre.

Celui-ci le nomme chef d'établissement. Ce sont *grosso modo* les modalités jusqu'à la *Beratung* (conseil donné) à la commune. Elles sont identiques pour le chef d'établissement et pour l'adjoint.

- 30 Pour les postes d'enseignement, y compris ceux à responsabilité, c'est l'inspection académique qui décide seule des promotions de classe, le droit de proposition à la collectivité locale de rattachement n'y étant plus prévu depuis 1993.
- 31 Le « conseil donné » mentionné plus haut est un euphémisme. La commune est obligée de s'y tenir. Elle n'a pas le droit de proposer un candidat qui ne figure pas dans le groupe des meilleurs. Mais parmi ceux-ci, elle peut faire un choix.
- 32 Son choix est limité par la loi de la promotion des femmes et par celle des handicapés. Les candidats appartenant à ces deux groupes ont la priorité mais uniquement à condition que la notation soit exactement la même.
- 33 Ni avant ni après la nomination, le chef d'établissement n'est tenu de suivre une formation obligatoire qui le prépare à ses fonctions. Le système obligatoire français, de formation d'adaptation à l'emploi, de stages, de formation d'accompagnement et de formation continue, n'est pas pratiqué en Allemagne. Néanmoins, pour la presque totalité des nouveaux chefs d'établissement, il va de soi qu'ils participent aux formations spécifiques facultatives avant la nomination et pendant les premières années en poste.
- 34 Cependant, depuis 1985 environ, un institut d'État en Rhénanie- Westphalie⁶ élabore un modèle de formation des personnels de direction et d'inspection. Il est basé sur la stratégie d'innovation appelée « Évolution d'organisation » (EO)⁷ que le Norvégien Per Dalin a systématiquement appliquée à l'école⁸. Le *Landesinstitut* est conseillé par l'Allemand Hans-Günter Rolfe qui a introduit l'*Organisationsentwicklung* (OE = OD = EO) en Allemagne. En collaboration avec Per Dalin, il a développé l'*Institutionelles Schulentwicklungsprogramm*, programme institutionnel d'évolution scolaire⁹. Les auteurs y proposent de nouvelles perspectives pour les corps de direction, d'enseignement et d'inspection. Le point de départ était un inventaire de demandes de formation formulées par les intéressés :
- le management du changement (évolution de l'organisation et projets d'évolution scolaire interne) : 51,7 % ;
 - le management des personnels (organisation et conduite) : 40 % ;
 - l'évolution des missions de l'inspection : 37,5 % ;
 - l'évaluation des établissements : 37,5 % ;
 - etc.
- 35 Depuis 1985 environ, Hans-Günter Rolff et l'institut de Soest ont introduit des éléments de la *Organisationsentwicklung* et du *Institutionelles Schulentwicklungsprogramm* dans la formation des chefs d'établissement. Depuis 1992, ces stratégies ont été étendues à la formation des inspecteurs ; le premier séminaire a traité le sujet suivant : « Évolution scolaire en tant que mission de management. Apprendre à partir des entreprises ? ».
- 36 En 1994, le cabinet a décidé de former les 15 600 chefs d'établissement du Land selon les concepts du *Landesinstitut* décrits plus haut et d'y faire participer parallèlement les inspecteurs.
- 37 On peut aussi voir que, même avec un certain retard en Allemagne, les modalités prévues ne diffèrent pas beaucoup de celles d'autres pays : il y a la phase préparatoire de trois semaines pendant les vacances, qui dispense une formation d'adaptation avant

la prise d'un premier poste, puis la phase d'entrée pendant la première année dans le nouveau poste où les intéressés participent à une formation d'accompagnement répartie sur trois sessions, chacune de plusieurs jours, et enfin la phase principale de formation continue qui accompagne les intéressés tout au long de leur temps de fonction.

- 38 Au lieu de rendre obligatoires les phases de formation professionnelle, on pense à les rendre attrayantes par des décharges d'heures de cours.
- 39 Des stages avant l'affectation ne sont pas prévus. En principe, les candidats sont titularisés au moment de l'affectation. La règle dominante dans la législation allemande relative au statut des fonctionnaires, interdit, en effet, un statut à titre d'essai.

Les problèmes actuels

- 40 Aujourd'hui, en Allemagne, il semble qu'« il n'y a qu'un problème [...] vraiment sérieux », l'argent. Même les titres du livre et du chapitre dont la citation est tirée, *Le Mythe de Sisyphe* et *L'Absurde et le suicide* d'Albert Camus, sont apparemment liés au problème numéro un de la société allemande de l'époque de l'après-mur.
- 41 Il y a d'abord les rapports devenus difficiles entre Bonn et Berlin, les Länder fédéraux et les communes, ces dernières étant normalement les collectivités locales de rattachement. Par la décision de la République fédérale d'Allemagne, le Land de Rhénanie-Westphalie, par exemple, est obligé de transférer cinq milliards de DM, équivalent de presque dix-huit milliards de FF par an, dans les cinq nouveaux Länder, dans un premier temps jusqu'en 1995. C'est presque la moitié de la somme qui, chaque année, est à la disposition du Land pour couvrir les frais des personnels dans l'enseignement public. Comme, pour les constructions des établissements scolaires, le Land est tenu d'accorder une subvention de 50 % des coûts à la commune, et qu'il ne dispose plus de moyens suffisants pour répondre positivement à toutes les demandes légitimes et urgentes, la commune est incapable de faire faire les gros travaux de construction, d'extension et d'assainissement des bâtiments.
- 42 Il y a beaucoup de communes qui se trouvent devant la nécessité de réduire sensiblement les budgets accordés aux établissements scolaires en ce qui concerne l'entretien des bâtiments et des locaux, les achats et les réparations de matériaux et d'outils pédagogiques et les deux tiers des sommes à payer pour les manuels. Dans plusieurs grandes villes la limite du supportable a été franchie ; c'est le bon fonctionnement de l'établissement qui est en danger.
- 43 La pénurie des communes provient aussi du fait que des milliers de rapatriés allemands des pays de l'Est (Russie, etc.) et de demandeurs d'asile du monde entier sont à leur charge. Il suffit d'ajouter que l'Allemagne, elle aussi, a des chômeurs – 3,7 millions en 1994 – et que ce sont les communes qui ont à payer l'assistance sociale, pour comprendre que la situation financière des collectivités locales est véritablement délicate. Or, les directions des établissements scolaires se trouvent souvent dans des goulots d'étranglement. De plus en plus, les associations viennent en aide. Mais leurs capacités financières sont évidemment limitées. Il n'est pas rare qu'elles ajoutent leur main-d'œuvre à leur subvention financière.
- 44 L'âge moyen des enseignants (45,5 ans en 1994), constitue un autre problème pour les chefs d'établissement qui auront à jouer, dans l'avenir, un rôle important de conseiller

- pédagogique dans le domaine de l'innovation, auprès de leurs collègues, pour leur permettre de faire évoluer leur enseignement.
- 45 L'effectif des élèves montera lentement mais constamment jusqu'en 2005, surtout à cause de l'accroissement du nombre d'enfants étrangers. En 1994, il y en a 13,5 % dans tous les établissements scolaires du Land et 10 % dans les *Gymnasium*.
- 46 La *lex sanguinis* traditionnelle en Allemagne ouvre les frontières à toute personne de sang allemand. Elle obtient tous les droits de citoyen au moment où elle met le pied sur le sol de sa patrie même si sa famille, ayant répondu à l'appel de la Grande Catherine, a déjà émigré en Russie il y a deux cents ans.
- 47 En plus, le changement politique depuis l'ère de Gorbatchev a amené beaucoup de rapatriés en Allemagne. Leurs enfants représentent 4,5 % des effectifs dans les classes. Beaucoup d'entre eux ne maîtrisent pas ou insuffisamment l'allemand parce qu'il était défendu de s'en servir en public en Union soviétique. La direction a la charge d'organiser des actions appropriées pour intégrer ces enfants.
- 48 En outre, le taux de passage du primaire au *Gymnasium*, qui s'élevait à 5 % il y a trente ans, a augmenté lui aussi. Actuellement 37 % des élèves en Rhénanie-Westphalie passent dans cette catégorie d'établissement qui vise l'*Allgemeine Hochschulreife*, baccalauréat allemand qui autorise à poursuivre toute sorte d'études du supérieur. Pour beaucoup d'entre eux, les exigences du *Gymnasium* dépassent leurs capacités. 28,7 % d'une génération passe l'*Abitur*. Par conséquent, les problèmes d'ordre didactique, pédagogique et éducatif deviennent fréquents. Comme l'efficacité de l'enseignement n'a pas pu croître à un rythme analogue, la charge qui pèse sur les corps enseignant et de direction s'est alourdie.
- 49 L'un des problèmes qui se posent actuellement d'une manière accablante aux chefs d'établissement, c'est le manque d'enseignants. La situation est particulièrement précaire à cause de l'écart sensible entre le nombre de demandeurs d'emploi pédagogique et la pénurie de postes dans les établissements. C'est un problème d'embauche quantitatif et d'organisation. Cette dernière est très déficiente. Par désir de garantir l'égalité des chances et le principe de la sélection des meilleurs, inscrit dans la loi relative au statut des fonctionnaires, l'affectation d'un enseignant à un poste devient trop compliquée pour être efficace.
- 50 Les droits des enseignants sont à l'origine d'un immobilisme fâcheux qui va à l'encontre de ceux des élèves, c'est-à-dire de jouir d'une éducation dont l'État doit être le garant. Ce sont les enseignants qui refusent leur mutation et surtout les agents syndicaux qui sont à l'origine de cet immobilisme. Les parents d'élèves et les responsables de l'Éducation exigent d'urgence une modification de la loi sur la représentation du personnel.

Les solutions adoptées

- 51 Le premier pas du ministre de l'éducation fut courageux : il ordonna une expertise sur l'efficacité économique de l'école à un cabinet d'audit indépendant. Les résultats publiés en 1991 furent choquants. Il faut se contenter de n'en citer ici que les plus importants.
- 52 Ce que les acteurs du système scolaire, y compris le ministre lui-même et ses conseillers, savaient déjà depuis des années, fut la constatation que l'effectif

d'enseignants était par trop insuffisant pour pouvoir remplir les tâches prévues par les lois. Par exemple, le problème numéro un du chef d'établissement, l'affectation d'un nombre suffisant de professeurs pour assurer le nombre de cours à dispenser aux classes, se révéla être une question insoluble parce que le nombre total d'heures de cours à donner aux élèves surmontait celui des postes disponibles. Cet écart s'est produit parce que la société a éprouvé le besoin d'approfondir ou d'élargir les sujets et les objectifs d'enseignement. Le Parlement du Land et le ministre ont réagi en élargissant l'éventail des disciplines scolaires ou la durée annuelle de leur pratique, sans augmenter les heures disponibles par la création de nouveaux postes. Le prolongement de l'histoire comme discipline et l'introduction de l'éducation civique peuvent servir d'exemples.

- 53 À la pénurie quantitative s'est ajouté le manque qualitatif d'enseignants spécialistes d'éducation civique : nombre d'enseignants sans formation spécifique dispensent des cours. Ceci est à l'origine de maints problèmes d'ordre pédagogique et curriculaire que le chef d'établissement est obligé de gérer.
- 54 Les responsables de l'éducation ont pris des mesures pour réduire l'écart entre l'état de fait et l'effectif prévu. Cependant, elles rendent plus difficiles les tâches des enseignants et des corps de direction. Faute de moyens financiers, le gouvernement du Land marche « vers une plus grande efficacité » en misant sur la formule de l'augmentation de l'efficacité.
- 55 Au lieu de créer de nouveaux postes, toutes les mesures visent à rendre disponibles un plus grand nombre d'heures pour les cours.
- 56 D'abord l'effectif moyen des classes a été augmenté à 28 dans le premier degré et 19 dans le second, sans toucher à l'effectif maximal autorisé (35/22). Ensuite, le nombre d'heures disponibles pour les cours a été augmenté en réduisant d'environ 25 % les heures de décharge dont bénéficiaient les corps d'enseignement et de direction. Finalement, les décharges dues à l'âge et au handicap physique ont été aussi écornées.
- 57 En contrepoids à la réduction des décharges de la direction, le ministre a arrêté un schéma obligatoire du plan de la répartition des tâches (arrêté du 15 juillet 1994). Il est évident qu'il l'a fait dans l'intention d'augmenter l'efficacité. En dehors de plusieurs définitions et précisions de modalités déjà pratiquées avant l'arrêté, il y a un point qui est nouveau et qui permet de répartir des missions pédagogiques et administratives sur plusieurs épaules : des tâches ou des devoirs partiels qui ne sont pas attribués aux postes à responsabilité, c'est-à-dire à ceux des *Studiendirektoren*, peuvent désormais être délégués aux enseignants titulaires de la première promotion de classe, aux *Oberstudienräte*. Quand un tel poste est publié, il est obligatoire de mentionner dans le texte que le candidat doit être prêt à assumer des tâches pédagogiques et administratives. La publication ne vise pas une tâche précise. Mais dans le but d'une augmentation d'efficacité par la transparence, ces tâches doivent figurer dans le plan officiel de la répartition des tâches et des responsabilités.
- 58 Sur la même voie « vers une plus grande efficacité », un règlement de service a précisé en 1992 les droits et devoirs des acteurs au niveau de l'établissement. Ce règlement s'était fait attendre depuis des années.
- 59 On cherche à augmenter l'efficacité aussi dans les domaines pédagogiques. Il y a d'abord l'enseignement interdisciplinaire que l'on veut intensifier. Il est vrai que le

monde ne se divise pas en disciplines scolaires et qu'il est donc urgent de réorienter la didactique des matières vers un rapprochement interdisciplinaire.

- 60 En outre, les projets d'établissement peuvent rendre conscientes les valeurs pédagogiques et didactiques des actions déjà en cours et concentrer leurs objectifs¹⁰.
- 61 La voie à laquelle on attribue le plus grand succès à long terme, c'est l'augmentation de l'efficacité en accentuant le principe de subsidiarité, dans le secteur scolaire, ce qui devrait déboucher sur une plus grande autonomie de l'école.
- 62 Ceci signifie d'abord que l'inspection doit se concentrer sur l'emploi efficace des enseignants d'une part, et contrôler les standards des qualifications et les examens finaux des élèves de l'autre. En général, les activités d'inspection devraient s'orienter plus vers l'aide, par exemple dans le domaine de l'auto-évaluation, que vers le contrôle.
- 63 En poursuivant le principe de subsidiarité, il y a une tendance à vouloir affecter l'inspection supérieure aux communes, surtout pour coordonner sur place d'une manière plus efficace le recrutement des enseignants. Cependant bien des responsables de l'éducation craignent qu'un tel pas ne mette en danger le niveau de compétences.
- 64 Pour l'école ensuite, le principe de subsidiarité signifierait l'autonomie dans un plus grand nombre de domaines. Mentionnons une première démarche : le ministre a accordé à l'école le droit de disposer d'une certaine liberté quant à la répartition des cours hebdomadaires dans les différentes disciplines.

L'autonomie : un bon remède ?

- 65 Pour en venir à des aspects généraux de l'autonomie croissante de l'école, il faut constater que ce principe gagne du terrain partout, particulièrement dans les domaines politique et économique. Il est étroitement lié aux efforts dirigés vers une plus grande démocratisation d'une part et aux tendances allant vers une efficacité plus grande pour éviter des dépenses croissantes d'autre part. Au moment où « nous ne pouvons plus nous permettre tout ce qui semble pédagogiquement souhaitable », le double rattachement de l'autonomie de l'école aux tendances de démocratisation et à l'augmentation de l'efficacité tend à servir de solution à tous les problèmes actuels qui se posent aux responsables de l'enseignement, y compris aux corps de direction.
- 66 Mais un nombre croissant d'acteurs commence à voir que l'augmentation d'efficacité par l'autonomie de l'école n'est pas capable de porter remède à toutes les maladies.
- 67 Il y a le danger que l'autonomie de l'école ne devienne un thème à la mode et qu'elle ne soit une panacée¹¹. Aux questions suivantes, des réponses n'ont pas encore été trouvées.
- 68 Comment peut-on renforcer l'autonomie de l'école sans mettre en danger les normes dans les différentes disciplines, surtout en vue des diplômes finaux ? Les collectivités territoriales et le Land peuvent-ils accorder un droit de disposition plus large portant sur les moyens financiers et sur le personnel sans mettre en cause la responsabilité de l'État, à savoir la garantie de « l'égalité des conditions de vie », article de la Loi fondamentale de l'Allemagne qui est une république de type fédéral ? Une disparité entre des établissements scolaires riches et pauvres serait inacceptable. Peut-on parvenir à faire évoluer la conception des missions et des modes de travail des corps

d'inspection pour formuler et fixer les prémisses qui gardent les normes et soutiennent les processus d'évolution qu'il faut accompagner d'un œil critique ?

- 69 Finalement, il est primordial que l'autonomie croissante de l'école soit l'affaire de la base, c'est-à-dire des établissements, et non pas celle qui vient d'en haut. En Allemagne, une partie croissante de responsables est convaincue que le rôle de l'État dans cette évolution avisée ne consiste qu'à créer et à garantir le cadre général.
- 70 Il semble qu'on n'ait guère le choix de miser sur l'autonomie ou non. Actuellement, on n'a en effet pas d'autre vision. La voie dans laquelle l'éducation est sur le point de s'engager, pourrait se révéler être un sens unique sans possibilité réelle de retour. De pareilles évolutions vers l'autonomie ont la tendance de devenir, elles, autonomes.
- 71 Face à un tel défi précaire, on est tenté de chercher refuge dans une attitude qui s'exprime dans un proverbe allemand qui a son correspondant français : « *Not lehrt beten* », « c'est dans la détresse qu'on apprend à prier » : que le Bon Dieu fasse que l'autonomie des établissements scolaires soit la panacée !
- 72 Il y a des pédagogues qui croient que, *sub specie aeternitatis*, le Bon Dieu a d'autres préoccupations que de garantir l'effet souhaité de l'autonomie des établissements scolaires. Ce sont les pyrrhoniens dans l'entourage des Alexandre modernes.
- 73 Mais il y a aussi des pédagogues d'un optimisme expérimenté. Leur raisonnement est le suivant : au plus tard depuis Camus, beaucoup d'humains ont laissé tomber le Bon Dieu. Reste, entre autres, cet auteur cité plus haut et tant lu en Allemagne déclarant : « On finit par s'habituer à tout » – et, réconfort pour les corps de direction : « Il faut imaginer Sisyphe heureux ».

NOTES

1. Traduction de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 2 juillet 1994, n° 151, p. 6.
2. En Allemagne, une heure de cours comprend 45 minutes.
3. Cf. Mäsch Nando, « Les disciplines non-linguistiques du cursus bilingue », à paraître dans *ELA* (1994/1995).
4. Groupe d'études sociologiques, Institut national de recherches pédagogique : Formation continue des corps d'inspection, Nice, 24-04-1991, p. 1-9.
5. Dans presque tous les Länder, le premier degré comprend les classes 5 à 10. Il comporte donc une année de plus qu'en France ; aussi la scolarité jusqu'à l'*Abitur* comprend-elle treize ans.
6. Institut d'État pour l'enseignement primaire et secondaire et pour la formation continue des adultes en Rhénanie-Westphalie, le *Landesinstitut für Schule und Weiterbildung* à Soest.
7. *Organization Development* (OD) pratiqué dans des établissements scolaires américains déjà au début des années soixante.
8. Dalin Per et Rust Val D, *Can School's learn?*, Windsor (NFER-Nelson), 1983.
9. Dalin Per et Rolff Hans-Günter, *Instutionelles Schulentwicklungs-Programm*, Landesinstitut für Schule und Weiterbildung Soest (Ed.), 1990.
10. Les projets d'établissement travailleront, eux aussi, sur la base des stratégies de « l'Évolution d'organisation ».

11. Comparez: *Schulverwaltung, Zeitschrift für Schulleitung und Schulaufsicht* 8/94, p. 170-172.

RÉSUMÉS

À partir de l'exemple du Land de Rhénanie-Westphalie, l'auteur présente les conditions – et les contraintes – de travail des chefs d'établissement à la recherche d'une amélioration de la qualité éducative qui passe, notamment, par l'application du principe de subsidiarité au secteur scolaire.

INDEX

Index géographique : Allemagne, Rhénanie du Nord-Westphalie

Mots-clés : chef d'établissement, établissement d'enseignement, personnel d'encadrement

AUTEUR

NANDO MÄSCH

Inspecteur, directeur de l'administration scolaire, Cologne, Allemagne