
Savoir réformer l'enseignement supérieur

Les transformations des fonctions et des compétences dans la direction des Hautes Ecoles spécialisées suisses

Muriel Surdez

*Département des sciences de la société
Université de Fribourg
Boulevard de Pérolles 90
CH-1700 FRIBOURG
muriel.surdez@unifr.ch*

RESUME. Cette proposition présente une recherche s'intéressant aux réformes actuelles des institutions d'enseignement supérieur en Suisse. Dans une perspective de sociologie de l'action publique dans le champ éducatif, elle se focalise sur les modes de management et les types de savoirs qui sont mis en oeuvre pour orienter les changements d'une catégorie particulière d'établissements, les Hautes Ecoles spécialisées. Ces écoles sont amenées, à travers des procédures d'accréditation fédérales, à uniformiser leurs cursus et leur fonctionnement pour se placer au niveau des universités. L'enquête analyse les savoirs, les instruments et les compétences des acteurs qui fabriquent cette politique publique, en se concentrant sur les directeurs de ces établissements. Notre communication mettra en évidence l'intérêt d'examiner, pour le niveau de l'enseignement supérieur et à partir du contexte helvétique, les trajectoires socio-professionnelles et les représentations de ceux qui jouent un rôle pivot par leur fonction hiérarchiquement intermédiaire. Nous insisterons sur leurs investissements dans le rôle (prise de rôle; tensions rencontrées/résolues) et montrerons comment ils développent des savoirs de supervision, de négociation, de représentation, qui leur permettent d'accepter leurs différentes missions et intérêts et, par là, de mettre en cohérence les tensions générées par l'action publique.

MOTS-CLES : enseignement supérieur, fonction de direction, savoirs gestionnaires, Suisse

1. Problématique : les directeurs d'établissements dans l'enseignement supérieur, entre hétérogénéité du groupe et complexité des rôles

Cette contribution présente une recherche en cours qui s'intéresse aux politiques publiques actuelles touchant les réformes des institutions d'enseignement supérieur en Suisse¹. Elle se focalise sur les modes de management et les types de savoirs qui sont mis en oeuvre pour orienter les changements d'une catégorie particulière d'établissements, les Hautes Ecoles spécialisées. Dans le contexte helvétique, ces écoles sont amenées, depuis une quinzaine d'années, à transformer leurs cursus et leur fonctionnement pour se placer au niveau de l'enseignement tertiaire universitaire.

L'interrogation centrale s'inscrit dans une problématique expressément vaste : elle vise à comprendre comment les politiques contemporaines de « réforme » des systèmes d'enseignement se conçoivent et s'implantent, à saisir les réactions aux changements qu'elles provoquent chez les acteurs concernés et, surtout, à examiner quels acteurs sont mandatés ou placés en première ligne pour les mettre en place. En reprenant les termes de l'analyse des politiques publiques, il nous importe d'analyser parallèlement la transformation de référentiels, d'instruments et de pratiques au niveau des institutions et des acteurs.

Les transformations que connaissent les « Hautes Ecoles spécialisées » dans le contexte helvétique présentent un intérêt heuristique qui va au-delà de ce seul contexte national, parce qu'elles initient des modalités de régulation tendant vers une centralisation et une standardisation nationale accrues. Ces changements remettent en question les traditions de gestion régionalisée qui prévalaient dans les décennies antérieures. Les prendre comme objet d'étude offre donc l'opportunité d'analyser en profondeur les conflits engendrés par deux modalités principales à travers lesquelles les « restructurations » s'opèrent dans l'enseignement supérieur : les reconfigurations spatiales et l'introduction de nouvelles logiques de pouvoir et légitimités décisionnelles. Parmi l'ensemble des acteurs qui interviennent – fonctionnaires fédéraux et cantonaux plus ou moins spécialisés dans les questions d'enseignement et d'éducation, acteurs politiques cantonaux, professeurs – notre enquête se focalise sur un groupe d'acteurs qui jouent un rôle pivot dans la mise en oeuvre de cette politique publique, les directeurs, et ce dans plusieurs contextes régionaux (Suisse alémanique, Suisse romande et Tessin). Cette population nous intéresse dans la mesure où, sous une appellation unique, elle recouvre des échelons de responsabilités hiérarchisés – directeurs de réseaux d'établissements, directeurs d'établissements ou directeurs de départements au sein des établissements –, des trajectoires socio-professionnelles variées – allant de l'ancien ingénieur devenu

¹ Cette recherche est menée dans le cadre du projet ANR-05-JCJC-0172-01, « Figures du conflit. Désajustements positionnels, représentations sociales paradoxales et dissonance cognitive dans le champ de l'éducation », dirigé par Sophie Richardot.

directeur d'une Haute Ecole d'ingénieurs à l'universitaire ou au fonctionnaire poursuivant sa carrière à la tête de ces écoles.

L'objectif est de montrer : 1) comment ce groupe, malgré son hétérogénéité, remplit le rôle qui lui est confié dans la mise en œuvre des réformes ; 2) de mettre en évidence les représentations divergentes ou convergentes que les membres du groupe ont de leurs fonctions et de référer ces dernières aux pratiques et aux savoirs de management qu'ils développent dans leurs tâches quotidiennes – sous forme de règlements et d'outils juridiques, de détermination de critères de recrutement du personnel enseignant et des effectifs d'étudiants, de plans d'action promouvant l'image de leur école.

Nous nous attachons à voir comment ils font face aux buts formulés officiellement – multiples, divergents, plus ou moins clairs et conflictuels selon les configurations d'acteurs et d'intérêts dans lesquelles les réformes s'effectuent. Dans cette perspective, les directeurs jouent un rôle de « passeurs » dont l'accomplissement dépend du “degree of behavioral change” attendu de chaque catégorie d'individus, de la distance que les changements implémentés opèrent par rapport aux valeurs et procédures de l'ordre existant, ainsi que des moyens de contrôle qu'ils peuvent avoir sur les subordonnés immédiats (Sabatier et Cerych, 1986).

Notre recherche analyse cette catégorie d'acteurs sous deux angles : d'une part les caractéristiques qui les ont amenés à jouer le rôle de médiateurs (dispositions, opportunités de carrière, coût d'entrée et de sortie de la fonction) ; d'autre part, préciser comment ils endossent leur rôle, en observant quand ils adoptent/anticipent des attitudes de conciliation ou de confrontation.

La spécificité et l'intérêt de cette problématique pour ce colloque international se situent sur deux plans, sur lesquels nous focaliserons notre communication:

1.1 Des directeurs encore dans l'ombre

Notre recherche développe une étude des agents qui occupent des fonctions de direction au sein de l'enseignement supérieur. Dans la foulée des réformes des systèmes scolaires et des nouveaux modes de gouvernance qui y sont instaurés, des travaux internationaux ont été consacrés aux directeurs d'établissements de niveau secondaire ou primaire (Buchen, 1994 ; Leithwood, 1996 ; Pelage, 2003 ; Pelletier, 1999)². Les détenteurs de fonctions de direction au sein de l'enseignement

² Nombre de ces ouvrages prennent d'ailleurs la forme de manuels de formation à l'intention des futurs directeurs.

universitaire ne se sont pas vus accorder une attention similaire, notamment par les chercheurs en sociologie, en sciences de l'éducation et en science politique³.

Plusieurs effets, thématiques dans notre problématique de recherche, concourent à cette préoccupation différenciée selon les niveaux d'enseignement : les postes afférant à la conduite des institutions d'enseignement supérieur – recteurs ou présidents ; doyens de facultés, directeurs d'instituts ou de départements, directeurs des écoles supérieures – n'avaient pas jusqu'ici été extrêmement formalisés. Particulièrement en ce qui concerne la Suisse, ces postes étaient des fonctions auxquelles accédaient des professeurs après cooptation par leurs pairs et pour des durées limitées (logique de la rotation à des fonctions considérées comme annexes par rapport aux autres tâches professorales mais par lesquelles il faut passer à un certain stade de la carrière). Corollairement, un pouvoir limité – contraint par le contrôle des pairs – a été associé à ces fonctions et il reste peu disjoint de ressources et du prestige académiques – l'accès ne supposait pas forcément l'accumulation préalable et ultérieure de ressources proprement bureaucratiques, ni de concours ou de candidatures officielles. De plus, ces fonctions étaient peu visibilisées aux yeux des acteurs extérieurs aux établissements eux-mêmes – acteurs politiques notamment – et leurs détenteurs pas sommés d'assumer une responsabilité individuelle sur la conduite d'ensemble de l'institution.

Or, c'est l'entier de ce « style », de la hiérarchie et de l'exercice du pouvoir qui y sont sous-jacents, qui se trouvent en phase de transition. Les indicateurs en sont la professionnalisation de la direction (de l'occupation à long terme du poste jusqu'au recours à des personnes extérieures à l'institution pour les occuper). Dans cette perspective, les Hautes Ecoles spécialisées et leurs directeurs ont été, en Suisse, les premières à effectuer ce passage, d'où l'importance de leur étude. Il s'agit par conséquent d'examiner comment les actuels directeurs et directrices, en tant qu'anciens ou nouveaux venus, s'adaptent aux attentes et exigences attachées à cet exercice d'un nouveau rôle. Quelles sont les ressources institutionnelles, personnelles et cognitives qu'ils investissent pour remplir ce rôle, avec la facette de représentation publique qu'il comporte ?

Un aspect complémentaire dans le manque d'intérêt pour cette population consiste en la difficulté pour les chercheurs insérés au niveau universitaire « d'analyser » des collègues ou supérieurs hiérarchiques, un obstacle s'avérant peut-être moins direct lorsque l'on travaille sur les directeurs d'établissements du secteur secondaire ou primaire (cf. méthodologie).

³ Le travail de Musselin et Friedberg (1993) constitue à cet égard une exception, dans une perspective de comparaison des modes nationaux d'administration des universités en tant qu'organisations.

1.2 L'enseignement supérieur suisse s'uniformise pour tenir tête à ses voisins européens

L'analyse des acteurs et réformes de l'enseignement supérieur en Suisse permet de mettre en discussion les instruments de politique publique spécifiques qui mènent à une convergence des structures et modalités de gestion des systèmes d'enseignement nationaux, au-delà d'une catégorisation (trop) vaste en termes de stratégies et savoirs managériaux.

La structuration du système d'enseignement supérieur helvétique est fondée sur une large autonomie décisionnelle des entités régionales – en l'occurrence cantonales – en matière de pilotage des institutions de l'enseignement supérieur, ce qui ne signifie évidemment pas que les établissements n'étaient pas soumis à des logiques extra-cantonales d'imitation et de concurrence, en termes d'étudiants et d'enseignants à attirer ou de programmes à offrir. Cette configuration se rapproche historiquement de la situation allemande, avec une pluralité de pôles et sous-pôles. Les réformes en cours visent à modifier cette configuration éclatée qui n'est plus considérée comme suffisamment compétitive comparativement aux autres pays européens. Les directeurs des institutions d'enseignement supérieur voient donc leur rôle revalorisé alors même qu'ils doivent mettre en oeuvre des procédures standardisées à l'échelle des sept réseaux d'écoles régionaux qui ont été créés après concentration. Malgré leur ancrage dans les contextes administratifs et politiques cantonaux, ils sont tenus de respecter les critères de nomination des professeurs ou les formes de comptabilité établis nationalement, de même qu'ils doivent assumer la restructuration de certaines filières et voies d'études en concertation avec des établissements proches.

Le développement des Hautes Ecoles spécialisées, à l'instar des Fachhochschule en Allemagne ou dans les pays nordiques, participe de l'ajustement des filières de l'enseignement technique et professionnel à l'élévation générale du niveau de scolarisation et des diplômes (Perellon, 2003 ; Surdez, 2006). Débutant obligatoirement par un apprentissage en entreprise, le système d'enseignement professionnel suisse est fréquenté, en enseignement initial ou en formation continue, par plus des deux tiers d'une classe d'âge. Les réformes en cours visent officiellement à préserver son attractivité, par son insertion à un niveau de reconnaissance institutionnelle similaire à celui des établissements universitaires et à maintenir une équivalence de ces titres par rapport aux pays étrangers. Notre recherche examine comment les directeurs de ces écoles adhèrent et contribuent à ce changement de statut et de position parmi l'ensemble des institutions de l'enseignement supérieur. Sont-ils plus à même d'opérer des changements lorsqu'ils sont pourvus d'un profil plus académique que gestionnaire, par exemple lorsqu'ils ont pour objectif de proposer des masters ou d'inciter les professeurs à la recherche ? Les savoirs supposés par ces types d'activité sont de différents ordres : connaître les cursus des autres établissements et décider d'une orientation censée

être porteuse pour le sien en mobilisant des réseaux ; savoir rédiger et évaluer la faisabilité d'un projet de recherche pour convaincre les professeurs ou chargés de recherche qu'ils en sont eux aussi capables. Les directeurs sont, de plus, confrontés à des contraintes différentes en fonction du type d'établissement dans lequel ils travaillent et peuvent par conséquent se trouver en position d'activer avec plus ou moins d'aisance des savoirs au premier abord identiques.

Notre questionnement nous invite à ne pas avoir une vision définissant uniquement les savoirs usités dans les réformes des systèmes d'enseignement par leurs contenus et leurs caractéristiques formelles, mais bien plutôt de porter attention aux conditions dans lesquelles ils sont employés et requis. Nous n'assimilons toutefois pas totalement ces savoirs à des savoirs d'action.

2. Méthodologie : saisir les trajectoires et les savoirs des directeurs d'institutions dans l'enseignement supérieur

Le matériau privilégié de l'enquête sera constitué d'un corpus d'une trentaine d'entretiens avec des directeurs d'écoles et de départements. Ils sont réalisés dans au moins trois réseaux régionaux de Hautes Ecoles spécialisées afin de comparer comment s'y déroule le processus de standardisation: le Réseau francophone ; l'Ecole de Suisse italienne et un réseau alémanique. Dans notre communication, nous mettrons d'abord en évidence les attendus de l'entretien et les négociations qu'ils supposent dans notre terrain⁴, en les articulant avec les débats récents sur l'usage des entretiens dans l'analyse des politiques publiques (Cohen, 1999 ; Laborier et Bongrand, 2005). Nous montrerons ensuite que les entretiens nous permettent, en complément aux statistiques existantes sur cette population, d'accéder aux étapes du parcours professionnel des interviewés : à partir de ces étapes, nous pouvons nous concentrer sur la description qu'ils font de leur prise de rôle et de leur investissement dans le rôle, en insistant sur les tâches prioritaires qu'ils se fixent et les difficultés principales qu'ils voient dans leur position. Les discours recueillis jusqu'ici permettent de repérer les stratégies discursives et pratiques de mise en cohérence du rôle (passant par la mise en place d'un savoir général de supervision) et les aspérités sur lesquelles elles achoppent (surtout la mobilisation de plusieurs catégories d'enseignants autour des nouvelles fonctions de l'école, ce que les interviewés tendent à résumer comme un manque de connaissance dans la gestion des ressources humaines). Nous signalerons enfin que les propos individuels expliquent quels savoirs ont été acquis avec l'expérience et « sur le tas », mais que le design de l'enquête prévoit une observation des séminaires de formation auxquels participent les directeurs, afin d'observer la manière dont ces savoirs s'incorporent et se discutent au sein du corps professionnel.

⁴ Pour une réflexion critique, voir aussi Pelage (2006).

3. Résultats : des savoirs fournis par la position

Quelles compétences et savoirs particuliers possèdent ceux qui accèdent à la direction des Hautes Ecoles spécialisées et comment en font-ils usage dans leur activité de direction quotidienne, dans leurs relations avec les acteurs qu'ils rencontrent/mobilisent au sein ou à l'extérieur de l'école ?

Un premier élément de réponse consiste à identifier les expériences de recherche, d'enseignement, de gestion d'équipe ou d'unités, accumulées dans leurs trajectoires antérieures, en sus des formations et des diplômes acquis dans des domaines disciplinaires spécifiques. En effet, c'est dans ces trois fonctions, dans l'importance respective et la conception qu'ils leur reconnaissent, qu'ils forgent leur habitus de directeurs. Dans cette perspective, une distinction centrale apparaît entre les directeurs qui n'ont pas fait de carrière préalable dans l'établissement au moment où ils sont nommés à la direction et ceux qui au contraire y sont insérés depuis longtemps.

Pour les premiers, nous nous intéressons particulièrement à examiner ce qu'ils apportent à l'établissement, qui n'a pas été trouvé en interne par ceux qui les ont désignés : soit leur extériorité proprement dite, soit des savoirs non disponibles à l'interne. C'est notamment le cas des universitaires choisis pour leur maîtrise de la recherche ou du moins des institutions et mécanismes de financement. Ces directeurs tendront à rendre leur école concurrentielle par rapport aux universités ; toutefois, pour éviter les conflits à l'interne, dont ils expliquent en entretien qu'ils les ont minimisés et que cela représente une tâche déterminante, ils devront montrer qu'ils sont des exemples plutôt que des transfuges. Les directeurs issus du rang s'occuperont, à l'inverse, de démontrer qu'ils possèdent les compétences pour remplir les nouvelles orientations exigées de l'école.

En nous penchant plus précisément sur les ressources déployées par les directeurs pour assumer leur fonction, nous développerons l'hypothèse selon laquelle les savoirs propres à la gestion (maîtrise de la comptabilité, des ressources humaines, des règlements juridiques concernant le statut du personnel) priment moins que la connaissance globale du contexte des réformes dans l'enseignement supérieur et de leurs répercussions pour les Hautes Ecoles spécialisées. Cette connaissance se concrétise dans la capacité rhétorique à exprimer une vision pour l'avenir de l'école. Cet ensemble de qualités éloigne des directeurs qui seraient étrangers à l'univers de l'enseignement et laisse subsister une distance revendiquée entre direction d'une école et direction d'une entreprise, même pour les directeurs des Hautes Ecoles de gestion dotés de savoirs sur les entreprises et les niches de marché.

Au commencement de cette recherche, nous pensions que ces directeurs étaient dans une position inconfortable en tant qu'intermédiaires chargés de gérer les dysfonctionnements, le travail supplémentaire, la concurrence et les pressions

générés par la transformation des écoles et les procédures d'accréditation. En plus, ils étaient contraints de jongler ou d'arbitrer entre des savoirs peu conciliables. Si une partie de leur expérience relève de ce registre, il nous faut approfondir comment ils font pour rendre ce rôle vivable. Nous verrons que cela prend la forme classique de moments d'alternance entre une croyance forte au rôle et une distance à ce rôle.

De même, il importe de rappeler que l'institution dans laquelle ils travaillent offre aux directeurs plus ou moins d'opportunités pour remplir leur rôle : des écoles bénéficient d'avantages par rapport à d'autres selon leur emplacement, leur réputation et leur identité antérieure (par exemple la Haute Ecole de gestion de Genève par rapport à celle de villes moyennes) ; elles permettent ou non de mettre en place des équipes pour chapeauter les différentes tâches, par exemple un chargé de communication, un chargé de la recherche.

A ce stade de la recherche, nous mettrons en évidence comment les directeurs portent les réformes de l'enseignement supérieur non pas en appliquant ou en partageant à la lettre les prescriptions officielles et politiques, mais en acceptant la multifonctionnalité de leur mission et de leur identité selon les circonstances et leurs interlocuteurs. Ils remplissent et adhèrent à leur rôle dans la mesure où ils se conçoivent à la fois comme les défenseurs des intérêts de leur école et comme chargés de l'intégrer dans un ensemble plus large.

4. Bibliographie

- Buchen, H. et al. (1994). *Schulleitung und Schulentwicklung : Erfahrung – Konzepte – Strategien*. Stuttgart : Raabe Fachverlag für Bildungsmanagement.
- Cohen, S. (1999). *L'art d'interviewer les dirigeants*. Paris : PUF.
- Laborier P., Bongrand, P. (2005). L'entretien dans l'analyse des politiques publiques, un impensé méthodologique. *Revue française de science politique*, 55, 1, 73-111.
- Leithwood, K. et al. (1996). *International Handbook of Educational Leadership and Administration*. Dordrecht : Kluwer.
- Musselin, C. et Friedberg, E. (1993). *L'Etat face aux universités en France et en Allemagne*. Paris : Anthropos.
- Pelage, A. (2003). La redéfinition du métier de chef d'établissement secondaire : changement statutaire, construction de l'engagement professionnel et épreuves pratiques. *Revue française de pédagogie*, 145, 21-36.
- Pelletier, G. (1999). *Former les dirigeants de l'éducation. Apprentissage dans l'action*. Paris et Bruxelles : De Boeck Université.
- Perellon, J.-P. (2003). The Creation of a Vocational Sector in Swiss Higher Education. *European Journal of Education*, 38, 4, 357-370.

- Sabatier, P., Cerych, L. (1986). *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Stoke-on-Trent : Trentham Books.
- Surdez, M. et Schwab, B. (2006). Politique de l'éducation et de la culture. In I. Papadopoulos et P. Sciarini (Ed.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich : NZZ Verlag, 815-844.

4.1 Références sur le WEB

- Pelage, A. (2006). Quand la sociologie des professions devient prisonnière des rhétoriques professionnelles. In *Université de Saint-Quentin-en-Yvelines* [en ligne].
http://www.printemps.uvsq.fr/Com_pelahm (01.02.2007)