

Vers une nouvelle gouvernance

La crise de l'autorité concerne trois champs auxquels vous êtes confrontés :

- la relation pédagogique
- la relation parents-école
- le fonctionnement du système scolaire (et en particulier de l'établissement)

Ces trois types de crises dépendent de phénomènes qui dépassent les acteurs. Donc que peut-on y faire ? D'autant plus qu'il s'agit de grandes évolutions :

- Le mouvement de désinstitutionnalisation. Décrit notamment par Dubet, Le déclin de l'institution.
- L'évolution du fonctionnement du système et le développement de l'établissement comme unité autonome.
- Et une montée de l'individualité par rapports aux étayages collectifs.

Mon hypothèse serait que

- se focaliser sur un retour possible à un fonctionnement basé sur le principe d'autorité serait au minimum une erreur, au maximum cela aurait un effet inverse, accentuant les conflits entre les acteurs ;
- que le non-respect de l'autorité est un effet de la modernité et donc un éclatement de l'unité du monde (multi-valeurs, multi-culture, individualisme), d'où une inconsistance des individus et/ou une hypervalorisation individuelle, une soumission au groupe de pair, les identifications protectrices, un non-engagement...);
- et donc, pour des chefs d'établissement le seul objectif possible, c'est l'articulation locale des groupes et des individus afin qu'ils établissent des éléments identificatoires suffisamment consistant.

Dans cette dernière partie, je vais vous proposer de réfléchir à l'évolution principalement du fonctionnement de l'établissement scolaire.

- ✧ Quelques rappels sur l'histoire de l'établissement scolaire comme unité. J'aborderai cette question surtout sur l'aspect sociologique
- ✧ L'apparition d'une nouvelle gouvernance. Avec l'autonomie des unités du système, on passe d'un régime fonctionnant à l'autorité à un régime fonctionnant à la régulation
- ✧ Et je terminerai par un exemple, celui du Conseil pédagogique

Quelques rappels sur l'histoire de l'établissement scolaire

La création de l'EPL et la tradition française concernant la sociologie de l'éducation

La question de l'établissement en tant qu'objet d'étude est en fait assez neuf en France.

Histoire personnelle, au milieu des années 70, j'ai travaillé comme chargé de recherche à l'INRP sur deux recherches.

La recherche de Foucambert qui était une analyse de système par agrégation de variables descriptives

La recherche de Alain Beaudot, qui voulait travailler sur l'établissement scolaire (l'école primaire) comme système, comme objet d'observation. Question de totalité, de frontière, d'appartenance...

Mais rien n'est sortie de ces recherches à ma connaissance.

Le premier livre d'étude d'établissement scolaire est celui de Dominique Paty, Douze collèges en France, Enquête sur le fonctionnement des collèges publics aujourd'hui. CNRS, La Documentation Française, 1980.

Il s'agit d'une méthodologie assez simpliste : Grille d'observation ou d'interrogation permettant une description fonctionnelle de chaque établissement.

7 fonctions

Enseignement
gestion organisationnelle et financière
vie scolaire et éducation
accueil, maintenance
relations extérieures
insertion, orientation des élèves
évaluation des élèves

Dans la préface, **Michel Crozier** écrit :

« Et beaucoup de recherches sont réalisées, bien sûr. Mais si poussées qu'elles aient été jusqu'à présent, elles ne paraissent qu'à demi pertinentes. Elles portent sur le contenu des enseignements, sur la pédagogie, sur la psychologie de la communication, elles ne nous restituent ni l'école ni l'enfant dans son contexte immédiat d'aujourd'hui. On peut ne tirer des programmes, des principes, des méthodes et des règles à imposer ou à proposer, mais pas une stratégie, un mode d'action, une vision pour transformer les établissements scolaires, pour créer un milieu de vie, une occasion d'apprentissage qui correspondent mieux aux problèmes d'une société nouvelle.

Les principes, les normes, les programmes théoriques sont surabondants, et c'est autour de cela que l'on continue de chercher. Mais l'instrument a été oublié, pas l'instrument physique bien sûr-il ne manque pas de normes pour les bâtiments- mais l'instrument humain collectif que constitue l'institution scolaire, communauté de vie offerte à l'enfant et

à l'adolescent et à travers laquelle il va apprendre, outre les connaissances pratiques et la culture, les façons de coopérer et de se battre, d'influencer autrui, de se faire remarquer, bref, la part sociale de son métier d'homme. » pp. 7-8.

Bien plus tard, il dira qu'il est en fait extrêmement difficile de réaliser des observations d'établissement. C'est un espace protégé des regards « étrangers ».

Les débuts de l'apparition de l'établissement

En 1982, la consultation Legrand dans les collèges.

L'anecdote avec l'IA du 93 : l'expression des besoins sans conflits d'intérêt.

Création de l'EPLÉ en 1985

L'autonomie administrative et pédagogique des établissements scolaires a connu la formalisation réglementaire toujours en vigueur actuellement dans le **décret du 30 août 1985 modifié relatif aux EPLE**. Ce décret¹ prévoit notamment que les établissements scolaires disposent de compétences propres qui constituent le domaine d'exercice de leur autonomie. Ces compétences portent principalement :

- Pour ce qui relève du **champ pédagogique et éducatif**, sur l'organisation de l'établissement en classes et en groupes d'élèves, l'emploi de la dotation annuelle en heures d'enseignement accordées à l'établissement (DGH)², l'organisation du temps scolaire et les modalités de la vie scolaire, la préparation de l'orientation ainsi que de l'intégration sociale et de l'insertion professionnelle des élèves, l'ouverture de l'établissement sur son environnement social, culturel et économique, le choix de sujets spécifiques à l'établissement, en particulier pour compléter ceux qui figurent aux programmes nationaux, les activités facultatives qui concourent à l'action éducative, le projet d'établissement, le règlement intérieur dans sa dimension éducative, l'exercice de la liberté d'expression individuelle et collective des élèves, l'autorisation du fonctionnement d'associations déclarées à l'intérieur des lycées.

- Dans le **champ administratif et financier**, les compétences de l'EPLÉ portent principalement sur les questions relatives à la sécurité, l'hygiène, la santé, la passation des conventions, l'accueil, l'information et la participation des parents à la vie scolaire, le programme de l'association sportive, la définition des actions particulières propres à assurer une meilleure utilisation des moyens alloués à l'établissement et une bonne adaptation à son environnement, le règlement intérieur dans sa dimension juridique, l'adoption du budget, l'adoption du compte financier, l'ordonnancement des recettes et des dépenses et, d'une manière générale, l'exécution du budget.

Et création du corps des chefs d'établissement en avril 1988

Après plusieurs évolutions, le corps des personnels de direction de l'éducation nationale a été mis en place par le décret « René Monory » n° 88-343 du 11 avril 1988 pour répondre à la situation nouvelle créée par la décentralisation (lois de 1982-83).

Jusque là il y avait des enseignants nommés sur des fonctions de chef d'établissement.

¹ Pris pour l'application de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, complété par les circulaires du 30 août 1985 (mise en place des conseils d'administration et des commissions permanentes) et du 27 décembre 1985 sur les compétences, le fonctionnement, le régime juridique des actes, l'organisation financière et comptable des EPLE.

² Dotation horaire globale

Petit rappel sur le séminaire de Souillac : à propos du « projet d'établissement »

rappeler par la suite la place du projet d'établissement, le document méthodologique produit par Crozier, et sa destruction.

Le premier colloque : AECSE : L'établissement, politique nationale ou stratégie locale ? 21-22 octobre 1989. Paris X Nanterre.

Il se tient à la Sorbonne (21-22 octobre 1989) avant la publication de la loi d'orientation de l'EN.

D'après la présentation des actes par **Georges Vigarello** formule deux idées qui ont parcourues ce colloque (p. 11).

Tout d'abord une contradiction. « Les établissements semblent promis à plus d'initiatives, plus d'autonomie, disposant d'une indépendance apparemment en **contradiction avec la tradition** des institutions éducatives françaises. »

Et puis une forme de renversement dans les préoccupations :
« L'objet central, à vrai dire, tient à un déplacement de polarité :

- le passage d'une vision *verticale* des établissements, avec leur ensemble d'informations et de directives venues du *centre* (ministère, objectifs, nationaux, programmes),
- vers une vision plus horizontale de l'institution éducative, avec son ensemble de sollicitations, de pressions, de suggestions, venues de la périphérie (région, autorités locales, bassin économique et, dès lors, bassin de formation). »

Ce qui me semble remarquable dans ces formulations, c'est que au fond, l'établissement existe très peu. Soit il reçoit des ordres d'en haut, soit il subi des pressions de son environnement. Il a au fond très peu de consistance sociologique.

Hypothèses sur l'absence d'approche de l'établissement en France.

L'organisation politico-administrative.

Le principe de la loi, de l'application, et de centralisme. Décision/exécution.

J. Ferry et la dictée à la même heure

[Le principe de l'école intégratrice.

L'espèce d'accord passé entre le fonctionnement bureaucratique et le fonctionnement professionnel (corporation)]

L'organisation du système

Cette illusion de l'identique en fait repose sur des établissements de types très différents, globalement jusqu'à la fin des années 50. C'est parce qu'il y a un traitement différents de populations différentes, au sein d'établissements différents que l'illusion de l'identique, peut se maintenir. Les premiers cycles des lycées, les collèges, les CEG, les classes de fin d'études. Lorsque se conjugue montée de la demande sociale de scolarisation et élaboration du collège unique (l'école moyenne), alors on voit que les réponses à l'hétérogénéité des populations scolaires n'est pas la même dans chaque établissement.

La tendance sociologique en France

Une tradition sociologique plutôt « macro ». C'est d'abord la sociologie critique (qui finalement est assez traditionnelle en France, on travaille sur le macro-sociologique) qui remet en question le principe républicain de l'égalité des chances.

Et il faut attendre les années 80 pour voir apparaître des études sur des établissements, sur l'observation du fonctionnement, avec observation, questionnaire, participation à la vie de l'établissement.

Jusqu'à là, je pense qu'il y a à la fois une impossibilité intellectuelle à formuler la question, mais sans doute également une forme de protection encore très importante de la part des établissements scolaires.

En France l'établissement scolaire est fondé sur la fermeture physique et sur la protection, l'espace sacré, la mise en protection des élèves vis-à-vis des familles...

Jusqu'à cette époque, au fond on est sur un modèle institutionnel que **E. Goffman** a décrit et dénommé l'institution totale ou totalitaire. Je rappelle le tableau déjà présenté.

Les six traits d'une institution totale

une enceinte entoure ce lieu ;
un dôme d'autorité ; il existe une classe de personnes qui ont une autorité considérable sur d'autres ;
les usagers vivent sur place ; ce sont des reclus ; les rythmes temporels entre ces différentes classes de personnes sont différents ;
elles sont finalisées, c'est-à-dire qu'elles ont des buts ;
“ ces institutions possèdent ce que l'on pourrait appeler une <i>culture d'imposition</i> , en ce sens que les personnes qui y entrent appartiennent déjà à des cultures qui leur sont propres. Ces recrues sont déjà complètement formées, socialement et culturellement. Dès lors, tout ce qui sera construit au sein de l'institution devra être imposé, en quelque sorte, sur ce qui existe déjà. ”
elles semblent souvent engendrer une sorte de <i>contre-vision du monde</i> , une idéologie ou perspective sur le monde qui place le reclus en dehors de celui-ci. (Pp. 116-117)

La persuasion interpersonnelle, in Erving Goffman, Les moments et leurs hommes, textes réunis par Yves Winkin, Editions Minit/le Seuil, 1988, pp. 114-142

L'approche de **Dominique Paty** publiée en 1980 est encore au fond très timide, mais elle pointe tout de même la grande diversité des organisations réelles des établissements.

L'approche de **Robert Ballion**, plus de 10 ans après

L'étude de 25 lycées en France. Avec l'interrogation : pourquoi certains « marchent » et d'autres ne « marchent pas » ?

Le lycée, une cité à construire, **BALLION (Robert) Paris, Hachette, 1993**

Un centre opérationnel très développé et une autonomie des acteurs. L'acte d'enseignement n'est pas standardisé. Il y a un contrôle externe et une ligne hiérarchique très faible avec quelques fonctionnels de support.
Un caractère de faible intégration des éléments. C'est une juxtaposition de classes.
Il y a une segmentation des espaces et des temps.
Les actions sont marquées par l'urgence, le discontinu, et il n'y a pas de mémoire collective.
Pour les profs, la classe est le lieu de l'identification. Pour les élèves, c'est plutôt l'établissement.

remarques

La pyramide plate (un niveau de hiérarchie)

Un certain parallèle avec l'institution totale de Goffman

Les établissements qui « s'en sortent » sont caractérisés par deux comportements des

chefs d'établissement :

- mise en place de délégation réelles permettant une coordination des actions ;
- ils se posent en tant que représentant de la communauté, la communauté étant aussi les élèves, et pas seulement les enseignants...

A l'époque, ces deux comportements sont considérés comme peu légitimes, et même dangereux. Le premier est interprété comme une possible perte de pouvoir et même illégal je crois, et le deuxième comme un lâchage du corps enseignant et donc également très dangereux.

L'approche de **Jean-Louis Dérouet**

Sur le principe de l'autonomie de l'établissement

Ecole et justice - De l'égalité des chances aux compromis locaux ? Jean-Louis Derouet, 1992, Métailié

C'est à qu'il propose le repérage des univers, ou des mondes (cf. Bolatansky), qui articulent les argumentaires. Le projet de centre suppose une justification de l'action. Et donc quelques sont les ensembles argumentaires utilisés ? Il repère trois univers, ou trois monde :

le monde civique

le monde industriel

le monde familial

Mais s'il y a des arguments, il y a aussi des actions, des organisations que l'on peut constater. Et dans un autre livre

Jean-Louis Dérouet

Pluralité des mondes et coordination de l'action : l'exemple des établissements scolaires.

In Jean-Louis Dérouet (sous la direction de) : L'école dans plusieurs mondes. De Boeck Université, INRP, 2000.

Jean-Louis Dérouet va s'intéresser à la coordination de l'action, et plus seulement des discours. La question est comment ça se passe, et non plus comment ça se raconte, ou comment ça se justifie.

La doctrine officielle en matière de fonctionnement d'établissement, passe par l'accord. La logique du projet d'établissement est présentée comme suivant plusieurs étapes (ordonnées) :

- une analyse des besoins, large consultation. Cette période est nécessairement contradictoire ;
- un ordonnancement est réalisé qui hiérarchise, dégage des priorités...;
- enfin il faut déterminer les moyens.

Cette perfection a peu existé et a disparue :

"D'abord, parce qu'il suppose, de la part des acteurs sociaux, une volonté de s'engager dans le débat qui a existé dans les années soixante-dix, qui était déjà amortie au début des années quatre-vingt et qui aujourd'hui constitue une exception. Surtout parce que, lorsque le débat existe, il n'y a aucune raison qu'il s'arrête. Tout au contraire, la tendance naturelle du débat est de s'étendre, chaque acteur mobilisant des ressources de plus en plus lointaines pour l'emporter (Boltanski 1999). Ce mouvement ne peut être clos que par une intervention extérieure, une autorité qui arrête la prolifération des arguments et

débouche sur une décision. Cette décision peut largement tenir compte des positions des acteurs, proposer des compromis qui vont être acceptés par la majorité. Il n'en reste pas moins que l'on sort ici du domaine du pur débat de justice pour entrer dans celui de l'autorité, c'est-à-dire d'une violence mesurée et contrôlée." p. 133)

"Si l'accord n'est qu'une utopie, comment les établissements, ou d'autres organisations, peuvent-ils gérer cette pluralité des mondes ? Ou, pour s'exprimer d'une autre façon, comment peut-il y avoir coordination de l'action sans accord entre les personnes ? Plusieurs cas de figure sont possibles. Nous allons ici en présenter deux qui nous semblent parmi les plus fréquentes aujourd'hui." (p.133)

Il donne deux exemples dont nous donnons quelques éléments :

Le premier

"L'ordre y procède d'un enrôlement des acteurs par un acteur d'un niveau supérieur, en général le chef d'établissement." (p.135)
Système féodal, les favoris...

Sur quoi repose cette paix ?

"L'encadrement très serré des adultes produit une prise en charge très serrée des élèves."(p.136), Avec des réactions très rapides au moindre signe.

"L'enrôlement est donc une procédure qui joue sur l'autorité, mais qui suppose la participation active des enrôlés." (p.136) L'intérêt des personnes au sens large.

Le deuxième

Il ne suppose par pour fonction l'intervention d'une volonté. "Ce sont en quelque sorte les choses qui assurent la cohésion de l'établissement, dans la mesure où des interprétations différentes du monde convergent sur des objets ou des dispositifs semblables." (p.137)

"Tout ce que nous voulons démontrer, c'est qu'un établissement peut présenter une unité de fonctionnement tout à fait satisfaisante sans qu'il y ait accord entre ses membres." (p.141).

Un exemple personnel peut être donné. Dans un stage dans un collège pour la mise en œuvre de l'éducation à l'orientation, qui suppose une activité coordonnée entre tous les enseignants et appliquée à toutes les classes d'un même niveau. Ceci déclenche des discussions très vives entre les enseignants à partir de la distinction classique enseignement des savoirs vs enseignement de la personne. Jusque là, le chef d'établissement nous dit qu'il n'y avait pas de conflits entre les enseignants. Mais en creusant un peu, on s'aperçoit que le collège est structuré en fait en filières, et que les enseignants se sont, ou sont répartis selon leurs intérêts dans ces deux filières. Au fond chacun y trouve son compte. Mais proposer une activité commune au deux fait réapparaître cette « différence ».

L'approche de Monica Gather Thurler

Monica Gather Thurler : Innover au cœur de l'établissement scolaire, ESF, 2000. p.68

La question de l'innovation comme pratique institutionnelle de changement. Je ne vais pas développer, mais je vous conseille ce livre qui est rempli de grilles d'observation, pour au fond déterminer, si une politique de l'innovation est possible dans l'établissement.

Typologies des relations professionnelles et leur incidences sur les cultures professionnelles et le changement

Relations professionnelles entre enseignants	Style de direction	Forme de consensus par rapport aux objectifs	Style de fonctionnement	Incidences sur le changement
Individualisme	Autoritaire libéral	Consensus faible	Anomie/mosaïque : absence/précarité des liens	Changements ponctuels dans des domaines d'actions spécifiques
Balkanisation	Décentralisation et séparation des dossiers	Accords partiels, projets juxtaposés	Coexistence pacifique	Richesse et dispersion, cohérence limitée
Grande famille	Pastoral, grand-père ; souci du bien-être	Souci fédérateur ; valorisation des valeurs locales et de la continuité	Conservateur, fortement centré sur « l'image » ; évitement des conflits sociocognitifs	Réactivité plutôt qu'initiative
Collégialité contrainte	Chef d'orchestre	Consensus « guidé », imposé	Forte centration sur la tâche ; alternance entre pics d'activités et routines	Progressions collectives importantes selon la conjoncture, limitées dans la durée
Coopération professionnelle	Leadership coopératif	Concertation et régulation permanentes	Centration sur le développement professionnel et organisationnel dans la durée	Le changement comme composante organique de la vie de l'établissement

Monica Gather Thurler : Innover au cœur de l'établissement scolaire, ESF, 2000. p.68

Evolution sociales plus globales

Parallèlement à ce mouvement intellectuel, il y a d'autres phénomènes que l'on peut relever rapidement.

Sur le plan organisationnel, on a la décentralisation et la déconcentration qui ont été lancées à la fin de la période gaullienne, et qui ont été particulièrement développées depuis le début des années 80.

Et la réforme de l'état et des services publics. Le projet Rocard au tour de l'aide au projet de service. La création d'un corps indépendant de consultants. Parallèlement, c'est la déréglementation des services publics qui vient à la suite du Marché Unique européen.

Le principe d'évaluation et de comparaison internationale, notamment exercé par l'OCDE (voir l'enquête PISA), mais il y en a bien d'autres.

Enfin (sic) il y a la RGPP et la LOLF qui inverse le principe de distribution des moyens : dites ce que vous faites et nous vous donnerons des moyens...

Il ne s'agit donc plus de l'école en tant qu'institution, mais du système scolaire ou du système de formation en tant que « service ». A quoi sert-il ? Et cette question se trouve également renvoyée au niveau de l'établissement. A quoi sert-il ? Et aujourd'hui l'établissement est soumis à la justification.

Sur le plan social plus généralement, les sociologues parlent de la mise en place d'une société des individus. Il y a un phénomène général de désinstitutionnalisation. Et donc on a à la fois le problème de la justification d'une action publique qui se pose, et on a un principe d'autorité qui doit continuellement être reconstruit. Gérard Mendel avait trouvé une formule très pertinente pour le titre d'un de ses livres : 54 Millions d'individus sans appartenances.

Le fonctionnement du système et surtout de l'établissement : une bureaucratie professionnelle

L'**identité professionnelle de l'enseignant**, en France en particulier repose sur le « métier » défini comme enseignement d'une discipline. En remarquant qu'il s'agit des professeurs du secondaire, issus de l'Université.

Dans beaucoup d'autres pays, notamment anglo-saxons, l'identification se fait également par rapport au fonctionnement de l'unité dans laquelle on travaille.

L'autre référence, c'est **la classe**. L'enseignant « travaille » dans la classe. Dans le sens que c'est le temps de travail « en classe », en « cours » qui est comptabilisé et contrôlé. L'emploi du temps, c'est la répartition des cours assurés. Le reste du travail est perçu comme un temps « personnel », à gestion personnelle.

Caractéristiques de cet espace « classe ».

- ✦ C'est un dispositif fermé
 - ✦ Il permet l'autonomie (le sentiment d'autonomie)
 - ✦ C'est un espace soustrait au regard des collègues ! (peur de l'intrusion)
 - ✦ L'acte qui s'y déroule est **un acte individuel**
- ✦ Une commande externe
 - ✦ le programme scolaire externe à l'enseignant
 - ✦ Il y a un ordonnancement de ce qui s'y passe, qui était largement encadré et soutenu par la discipline externe à l'espace classe.
 - ✦ La discipline ayant largement disparue...
- ✦ Enfin ce qui s'y passe est marqué par l'imprévisibilité. D'autant plus aujourd'hui.
 - ✦ L'activité de l'enseignant est basée sur l'imprévisibilité et suppose l'adaptation de ce qu'il avait prévu et de ce qu'il fait.

C'est un exécutant autonome. **Monica Gather-Thurler** parle d'un professionnel et le système scolaire est une organisation bureaucratique-professionnelle

Monica Gather Thurler : Innover au cœur de l'établissement scolaire, ESF, 2000 pp. 33

Ce qu'est un professionnel

« Alors que la logique bureaucratique définit et impose des procédures de travail jugées optimales en regard des objectifs fixés, la logique professionnelle limite le travail prescrit, non par respect inconditionnel de l'autonomie de chacun, mais en considérant que les bonnes solutions émergent au cours des opérations de travail quotidiennes, en fonction de la complexité de situations singulières plutôt que de procédures standards. »

On peut donc comprendre les résistances à certains changements (en tout cas de la part de certains enseignants) comme autant de résistance pour **le maintien de la zone protégée qu'est la classe**. Le principe du seul maître à bord.

Toute une série de changements introduisent le collectif timidement encore, mais sans doute significativement par exemple les TPE, l'EAO, aujourd'hui le dSMF, le socle commun, la coordination de l'évaluation par le Conseil pédagogique, etc...).

Et ce que l'on observe en général lors de la mise en œuvre de ces dispositifs, c'est une résistance critique de la part d'une majorité d'enseignant, le plus souvent arguant d'une activité non-disciplinaire.

L'autre forme de résistance s'appuie sur **la bureaucratie**. Tout pouvoir local est combattu au nom du principe bureaucratique des normes générales. Tout pouvoir « local » est un pouvoir non-légitime, un pouvoir personnel, non-normé. Un exemple récent, serait l'enquête du SPDEN intitulée :

Préparation de la rentrée 2011 : les 30 ministères de l'Education nationale

<http://www.snpden.net/sites/default/files/Comm12%20-%202011%2003%2014%20Exploitation%20enqu%C3%AAtte.pdf>

Et puis une troisième forme de résistance serait le nouveau phénomène des « **désobéisseurs** », qui n'est pas propre à l'éducation nationale. Cf; un livre récent :

Albert Ogien et Sandra Laugier : Pourquoi désobéir en démocratie ? Editions La découverte, 2010.

La désobéissance civique est une activité politique vs l'incivilité

Elle vient rappeler l'activité politique à une exigence d'authenticité à laquelle elle a cessé de satisfaire (d'après le désobéisseur).

Enfin 3 circonstances :

- lorsque des individus savent que le fait de refuser de se plier à une directive qu'ils jugent intolérable fera, à coup sûr, l'objet d'une sanctionner
- lorsque l'injustice ou l'indignité d'une décision légale n'ont pas encore été identifiées, par un parti ou par un syndicat, comme une cause politique susceptible de devenir un ferment actif de mobilisation ;

- lorsqu'un individu estime que la cause à défendre réclame qu'il s'exprime en son nom propre, sans que sa voix ne se confonde avec celle de milliers d'autres ou soit formulée par le porte-parole d'une organisation. (p.200)

On une forme de paradoxe dans le quel, le désobéisseur met en avant sa propre personne, mais en même temps, sa désobéissance n'est pas désobéissance par rapport à une « personne ». C'est un acte politique qui ne remet pas en cause seulement la demande, mais également la raison de la demande, et qui est publique et volontairement publique. On n'est pas dans le sabotage, dans la ruse, dans le caché.

Une nouvelle gouvernance s'installe

Une citation extraite de Pour une nouvelle gouvernance du service public de l'éducation nationale par Serge Lagache, Sénateur du Val de Marne (une contribution à un débat organisé par Education & Devenir.

Déconcentration, personnalisation et ouverture doivent être les maîtres mots d'une réforme ambitieuse du service public de l'éducation.

Des mesures de déconcentration pourraient donner plus de souplesse au système et, sans remettre en cause la nécessité de préserver une cohérence nationale, diffuseraient les responsabilités et les prises d'initiatives.

- Le rôle de l'administration centrale pourrait être recentré sur des fonctions essentielles : fixer les cadres et les programmes généraux, réaliser une péréquation des moyens, contrôler, habilitier les diplômes...
- Au delà pourrait être laissée une grande part à l'initiative, à l'adaptation aux caractéristiques locales et relativement à la diversité des publics concernés.
- Le corollaire de cette autonomie accrue est inévitablement **une évaluation renforcée**. Cette évaluation qui existe déjà, de manière informelle et incontrôlée, donnerait une information publique permettant de souligner les carences, d'évaluer les moyens nécessaires et de mobiliser tous les acteurs. Elle doit donner lieu à la publication annuelle de rapports circonstanciés académie par académie, et bien entendu à la remise annuelle d'un rapport au Parlement et aux Commissions concernées.

Je relève là encore **une forme paradoxale**. C'est lorsque l'autonomie est accentuée, que précisément le contrôle l'est aussi. Lorsqu'on donne des ordres dans une bureaucratie, on s'attend à ce qu'ils soient exécutés et l'on peut mettre en place un système de surveillance léger, ou en tout cas qui n'observe que l'acte attendu. Les acteurs n'ayant pas de « liberté », au fond ils ne peuvent faire autre chose que d'exécuter la demande. Mais lorsqu'on accorde l'autonomie, alors tout est possible, et il faut mettre en place des mesures beaucoup plus sophistiquées que les précédentes. D'où le développement des indicateurs.

Mais cela a un effet sur les acteurs que je résumerais par cette formule : « si on cherche à compter mes actions, alors je vais moi aussi compter mes actions. »

Et je vous recommande de lire le petit livre de **Maya Beauvallet** : Les stratégies absurdes, Comment faire pire en croyant faire mieux. Le Point, Le Seuil, 2009. Elle présente toute

une série d'études internationales dans les entreprises ou les administrations, sur les effets de l'utilisation d'indicateurs effets contre-productifs.

Les éléments d'évolution d'après **Nathalie Mons**, les caractéristiques des systèmes, évolutions

Dans l'enseignement obligatoire, un triptyque réformateur :

- ✦ **Réforme des écoles uniques** : évolution des leviers de **gestion de l'hétérogénéité des élèves, selon deux solutions alternatives** : le couplage enseignement individualisé/promotion automatique ou la refamiliarisation des écoles moyennes
- ✦ **Décentralisation et autonomie scolaire**
- ✦ **Libre choix de l'école** dans le réseau public et par le privé

Les nouvelles politiques de répartition des pouvoirs en éducation

Depuis deux décennies, des **politiques de décentralisation dans tous les pays centralisés de l'OCDE** sans exception.

Des politiques plurielles, selon **trois modèles** :

- ✦ La « décentralisation minimale » : délégation de pouvoirs mais État central demeure en charge des fonctions stratégiques de l'éducation (France, Japon, Portugal...)
- ✦ La « décentralisation collaborative » : des pouvoirs équilibrés entre centre et acteurs locaux (certains pays scandinaves...)
- ✦ La « décentralisation volontariste » : marges de manœuvre importantes pour acteurs locaux, pilotage par les résultats (NZ, Hongrie, UK...)

Les **États fédéraux** : vers une nouvelle centralisation (standards...)

Donc ce qu'elle remarque :

Rapports entre décentralisation et efficacité ?

- ✦ Plus on décentralise, plus le système est efficace : faux
- ✦ La nécessité d'un agencement complexe de pouvoirs entre le centre et les acteurs locaux
- ✦ Certaines formes de décentralisation conduisent à des performances supérieures **si encadrement national**
 - ✦ Conception des programmes scolaires par objectifs
 - ✦ Recrutement local des enseignants dans un cadre national
 - ✦ Financement mixte

Elle en tire **trois principes**

- ✦ Privilégier la délégation de pouvoirs en matière pédagogique plutôt que budgétaire
- ✦ Privilégier l'autonomie scolaire à la décentralisation politique (vers collectivités locales)
- ✦ Conserver un rôle stratégique à l'État central organisateur des actions décentralisées

Je fais donc l'hypothèse que la gouvernance de notre système va se développer dans ces trois directions.

Examinons les nouveautés de fonctionnement de l'établissement scolaire (secondaire)

Quelle est mon hypothèse ?

Le régime d'organisation était basé sur l'ordre et l'application apparente jusqu'au début des années 80. Depuis il s'est engagé dans une autre forme de direction qui suppose notamment l'autonomie des établissements. Ils deviennent des acteurs locaux en capacité de décision et d'organisation.

Cette nouvelle gouvernance n'est pas encore totalement installée (le sera-t-elle un jour d'ailleurs?). Et donc les deux systèmes de gouvernance perdurent.

Avec de plus des résistances de la part des acteurs. Les plus en difficulté sont sans doute les « corps intermédiaires » dont vous faites partie. Les corps intermédiaires étaient des transmetteurs d'ordre, avec un peu d'interprétation, et ils avaient la fonction de vérification de l'exécution. Cette vérification était tout de même bien symbolique. A l'époque de la création de la DEP, l'attente du ministère était d'avoir une information sur ce qui se passait vraiment, une information non-filtrée par le système des inspections. *[La perte de pouvoir et de protection ... à expliquer]*

On passe d'un système fonctionnant à l'autorité à un système fonctionnant à la régulation.

La régulation apparaît lorsqu'il y a réduction du **prescrit** (régime bureaucratique) au profit d'une augmentation de la **responsabilité locale** dans le **pilotage** et la **définition** des actions.

Trois fonctions habituellement à la régulation :

- ✦ Le flux : assurer un débit sans à coup, relativement constant malgré les aléas. Assurer une action, ou des actions équivalentes
- ✦ L'accident : éviter le blocage et l'arrêt complet de la production en cas d'incident
- ✦ La paix : régler les différents entre les acteurs, éviter la guerre et le conflit. Tendre vers des compromis acceptables, des décisions partagées.

D'après **Y. Dutercq** (3), la **régulation** est la recherche de la définition ajustée et du contrôle souple de l'action publique. Elle suppose une pluralité des instances et des lieux de régulation, contrairement au pilotage qui indique qu'une seule autorité fixe la marche à suivre. Elle requiert un cadre, une définition ajustée aux conditions de mise en œuvre de l'action. Elle porte donc sur une action située. Régulations intermédiaires et pilotage des systèmes éducatifs Lettre d'information de la VST, n° 16 – mars 2006, INRP

Dutercq Y. (dir.), 2005, *Les régulations des politiques d'éducation*, Presses universitaires de Rennes, 204 p., p. 10.

Nathalie Mons dans un interview au Cafépédagogique :

<http://www.cafepedagogique.net/lesdossiers/Pages/2008/GouvernanceEtablissementsMONS.aspx>

Elle est interrogée sur la nécessaire régulation du système ?

« Oui, nous avons désormais un faisceau de recherches qui concordent également sur ce point : les acteurs de terrain doivent avoir des marges de manœuvre élargies dans un cadre bien défini et des standards imposés. C'est la meilleure solution contre un accroissement des inégalités scolaires. Mes recherches en particulier montrent qu'une centralisation de la conception des curricula, de la gestion du personnel (avec des marges de manœuvre locales possibles) et surtout de la certification est associée à des inégalités scolaires d'origine sociale faibles.

Les recherches sur l'autonomie scolaire montrent également que tous les établissements ne s'en emparent pas de la même façon et que rares sont ceux qui en exploitent totalement les possibilités. L'autonomie scolaire, plus qu'une autre politique, ne se décrète pas.

En sachant que l'on peut repérer différentes formes d'autonomie scolaire. **Trois formes différentes de management des établissements :**

- ✦ une gestion administrative où le contrôle est de façon prépondérante exercé par les chefs d'établissement,
- ✦ une gestion professionnelle qui donne un rôle significatif aux enseignants
- ✦ et un management par la communauté scolaire au sens large (parents/membres de la communauté civile associée à l'école).

Pour en savoir un peu plus, en sachant que les résultats des recherches sont encore peu affirmés, vous pouvez écouter la conférence de Nathalie Mons qu'elle a prononcée au cours du colloque : Gouvernance et performances des EPLE, Colloque du 15 octobre 2009, au Grand amphithéâtre de la Sorbonne, 47, rue des Écoles - 75005 Paris.

<http://www.esen.education.fr/fr/ressources-par-theme/etablissements-d-enseignement/l-eple/gouvernance-et-performances-des-eple>

En France, mais ailleurs également je pense, on passe d'un système relevant du modèle caractérisé par Monica Gather-Turler : bureaucratique-professionnel, à un modèle qui introduit l'autonomie d'unités collectives et le principe de régulation pour caractériser son mode de prise de décision.

La nécessité de cette autonomie (qui n'est pas encore établie) est venue petit à petit suite à un certain nombre de modifications dont je fait une liste rapide et sûrement non-exhaustive :

Pour faire simple, je commence après 68 comment moment du déclin de la conception institutionnelle :

- ✦ Introduction dans les CA de représentants des parents et des élèves. La notion d'utilisateur.
- ✦ Les « 10% » à utiliser localement
- ✦ Décentralisation et déconcentration
- ✦ L'EPLE et le projet d'établissement
- ✦ La notion de droit des usagers, la loi sur la motivation des décisions administratives
- ✦ L'éducation prioritaire
- ✦ L'organisation décentralisée de la république
- ✦ La gouvernance par les résultats (LOLF et Loi d'orientation de l'EN de 2005)
- ✦ et surtout etc...

Article 34 de la loi : expérimentation

« Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur

l'enseignement des disciplines,

l'interdisciplinarité,

l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement,

la coopération avec les partenaires du système éducatif,

les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire.

Les rôles professionnels changent (commentaires)

On a donc une hiérarchie chargée de mettre en œuvre ce changement de gouvernance, pour elle-même et pour les unités qui en dépendent.

A l'autre bout des personnels enseignants définis toujours comme des « professionnels »,

Et entre les deux des chefs d'établissements qui doivent faire émerger un collectif autonome.

Avec ces évolutions, il y a un profond changement dans les rôles professionnels des différents acteurs, et comme dans tout changement, ça résiste, à tous les niveaux.

M'adressant à vous, je vais me concentrer sur votre rôle dans ces évolutions.

Et vous êtes sans doute confrontés à trois difficultés, trois sources de résistances :

- ✦ Par rapport à la hiérarchie. Il y a sans doute une ambiguïté. Un des aspects pourrait se caractériser par le paradoxe classique : « Soyez spontané », dit le chef.
- ✦ Par rapport à vos enseignants, notamment, la définition de leur temps de travail suppose que toute implication dans le travail organisationnel est d'ordre personnel. Difficile dès lors d'utiliser l'autorité pour faire en sorte que...
- ✦ Et par rapport à votre propre corps professionnel, on peut penser qu'il manifeste comme tous les autres corps une forme de résistance. Rappel de l'enquête du SNPDEN sur la préparation de la rentrée : 30 ministères. Traîtrise, ou gâcheur de métier...

L'autorité éducative du chef d'établissement d'après Bruno Robbes

D'après Bruno Robbes (conf. ESEN)

Être, avoir, faire autorité

Être

Être au clair avec son statut, les règles

Avoir

À titre personnel, relationnel, délégation

Faire

La savoir d'action, le « répétable », l'organisationnel

Pour qu'une décision face autorité

Justice : règles, droits, formalités

Justesse : acceptable par les autres, par tous

Pertinence : acceptable par la personne concernée

Justification : doit être expliquée

Un exemple : le Conseil pédagogique

Donc pour finir, je voudrais indiquer quelques pistes de réflexions sur ces évolutions en prenant pour exemple le Conseil pédagogique.

Un constat

Le projet d'établissement, même s'il était officiellement un produit collectif, voté par le Conseil d'administration, était le plus souvent l'œuvre du seul chef d'établissement, parfois élargi à l'équipe de direction. Autrement dit, l'autorité du projet comme organisateur des actions des personnels reposait sur le charisme seul du chef d'établissement. Ce qui est tout de même très aléatoire.

Tout cela restait donc bien formel.

Je fais l'hypothèse que le nouveau système de production du projet permettrait, à certaines conditions de nourrir, de lester l'autorité du projet. Car le nouveau problème organisationnel, c'est d'obtenir un certain niveau d'adhésion de la part des personnel en dehors de tout dispositif réel d'imposition. Alors que la mise en œuvre des réformes supposent un travail collaboratif, il n'y a aucune imposition possible de celui-ci. La définition du temps de travail de l'enseignant n'a pas changée.

Dans ce nouveau schéma, c'est le conseil pédagogique qui élabore le projet d'établissement, le chef d'établissement le présente au Conseil d'administration, celui-ci le vote. Et le chef d'établissement le met en œuvre.

Rappelons simplement qu'il a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, et notamment pour coordonner

- les enseignements,
- la notation
- et l'évaluation des activités scolaires.

Et il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement.

D'une certaine manière, on pourrait dire que le Conseil pédagogique reprend la fonction de la commission permanente. Mais ce serait ignorer la nouveauté organisationnelle du conseil pédagogique.

Le Conseil d'administration fonctionne sur **un mode politique**, avec une notion de représentation (représentation de l'Etat pour le chef d'établissement, représentation par élection pour les personnels, sur une base d'appartenance syndicale le plus souvent, associative pour les parents d'élèves, représentation des collectivités territoriale. Ce modèle de représentation suppose donc l'expression d'intérêts différents. Et c'est le vote qui tranche, soit le principe majoritaire pour la plus part du temps, qui suppose qu'une décision peut s'imposer à ceux qui n'étaient pas d'accord. Le conseil d'administration n'est pas un dispositif pour élaborer du compromis, de l'admissible par tous.

Le conseil pédagogique repose sur **un mode que j'appellerais « professionnel »**. Ces membres y sont en tant que personnes caractérisées essentiellement par une compétence professionnelle. Et le ministère a laissé volontairement très flou la manière de le constituer. Il y a un cadrage léger et ouvert concernant les « types de personnes » (par exemple 1 professeur principal par niveau), mais il n'y a pas d'indication quant au mode de désignation des personnes.

Ceci étant bien sûr caractérisé comme non-bureaucratique, à part le fait de la nécessité (un norme) de sa mise en place et de son fonctionnement.

L'auto-évaluation avant le projet

S'il y a projet de coordination des enseignements, de la notation et de l'évaluation des activités scolaires, il y a nécessairement une étape de base à mettre en œuvre que l'on pourrait appeler une **auto-évaluation**. Une auto évaluation qui suppose une ouverture des cellules, des cases de la boîte d'œuf dans lesquelles chacun se trouve. On pourrait dire que l'objectif du chef d'établissement serait : Comment rendre possible au sein d'un établissement une pratique très particulière que l'on pourrait appeler **l'auto-évaluation** ?

La plupart du temps on se lance dans la construction du projet en évitant l'étape de l'évaluation qui suppose un « auto » évaluation dérangeante pour tous, car cela suppose une mise en visibilité des pratiques de tous.

Je vous recommande une conférence de Michel Lecoïnte : L'audit à visée participative, <http://www.esen.education.fr/fr/ressources-par-theme/evaluation/audit/>

Première étape, **MESURER**

Sortir du subjectif

faire la part entre l'objectif et l'appréciation

Coûteux

en temps

et en risques de dévoilement

Risque de bouleverser un équilibre local

Confrontation à la comparaison

« ici c'est pas comme ailleurs »

Diagnostiquer

C'est à la fois apprécier et comprendre

Poser un changement désirable

le fameux « diagnostic partagé »

le rappel des objectifs politiques

Identifier les causalités pour pouvoir agir dessus

Éviter la causalité unique ou inatteignable

Savoir qu'il s'agit d'**un processus avec des phases**, et nécessairement des phases de désaccord. Reconnaître le désaccord comme normal, c'est reconnaître les personnes au travers de leurs points de vue. Le reconnaître c'est sortir du conflit. Certains accords ou arrangements peuvent alors être pris.

Et du coup, il y a deux principes opposés entre lesquels il y a lieu de louvoyer :

- ✦ Un petit changement peut avoir de grandes conséquences
- ✦ Un petit changement sera immédiatement compensé

Une condition pragmatique en tout cas qu'il faut avoir à mon avis : un engagement maximal de personnes prépare aussi un maximum d'engagement dans l'action. Et un engagement de tous les types d'acteurs évite les exclus qui rentreront en résistance.

Pour résumer

Ce n'est pas qu'une affaire intellectuelle (savoir bien mesurer, bien choisir, poser les bonnes questions...), ce qui pourrait être l'affaire d'une personne, et en particulier l'affaire du chef d'établissement.

Mais c'est organiser un dispositif social qui va se dérouler dans le temps, passer par des phases différentes de confrontation. C'est aussi permettre des traductions, des compréhensions entre différents mondes :

- ✦ le/les Mondes d'en haut et le/les Mondes d'en bas
- ✦ les Mondes d'en bas
- ✦ les Mondes du dedans et les Mondes du dehors

et ceci ça se prépare. Cette préparation stratégique, c'est là l'affaire du chef d'établissement. Ce qui suppose investissement important dans le temps, et capacité-possibilité de s'abstraire de la pression du quotidien.

Et pour finir je vous renvoie à une conférence sur le site de l'ESEN de **Frédéric GROS** :

Les qualités du pilote, du chef d'établissement
DÉONTOLOGIE ET ÉTHIQUE DU LEADERSHIP

ESEN – 1^{er} février 2006

Les sept vertus du bon leader, ou du bon chef d'établissement :

Autorité ; responsabilité ; exemplarité ; dignité ; sollicitude (ou responsabilité "*pour*") ;
équité ; sagesse.

Je me permettrais de reprendre pour conclure ce qu'il dit de l'Autorité

Ce qu'on appelle autorité, c'est une forme spécifique de pouvoir qui exclut précisément le rapport de forces ou la contrainte. Se faire obéir sans recourir à la contrainte ou à la menace, c'est le propre de l'autorité.

Pas autoritarisme

Pas charisme

Il faut chercher la racine de l'autorité ailleurs. Le chef représente d'abord, et c'est là un point particulièrement souligné cette fois par H. Arendt dans un texte intitulé "Qu'est-ce que l'autorité ?", **la tradition**. Une des sources de l'autorité, comme le remarquait aussi Max Weber, c'est l'éternel hier. Le fait qu'on ait toujours fait comme ça fait autorité.

On peut dire aussi que l'autorité comme vertu tiendra dans une certaine **capacité à représenter**.

L'autorité, c'est faire toujours valoir derrière sa propre personne le poids et la grandeur de ce qu'on représente.

Car, c'est là le dernier point, si l'autorité n'a pas besoin de descendre jusqu'au rapport de forces, c'est qu'elle suppose une reconnaissance. Il n'y a d'autorité que sur fond de reconnaissance de la part de celui sur lequel elle s'exerce.

Quand il manque la reconnaissance, alors, pour obtenir l'obéissance l'autorité n'a d'autre issue sans doute que de se trahir dans l'autoritaire.

Je vous remercie de votre attention .