

## LE CHEF D'ÉTABLISSEMENT : DEUX SIÈCLES SANS HISTOIRE

Michèle ALTEN\*

*Sommaire.* Les règles administratives de l'enseignement français sont issues de la législation napoléonienne qui a confié en particulier l'administration de chaque lycée à un proviseur. Si durant près de deux siècles, l'image du chef d'établissement qui incarne avant tout une autorité morale a peu évolué, il reste qu'un corps s'est progressivement constitué avec un statut défini.

L'émergence de l'établissement scolaire, dans les années 80, a suscité de nouvelles interrogations sur les fonctions du chef d'établissement. De nouveaux choix ont certes été opérés en 1989 quant à son mode de recrutement et la durée de sa formation.

La nature de ses fonctions et de ses responsabilités n'en reste pas moins largement à préciser.

*Summary.* The administrative rules of French education stem from the Napoleonic legislation which notably entrusted a headmaster with the administration of every secondary school. If for nearly two centuries the image of the headmaster embodying above all a moral authority did not evolve much, it remains that a body has gradually been set up with a well-defined status.

The emergence of the school establishment in the 80's gave rise to new questions on the duties of headmasters. Indeed new choices were made in 1989 as regards recruiting methods and training time.

The nature of their duties and responsibilities remains nevertheless to be made far clearer.

---

\* Michèle Alten est responsable de la cellule « Études et développement » au Centre Condorcet.

Tenter d'appréhender dans sa dimension temporelle le métier de chef d'établissement peut sembler une gageure. En effet, un double obstacle entrave une telle étude. D'abord les textes officiels qui s'intéressent à lui sont très peu nombreux, et ensuite les travaux des chercheurs en histoire de l'éducation mettent rarement en lumière ce personnage qui se confond le plus souvent avec la maison qu'il dirige. Toutefois, depuis quelques années se manifeste un intérêt nouveau pour la fonction de chef d'établissement. Cette orientation récente est d'abord le résultat d'une évolution profonde du champ de la sociologie de l'éducation. Contre l'idée du caractère fatal de la reconduction des inégalités, tel qu'il ressort de certaines interprétations des analyses faites par Bourdieu dans les années soixante et soixante dix, s'est développé peu à peu le souci d'aller voir à l'intérieur de la classe et de l'établissement scolaire quels étaient les processus à l'œuvre dans la production de l'inégalité des chances face à l'école. Deux grandes orientations structurent actuellement les recherches. Le premier s'attache à la compréhension des processus favorisant ou limitant l'efficacité de la communication pédagogique. Les travaux portent alors sur les différents types de pratiques pédagogiques, sur les différents types de rapports au savoir, ainsi que sur la communauté éducative et les différentes logiques qui l'animent (Isambert-Jamati, Charlot, Derouet...). Le second courant vise à décroiser la sociologie de l'école, en considérant l'institution scolaire comme le lieu d'exercice de métiers divers, et comme un lieu où se noue une relation avec d'autres milieux (Dubet, Chapoulie...). Un rapprochement s'opère également avec l'histoire. Il permet la mise en perspective dans la longue durée des institutions scolaires et des politiques éducatives (Prost, Briand-Chapoulie).

L'attention portée au chef d'établissement se situe donc au carrefour d'un double intérêt : pour l'établissement d'une part, pour les acteurs de l'éducation de l'autre. Elle est également le fruit de deux facteurs plus conjoncturels. Premièrement, les lois de décentralisation ont, en 1986, donné à l'établissement un nouveau statut juridique dont il convient d'analyser les conséquences ; deuxièmement, la massification de l'enseignement secondaire soumet celui-ci à des obligations nouvelles, et les capacités du chef d'établissement font partie des atouts nécessaires pour faire face aux difficultés. Face à cette pression du court terme, le détour par l'histoire permet d'analyser les événements et les pratiques, en faisant apparaître les lignes de forces qui caractérisent la fonction dans la durée. Comme l'ont souligné Briand et Chapoulie (1), l'institution sco-

---

(1) BRIAND, J.-P., CHAPOULIE, J.-M. (1992). – *Les collèges du peuple*. INRP – CNRS – ENS Fontenay - Saint-Cloud. – p. 449.

laire vit dans un double positionnement : elle se définit à la fois par rapport à des choix opérés au plan local et national et par rapport aux aspirations et aux comportements du public scolarisé et scolarisable. Ces deux logiques imbriquées s'incarnent dans la personne du chef d'établissement. Elles conditionnent son action et sa marge de manœuvre. Durant deux siècles, les missions remplies par les chefs d'établissement évoluent peu. Elles se déroulent toutefois dans des contextes qui les différencient fortement. Néanmoins, un principe d'homogénéisation est à l'œuvre, qui permet la constitution progressive d'un corps et d'une carrière.

Les règles administratives de l'enseignement secondaire français sont l'héritage direct de la législation napoléonienne. De 1802 à 1808, une série de décrets organise la structure et le fonctionnement des lycées – quatre éléments caractérisent cette organisation : la tutelle de l'état, la présence de cadres administratifs, l'existence de règlements précis et le système de l'internat. La loi du 11 floréal an X précise que l'administration de chaque lycée sera confiée à un proviseur. Il doit être un enseignant et le célibat lui est interdit (afin d'éliminer les clercs comme le précise G. Delaire (2)). Assisté du censeur et de l'économiste, il exécute les règlements relatifs à l'enseignement, à la discipline, à la comptabilité. Le 4 septembre 1821, lors de la réaction ultra, un statut définit dans le détail les attributions du proviseur. L'essentiel concerne la fonction disciplinaire, à travers la surveillance des mœurs, de l'ordre et des études. Des visites régulières à l'infirmerie et au réfectoire lui permettent de veiller à la santé des élèves ; l'examen du journal de classe le conduit à détecter les comportements défectueux sur le plan de la conduite et du travail. Le prélèvement d'informations lui donne des éléments pour sanctionner les élèves et avertir les parents. L'autre volet réglementaire du travail du proviseur est la gestion économique du lycée. En 1898, il devient ordonnateur, et en 1902, le budget d'internat est séparé du budget d'externat, et la répartition des crédits est votée par un conseil d'administration. Ce modèle, qui ne concerne que les lycées de garçons dont la charge est assumée par l'état (36 en 1810, 100 en 1887) s'impose progressivement aux deux secteurs qui se sont développés parallèlement : celui des écoles secondaires, à travers les collèges municipaux et les cours secondaires (nous excluons le collèges religieux qui fonctionnent sur un modèle d'encadrement sensiblement différent) et celui des écoles primaires supérieures et des écoles pratiques du commerce et d'industrie. Très différents des grands lycées, les collèges municipaux manifestent souvent la volonté de contrebalancer l'influence cléricale. Au départ ce sont de petits établissements (en 1840, 33 d'entre eux ont moins de 250

---

(2) DELAINE, G. (1986). – *Le chef d'établissement*. Berger Levrault. – p. 29.

élèves), et le principal doit mener une politique active de recrutement pour en assurer la survie. La vie quotidienne des élèves y est plus que frugale, puisque c'est l'internat qui permet d'équilibrer les comptes. L'atmosphère et l'organisation bon enfant font du principal davantage un père de famille qu'un administrateur. Peu à peu toutefois le principe hiérarchique prévaut, lorsque l'état se fait plus attentif sur la gestion et la tenue pédagogique de l'établissement ; les collègues les plus importants se transforment alors en lycées.

L'enseignement secondaire féminin, étudié par F. Mayeur (3), vit à retardement la même évolution. Au lendemain de la loi de 1880, qui fonde l'enseignement féminin d'état, l'absence de critères précis de nomination des directrices donne aux municipalités la possibilité de faire valoir des candidatures de professeurs recrutés davantage sur leurs qualités professionnelles que sur leurs diplômes. (Rappelons qu'auparavant les jeunes filles n'étaient pas autorisées à se présenter aux examens universitaires et que l'école normale de Sèvres est fondée en 1882.) La fonction de direction est peut-être encore plus délicate à remplir que dans un établissement de garçons. En 1884 le recteur du Besançon écrit : « je vois combien est difficile le choix d'une directrice. Les diplômes ne sont qu'une faible partie des garanties à exiger. On ne peut y attacher de prix qu'en tant qu'ils sont le signe d'une culture intellectuelle, une condition d'autorité sur les maîtres subordonnés. Ce qu'il convient de rechercher au dessus de tout, c'est le jugement, le cœur, la fermeté, l'élévation du caractère, la bonté, le dévouement sans bornes, et cette sollicitude toute maternelle qui s'applique à préserver de toute souillure ce qu'il y a de plus précieux chez une jeune fille » (4).

Tout en veillant à ce que cela ne porte pas tort aux établissements secondaires, les inspecteurs d'académie favorisent le développement du primaire supérieur. À cela deux raisons : signe d'une scolarité primaire réussie, le primaire supérieur rencontre l'adhésion des instituteurs qui envoient leurs meilleurs élèves. De plus, les élèves d'EPS constituent le vivier dans lequel se recrutent les normaliens futurs instituteurs nécessaires à l'encadrement des écoliers. Les chefs d'établissement sont, ici aussi, évalués essentiellement sur leur capacité à faire évoluer favorablement leurs effectifs. Les EPS de garçons possèdent presque tous des internats, dont ils tirent souvent des profits substantiels au prix d'un travail intense de gestion et de surveillance (l'épouse du directeur assure

(3) MAYEUR, F. (1977). - *L'enseignement secondaire des jeunes filles*. Presses de la fondation des sciences politiques.

(4) MAYEUR, F. - *Ibid.*, p. 315.

souvent la comptabilité et la gestion matérielle). Souvent eux-mêmes issus des meilleurs élèves des EPS, les directeurs se rangent parmi les partisans d'une scolarité prolongée accessibles à des élèves d'origine populaire et moyenne. (Il leur arrive de donner des cours gratuits, de faire des remises de frais de pension.) Le succès de leur démarche de recrutement tient à deux causes principales : le cursus qu'ils proposent s'articule directement sur la scolarité primaire élémentaire et surtout, ils sont capables de s'adapter à la population potentiellement scolarisable, en modulant les exigences de niveau et en diversifiant les études (en créant des sections agricoles ou ménagères pour les élèves les plus faibles). Cette souplesse contraste, comme le soulignent Briand et Chapoulie, avec la rigidité du système des études secondaires (5). De 1892 à 1920, les concurrentes les plus sérieuses des EPS sont les écoles pratiques de commerce et d'industrie, qui dépendent du ministère du Commerce. La rivalité avec le ministère de l'Éducation nationale se manifeste au niveau local, où chacun essaie d'étendre son propre réseau en démarchant les municipalités hésitantes. Dans les EPCI, c'est le maire qui présente une liste de trois candidats aux fonctions de directeur, dans laquelle le ministre choisit. Mais à partir de 1920, les EPCI sont intégrées à l'instruction publique, et le poids des élus locaux se fait plus indirect, à l'image de ce qui se passe pour les autres établissements.

Le maintien de la discipline dans les établissements scolaires, garantie d'une scolarité sérieuse, est la tâche prioritaire du chef d'établissement. Deux types de peines menacent les élèves : celles qui sont données durant les classes par les professeurs (pensums et exclusions temporaires de la classe) et les plus lourdes, qui sont du ressort du chef d'établissement. Les privations diverses (nourriture, récréation, promenade), l'humiliation par l'isolement, la mise au cachot, constituent l'arsenal dissuasif de la mauvaise conduite. Un rapport rédigé en 1837 sur les prisons des collèges de Paris met en lumière le lien pervers qui existe entre le volume de punition donné par les professeurs et le temps de réclusion imposé aux élèves « Mrs les proviseurs regardent l'usage de la prison comme indispensable pour effacer toutes les fautes antérieures et pouvoir acquitter un enfant des retenues et des pensums pour lesquels ses récréations deviennent insuffisantes. Ils regrettent généralement que l'abus des pensums et le défaut de proportions entre les fautes et les peines obligent trop souvent à recourir à ce moyen extrême. Ils peuvent régler les peines appliquées par les maîtres d'études et les autres fonctionnaires du pensionnat, ils ne peuvent absolument rien sur la discipline des classes » (6).

(5) BRIAND, J.-L., CHAPOULIE J.-M. - *Ibid.*, p. 454.

(6) MAYEUR, F. (1981). - T. 3. *Histoire de l'enseignement et de l'éducation en France*. Nouvelle librairie de France.

Depuis le 10 juin 1803, l'autorité du professeur dans sa classe est en effet sans contrepartie (l'inspection générale pourrait seule lui faire des remontrances). Cette dureté des sanctions appliquées aux élèves génère parfois un climat de révolte. Un incident banal peut mettre le feu aux poudres, et ce sont alors les maîtres d'études et le proviseur qui sont visés. À Amiens en 1835 un groupe d'élèves, après avoir dressé des barricades de bancs et de tables dans une salle, y met le feu tout en bombardant le proviseur à coups de dictionnaires et de morceaux de bois. La nature brutale de la discipline dans les grands établissements conditionne donc les rapports que le chef d'établissement peut établir avec les élèves, pour lesquels il incarne l'ordre et devient même parfois un « policier » (7).

Avec le corps enseignant les proviseurs entretiennent des rapports délicats : lorsqu'un jeune chef d'établissement qualifié est confronté à un corps professoral vieilli et indépendant, ses tentatives de remise en ordre risquent d'amener des conflits pénibles, tel celui qui oppose en 1922, à Grenoble, la directrice du lycée, agrégée de lettres, à un professeur agrégé de sciences qui déclare ne tenir compte que des observations de ses supérieurs scientifiques du point de vue de la manière d'enseigner. Par ailleurs, lorsque les concours de recrutement se spécialisent pour répondre aux exigences nouvelles de savoirs à transmettre, le contrôle d'un administrateur doit se faire discret et ne saurait être qu'extérieur au contenu de l'enseignement. Le souci d'indépendance des professeurs peut se traduire par des manifestations de dédain pour les administrateurs. Professeur de philosophie, P. Bouteiller affecte ostensiblement d'ignorer la présence du proviseur lorsque celui-ci vient, accompagné du censeur, lire les notes chaque samedi dans les classes. Soulignons toutefois une différence sensible entre les proviseurs et les directrices dans l'exercice de leur métier : les premiers sont totalement déchargés de cours, alors que les secondes gardent une obligation d'enseignement. Légère dans les grands établissements, où elle se limite au cours de morale, celle-ci s'alourdit en fonction des besoins dans les petits collèges ou les cours secondaires.

Chargés ou non d'enseignement, tous les chefs d'établissement ont en commun une inscription professionnelle au sein d'une hiérarchie administrative. Cette position exige certaines attitudes et comportements. À l'égard des prises de position politiques, la plus grande réserve est de rigueur. Dans les périodes troublées, le gouvernement en place peut

---

(7) GUIRAL, P., THUILLER, G. (1982). - *La vie quotidienne des professeurs de 1870 à 1940*. Hachette. - p. 176.

même exiger un engagement actif à ses côtés. Lors de l'affaire Dreyfus, un proviseur qui avait refusé de dresser la liste des professeurs soupçonnés d'être dreyfusards en alléguant son ignorance des opinions politiques des enseignants est « débarqué » en cours d'année le jour même où il atteint l'âge de la retraite (et donc mis à la rue), contrairement à tous les usages (8). Sur un plan plus général, des qualités de souplesse, d'ouverture d'esprit, d'autorité, de prudence et d'initiative sont souhaitées pour eux par l'inspection générale, tandis que les préfets leur demandent des qualités d'hommes du monde, qui leur font trop souvent défaut à leur gré. Fonctionnaire interlocuteur des élèves, des enseignants, de la hiérarchie administrative et des autorités locales, le chef d'établissement doit également compter, dès avant 1914, avec des associations de parents d'élèves qui se préoccupent de la vie scolaire et de l'organisation des vacances.

En deux siècles d'existence les chefs d'établissement ont acquis peu à peu une identité professionnelle qui se manifeste par un niveau de traitement presque honorable à l'intérieur d'un ensemble de fonctionnaires médiocrement payés, et par la constitution d'une carrière. En 1893, en province, un proviseur gagne entre 5 000 et 7 000 F, tandis qu'un professeur agrégé touche de 3 700 à 5 700 F et qu'un inspecteur d'académie reçoit de 6 500 à 7 000 F. En région parisienne, les salaires peuvent atteindre 9 000 F pour un proviseur, 5 000 à 7 000 F pour un professeur et 8 000 F pour un inspecteur d'académie. Le passage à la fonction de proviseur permet donc à un professeur d'améliorer substantiellement ses moyens d'existence, à condition d'avoir du goût pour l'administration.

En province, la vie sociale du proviseur passe par le rituel du jour de réception. Le mari n'y paraît jamais, et c'est la femme du chef d'établissement qui offre le thé aux autres femmes de fonctionnaires du lieu. Cet usage revêt un caractère officiel par sa publication dans l'Annuaire départemental et contribue à faire l'opinion locale. Les relations mondaines qu'entretiennent les directrices de lycées de jeunes filles sont d'une autre nature. Si elles se doivent de rencontrer le maire, le préfet, les chefs des services du département, c'est dans le but de faire connaître leur établissement et de lui assurer une reconnaissance institutionnelle face aux établissements religieux. Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, plaire aux parents d'élèves et aux municipalités (condition nécessaire à la progression du nombre d'élèves) constitue pour les recteurs et les inspecteurs un élément décisif dans l'avancement des chefs d'établissement.

---

(8) *Ibid.*, p. 152.

Après 1911, en revanche, la situation évolue. Un règlement fixe de nouvelles conditions de recrutement et accorde au diplôme une place prépondérante, en exigeant une certification universitaire qui permette à chacun d'être un interlocuteur légitime, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement (la tâche de notation du personnel assurée par le proviseur ou le principal y gagne alors en crédibilité).

En ce qui concerne l'enseignement féminin, F. Mayeur nous fournit des éléments précieux sur les carrières. Les dépositions faites en 1907 devant une commission extra-parlementaire par les différentes catégories de directrices reflètent les divisions et les aspirations de la profession. Dans l'enseignement secondaire, trois niveaux se dégagent : l'aristocratie des directrices de lycée, la masse des directrices de collèges, et la « piétaille » des directrices des cours secondaires. Leurs charges de travail, leurs conditions d'exercice ainsi que leurs salaires sont très différents. Mais ce qui est dénoncé d'abord, c'est l'arbitraire de l'administration en ce qui concerne le déroulement de carrière et les promotions. Le caractère secret des notes attribuées aux directrices interdit toute transparence dans l'attribution des postes les plus convoités, en particulier ceux des lycées parisiens. En 1928, un recteur écrit : « j'estime que la direction d'un lycée de Paris exige une autorité, une culture, une distinction que Madame F. ne possède pas à un degré suffisant » (9). L'autorité doit être fondée sur la compétence et la droiture, et la distinction est un mélange subtil de manières affables et de lucidité d'esprit. Pour obtenir la direction d'un lycée, les délais sont extrêmement variables; Il faut à l'une trente deux ans de bons et loyaux services, tandis que l'autre y parvient après seulement douze ans d'exercice. Le dévouement corps et âme à un établissement pauvre et sans renom retentit défavorablement sur la carrière, puisque l'on a toutes les chances de s'y laisser oublier... Si les distinctions honorifiques, palmes académiques et même légion d'honneur, récompensent les directrices méritantes, la rétrogradation guette celles qui ne se montrent pas à la hauteur de leur tâche (environ 10 %). Une procédure de délégation sur poste, puis de nomination provisoire est instaurée par l'administration. Elle constitue un temps de mise à l'épreuve avant la nomination définitive.

Au terme de cette étude, il convient de rappeler que du 11 floréal an X au 30 mai 1969, les chefs d'établissement ont fait partie d'un corps. Dans la vague de réformes qui ont suivi mai 1968, ce corps a été supprimé et la fonction de chef d'établissement a été proposée aux membres

---

(9) MAYEUR, F. - *L'enseignement secondaire des jeunes filles*. - p. 321.

du corps enseignant et du corps des conseillers d'éducation. Cette évolution atténuait l'aspect hiérarchique et directorial de la fonction pour faire du chef d'établissement un « primus inter pares ». Le 11 avril 1988, un nouveau texte rétablit partiellement la situation antérieure. Il introduit cependant des nouveautés : le recrutement se fait par concours et donne accès à un corps pouvant se décliner dans une grande variété d'emplois. Mais curieusement, comme le souligne C. Durand-Prinborgne (10), le texte est muet sur les fonctions précises dévolues désormais à ces personnels de direction. Par ailleurs, le retour à un statut dans le contexte des missions nouvelles assignées aux établissements scolaires peut sembler contestable. S'il s'agit de faire réussir tous les élèves, c'est la qualité de l'enseignement autant que celle de l'encadrement qui est en jeu. Encore faut-il (et les dernières années le montrent bien) que l'enseignant puisse exercer son métier dans des conditions suffisamment sereines pour être efficaces. Dans le cadre de la décentralisation, était-il opportun d'attribuer la présidence du conseil d'administration au chef d'établissement, confinant les collectivités locales dans un rôle de bailleur de fond ? Enfin, dans le cadre de l'acte unique européen, fallait-il faire du métier de chef d'établissement un emploi de l'administration, en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique, et l'interdire de ce fait aux étrangers ? Ces interrogations témoignent du poids du modèle centralisateur et autoritaire hérité de deux siècles d'histoire dans les choix qui ont été faits en 1988.

Le nouveau texte constitue cependant une avancée sur plusieurs plans ; en décloisonnant toutes les fonctions de direction, il permet une mobilité nouvelle dans les emplois. Le proviseur-adjoint de lycée polyvalent deviendra demain principal de collège ou proviseur de lycée professionnel. Par ailleurs, en instituant les modalités d'un recrutement par concours, il permet à des candidats inconnus des autorités hiérarchiques de tenter leur chance et de faire valoir leurs compétences (même si les épreuves du concours peuvent paraître imparfaites). De telles dispositions encouragent un recrutement plus large et une mobilité accrue des personnels de direction. Les besoins éducatifs actuelles, qui réclament un exercice de l'autorité fondé sur la responsabilité et l'initiative autant que sur le légalisme et la loyauté, demandent une gestion qualitative fine des ressources humaines. Mais dans ce domaine, l'administration de l'Éducation nationale doit intégrer, dans sa manière de faire vivre un texte, la

---

(10) DURAND-PRINBORGNE, C. (1988). - « Nouveaux proviseurs, nouveaux principaux ». *Revue française de droit administratif*. - p. 649.

logique des acteurs en présence : elle doit tenir compte des revendications syndicales, des pressions de l'opinion soucieuse d'ordre scolaire, et des nécessités d'un service public de qualité. Le défi que constitue l'intégration dans le secondaire de l'ensemble de la jeunesse implique deux exigences : identifier précisément les postes à pourvoir, afin de les mettre en relation avec les trajectoires et les potentialités des personnes ; et reconnaître les disparités profondes dans la nature et la lourdeur des tâches, afin de pondérer par d'autres critères d'équité l'égalitarisme et le quantitativisme des grilles de classement des établissements.