

## L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français

---

YVES DUTERCQ

Groupe d'études sociologiques,  
Institut National de Recherche Pédagogique  
29, rue d'Ulm, 75230 Paris

VINCENT LANG

Centre de Recherche en Éducation de l'Université de Nantes, Sciences de l'éducation,  
Université de Nantes, France

Les personnels des établissements scolaires français se trouvent au croisement de réseaux et de projets distincts, nés ou réactivés par l'un ou l'autre des événements qui ont ponctué les années de transformation de l'organisation et du pilotage du système scolaire (Obin 1993, Robert 1993, Pelletier & Charron 1998) : partage de tutelle entre État et collectivité territoriale, autonomie des établissements, affectation globalisée de ressources, etc. Le monde éducatif n'a pas échappé au phénomène signalé par les travaux sur la décentralisation et le pouvoir local : la construction de véritables réseaux territoriaux, sous la forme d'alliances entre élus et fonctionnaires locaux (Warin 1993, Faure 1996). Des réseaux similaires, horizontaux ou latéraux, lient des établissements entre eux, aux collectivités, aux branches professionnelles, à des élus, à des associations, à des entreprises (Louis & Trocmé 1996, Pair 1998). Ils conduisent les personnels d'encadrement de l'éducation à travailler dans d'autres univers que le leur et à mettre donc à l'épreuve les compétences et les références propres à l'Éducation nationale (Pelletier 1996, *Les chefs d'établissement* 1997, Grellier 1998, Blanchet et al. 1999).

C'est souvent la nécessité qui fait émerger ces réseaux, tout spécialement à l'occasion d'une épreuve : ils se mettent en place et se solidifient, assemblés par une convergence d'intérêts et le besoin de cohérence locale. Muller explique qu'involontairement, "les auteurs de la décentralisation ont fait passer la France d'un système d'administration locale à un système de gouvernement local", ce dont profiteraient, au détriment de l'administration d'État, les élus locaux devenus "producteurs de politiques publiques" (Muller

1992). Il a de même été beaucoup question d'envisager le rôle de l'État comme celui d'une puissance évaluatrice (Neave 1988). C'est peut-être le cas dans les pays de tradition fédérale ou communautaire pour lesquels l'essentiel de l'organisation et de l'effectuation d'une politique éducative se fait au niveau régional ou territorial. C'est bien moins vrai en France où l'État conserve le rôle essentiel en matière de définition des objectifs et d'organisation d'une politique éducative d'abord nationale: dans cette perspective, l'idée de gouvernement local est davantage une référence qu'une réalité. Il est cependant patent qu'il existe, dans les cadres de la déconcentration administrative et de la décentralisation par délégation des responsabilités, une réelle territorialisation de cette politique qui correspond à la volonté de meilleure prise en compte des contingences locales et des ressources disponibles; la mise en cohérence de l'action publique conduit les responsables locaux et territoriaux, d'origine et de statut différents, à composer pour travailler ensemble (Mabileau 1993). Sont particulièrement concernés les personnels d'encadrement de l'éducation dont les routines culturelles, a priori très prégnantes, ont été bouleversées, à la manière de ce qui est expérimenté dans d'autres champs de l'action publique considérés comme plus novateurs (Affichard 1997).

## Un espace d'action en construction pour les personnels d'encadrement des établissements scolaires

Dans le monde éducatif l'autonomie accordée aux établissements, la généralisation du contrôle a posteriori rendent moins pesant le circuit hiérarchique académique et permettent d'établir des relations directes entre responsables des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et décideurs locaux. On peut affirmer que la transformation des modes d'action concerne, peu ou prou, l'ensemble des personnels d'encadrement local et territorial de l'Éducation nationale, même s'ils ont privilégié un temps la continuité pour préserver leur territoire: tous les responsables intermédiaires, qu'ils travaillent dans les établissements, les inspections académiques ou les rectorats, ont la possibilité de ne pas référer au préalable à la chaîne hiérarchique de leur administration, le plus souvent par simple souci de rapidité et d'efficacité. Avec la décentralisation de l'éducation, les équipes de direction sont devenues les interlocuteurs attitrés des élus, qui ont pu ainsi mieux contrôler ce qu'il avaient à financer et parfois récupérer le pouvoir de décision ultime, au détriment du rectorat (Dutercq 2000). Comment, alors, les responsables de services académiques auraient-ils pu échapper eux-mêmes à cette réalité?

C'eût été renoncer à avoir un autre rôle que celui d'avaliser la plupart des décisions qui influent sur la vie des établissements et donc sur l'environnement éducatif dans lequel ils travaillent. Mais en même temps il est devenu indispensable pour eux de se construire une légitimité fondée sur une autre base que hiérarchique. La régulation de l'action éducative au niveau de ces territoires politico-administratifs est donc devenue un enjeu pour l'ensemble des parties prenantes: les uns parce qu'ils sont les pourvoyeurs de fonds, d'autres parce qu'ils sont les garants des règles, d'autres parce qu'ils sont les vecteurs de l'action.

Cependant chacun dispose de ressources qui déterminent son ascendant selon la manière dont elles sont utilisées dans des espaces largement à construire. Les collectivités sont diverses (commune, communauté urbaine, conseil général, conseil régional, sans parler des nouvelles formes de collectivités intercommunales) et leurs territoires d'action s'entremêlent, provoquant rivalités et surenchère; cette rivalité existe également, au-delà des positions institutionnelles, entre chefs d'établissement, inspecteurs territoriaux des différentes catégories, recteur parfois. La souplesse des régulations exacerbe les prérogatives. Le pouvoir circule et repose sur la position que confère plus une mission spécifique qu'une fonction hiérarchique.

Ces changements ne sont pas effectifs partout. Les inspecteurs disciplinaires, auxquels notre enquête ne s'est pas intéressée, ne sont encore touchés qu'à la marge par les références au modernisme organisationnel. Surtout, les conjonctures territoriales sont si différentes d'un lieu à l'autre que les réseaux et les rapports de pouvoir qui les sous-tendent empruntent des formes très variables. Les enquêtes de terrain (Guillaume & Maresca 1993, Maresca & al. 1993, Guillaume 1997) montrent sans surprise, outre la place et les fonctions dans l'institution (corps d'inspection aux fonctions diverses, chefs d'établissement), une double détermination de la variabilité des positions des acteurs: les variables structurelles liées à l'établissement et à son contexte (type d'établissement, taille, localisation, bassin d'emploi, etc.) et celles liées aux caractéristiques des trajectoires biographiques et professionnelles des acteurs (formation et qualification initiales, âge, ancienneté, situation professionnelle et expériences antérieures, etc.) pèsent lourdement dans les styles de direction, les conceptions du métier, les rapports à l'institution éducative et à l'environnement externe.

Lise Demailly distribue ainsi les acteurs selon une configuration de cinq référentiels d'action publique, qui constituent autant de positions éthico-politiques sur les questions de régulation du système scolaire (Demailly 2000). La position défendant une régulation académique traditionaliste est celle d'une partie des personnels d'encadrement et d'une majorité d'enseignants; elle revendique une autonomie des enseignants, une professionnalité bureaucratique pour les chefs d'établissement, une professionnalité acadé-

mique pour les corps d'inspection. L'orientation néojacobine est voisine mais se résigne à des changements des modes de management, perçus comme inéluctables, y voyant parfois l'occasion d'une reprise en main hiérarchique des personnels; une partie des cadres régionaux du système partage ce point de vue. Une fraction importante des chefs d'établissement s'inscrit dans le modèle du "modernisme organisationnel", préconisant une réorganisation managériale dans un cadre public, la construction de lignes hiérarchiques plus unifiées et plus fortes, le chef d'établissement disposant de davantage de moyens de sanction. Le choix de la régulation néolibérale, prônant la création d'un vrai marché scolaire piloté par la demande parentale, est peu défendu au sein même de l'appareil éducatif. Enfin un petit nombre de cadres défend un "projet critique et démocratisant", définissant l'établissement comme une communauté de projets organisée autour de la lutte contre l'échec scolaire. S'il est donc possible de dégager des profils idéal-typiques d'attitudes et de manières d'être au métier, de fait bien souvent ces cadres intermédiaires se répartissent selon un continuum, utilisant pour argumenter des référentiels variés selon les problèmes traités et les protagonistes. On observe cependant un fort discours de légitimation porté par les membres du groupe, particulièrement pour les chefs d'établissement, travail de production de sens, de construction identitaire tourné tant vers le groupe que vers l'extérieur, sous la bannière du "professionnalisme" (Dubar & Lucas, 1994).

S'il y a eu territorialisation de l'action éducative, c'est, au bout du compte, de manière très inégale et à la mesure de recompositions qui ont vu les plus innovants des cadres éducatifs user des ressources que leur offrent l'éducation nationale aussi bien que leur environnement particulier pour construire des espaces propices au déploiement de leur action (Dutercq 1998). C'est ainsi qu'on peut parler d'émergence d'un espace de régulation dans le système scolaire, espace largement dépendant des rapports de force locaux dans une configuration de "décentralisation".

## Mobilisation des ressources et travail en réseaux

Dans nos enquêtes nos différents interlocuteurs —agents de l'État, des collectivités locales, personnels politiques— présentent l'établissement comme l'unité fonctionnelle fondamentale de l'appareil éducatif et comme l'objet de leur attention et de leurs investissements, et à ce titre le chef d'établissement est un interlocuteur privilégié. Symétriquement, les chefs d'établissement, que nous privilégierons dans la suite de l'analyse, sont directement à la croisée de mondes différents et soulignent fréquemment la difficulté d'en articuler les temporalités, les modes de fonctionnement et de régulation. On privilégiera ici l'exemple des chefs d'établissements.

L'essentiel du matériau d'enquête auquel se réfère cet article provient d'une recherche en cours sur la transformation des modes d'action des personnels d'encadrement de l'éducation associant le GES (INRP Paris), le CREN (Université de Nantes) et l'AEP (Université de Reims). Dans le cadre de cette recherche 100 chefs d'établissement de l'enseignement public ont répondu à un questionnaire adressé à 140 d'entre eux, 45 entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de chefs d'établissement, d'inspecteurs territoriaux, de responsables des services académiques et de membres des collectivités locales et territoriales en charge de l'éducation ou de la formation. Nous avons, dans les limites imposées par un article, cherché à confronter une synthèse de nos premiers résultats aux travaux déjà publiés sur cette question. Nous avons, selon le thème traité, privilégié tantôt les chefs d'établissement, tantôt les inspecteurs. L'analyse du rôle contemporain de ces derniers doit beaucoup au travail de Christophe Hérou, membre de l'équipe de recherche.

Dans un espace de régulation intermédiaire, porteur de logiques concurrentes en tension, les responsables locaux de l'éducation nationale doivent mobiliser des ressources extérieures à leur tradition culturelle, qui reposait principalement sur des routines bureaucratiques et des rapports de force prédéterminés d'une part par les fonctions hiérarchiques occupées, d'autre part par les positions statutaires de chacun. Dans ce mode de fonctionnement prédominaient des relations de deux niveaux : relations internes à l'établissement, fondées sur une stricte séparation du pédagogique et de l'administratif, relations externes à l'établissement mais internes à l'éducation nationale fondées sur le rapport d'autorité hiérarchique descendant. La reconfiguration du système a fait émerger un niveau intermédiaire, sans tout à fait effacer les deux autres, dont cependant les règles de fonctionnement ont dû évoluer sous son influence.

Ainsi est-ce souvent une pression externe qui a forcé les évolutions : les personnels de l'éducation nationale pénètrent dans des mondes fortement construits autour de relations de type territorial, sous la forme de réseaux économiques et politiques, et qui attendent d'eux des comportements autonomes, aussi bien au niveau de la négociation qu'à celui de la décision : "Je crois qu'il y a une tendance sûre, tous les chefs d'établissement ont compris que la vie sur soi, enfermé dans ses murs, le sanctuaire, ça c'est plus possible [...] On se contente moins des ressources internes de l'établissement." (conseiller municipal).

Ces comportements conviennent parfaitement aux chefs d'établissement qui sont déjà habitués, en raison des spécificités de leur affectation, à glaner ressources et soutien dans l'environnement social de leur établissement. On cite souvent le cas des lycées d'enseignement professionnel ou technologique : la course à la taxe d'apprentissage permet à certains d'entre eux de gonfler considérablement leur dotation de base. Ces établissements entrent dans un système de relations territoriales qui leur donne une marge

de manœuvre précieuse à l'égard de leur tutelle institutionnelle mais les lie, d'une manière qui peut être dépendante, à leurs interlocuteurs économiques voire politiques dont les réseaux sont déjà constitués (Derouet & Dutercq 1997). Ce mode de fonctionnement a touché les lycées généraux, souvent à l'initiative de chefs d'établissement qui trouvaient dans les réseaux sociopolitiques locaux une reconnaissance et des avantages que leur tutelle ne pouvait leur accorder.

Ces liens ont proliféré avec la décentralisation : renforcement régional de l'articulation entre éducation, formation et emploi, développement d'organisations des territoires liant préoccupations administratives et économiques (bassins d'emploi, bassins de formation, etc.). De même la question du traitement des problèmes sociaux a multiplié les liens entre établissements d'enseignement, associations, autres services de l'action publique (police, justice, santé) et collectivités locales, au point même de faire des établissements les lieux de coordination des actions de prévention et de sécurité (zone d'éducation prioritaire, comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, contrat éducatif local). Les chefs d'établissement comme les responsables des services académiques ont été contraints d'entrer dans des réseaux externes à l'éducation, où les ressources sont multiples mais nécessitent un engagement fait d'entregent et d'esprit de concurrence, où la recherche d'efficacité ne s'accommode pas toujours du sens de la justice, tel qu'il est traditionnellement défini dans l'école, où la régulation de l'action et l'évaluation de la performance n'obéissent pas aux mêmes critères que ceux qui ont cours dans le monde scolaire.

Les chefs d'établissement de deux académies, interrogés par questionnaire sur les qualités et compétences qui permettent selon eux de nouer des relations utiles et fructueuses avec leurs partenaires institutionnels et sociaux, mettent largement en avant la propension à la communication sociale, puis une bonne connaissance du milieu local et des compétences de négociateur. Ces nouvelles manières de procéder requièrent, selon eux, des qualités de "battant" et de "séducteur" : ce sont les deux figures, souvent liées du reste, qui apparaissent le plus volontiers dans les récits des chefs d'établissement, recueillis par entretiens. Ils disent assiéger services de l'administration locale ou services académiques, mais présentent aussi une image d'eux-mêmes dans laquelle le charme (parfois même le charisme), le tact, l'intelligence relationnelle sont les armes les plus sûres dans la négociation qui s'ensuit, même s'il faut passer par des moments de tension où se construit le rapport de force. Ces armes ne seraient pas efficaces si deux préalables n'étaient pas remplis : avoir constitué un bon dossier et disposer d'arguments solides d'une part, disposer d'un réseau relationnel d'autre part.

Les ressources utilisées sont donc d'abord interrelationnelles : ceux qui savent le mieux communiquer, négocier, convaincre, voire faire pression, s'en

sortent le mieux dans un monde où désormais il existe une flexibilité dans les crédits qui fera la différence entre les établissements. Au-delà du strict nécessaire, équitablement réparti, les établissements peuvent bénéficier d'avantages financiers importants en fonction de la qualité de leurs projets mais tout autant de la manière de les présenter, de les faire valoir et de répondre aux attentes des politiques, au dire même de ceux-là. "Un chef d'établissement, il doit être capable d'être relationnel, tisser des liens et je vois ici, on a beaucoup de chefs d'établissement qui font partie des VIP locaux qui participent aux vernissages, aux inaugurations, aux choses des différentes manifestations, moi je le traduis comme une volonté de s'impliquer dans ce qui se fait dans la ville." (adjoint au maire).

Tous les chefs d'établissement insistent sur le travail qu'ils ont réalisé pour se faire connaître des notables locaux, pour disposer auprès des personnes influentes d'une bonne réputation qui leur servira pour les mobiliser en cas de négociation difficile : ce travail relationnel, de construction d'un réseau local, est régulièrement entretenu.

Pour convaincre les politiques et les bailleurs de fonds, les responsables des établissements affirment que si un dossier bien monté est indispensable, il ne suffit plus, leurs interlocuteurs étant abondamment sollicités. Plusieurs d'entre eux évoquent des épisodes de leur carrière où ils se sont livrés à une véritable dramatisation de la situation, destinée à obtenir gain de cause. Le schéma est souvent le même : il s'agit, une fois leur dossier constitué, de le communiquer aux interlocuteurs qu'on veut toucher, éventuellement à des acteurs moins directs qui pourront l'appuyer, puis de s'engager, physiquement. "J'avais honte de l'état des toilettes, rien n'avait été fait depuis 1968. Je prends toujours un peu de plaisir à rappeler, parce que je vois les visages. Alors j'ai invité le maire, des représentants du conseil général, le directeur des services éducatifs et je les ai invités à voir dans quel état était cet établissement. Je les ai fait rentrer dans les toilettes des garçons, qui sentaient un peu plus mauvais que les toilettes des filles, et donc j'ai commencé à parler ; à chaque fois qu'ils voulaient sortir je me mettais devant la porte et je continuais à développer certains arguments et puis au bout de dix minutes, quand nous n'en pouvions plus, parce que je partageais leur désir de sortir, je leur ai offert un bon apéritif ; comme ce sont des gens sérieux, compréhensifs et puis qu'ils ont vu l'état de cet établissement, ils ont lancé la procédure qui a abouti à ce plan." (principal de collège).

Les ressources des chefs d'établissement sont ensuite techniques. Les projets doivent être clairs, porter sur des sujets auxquels les élus sont plus particulièrement sensibles (sécurité, environnement, confort, qualité pédagogique) et assortis de considérations gestionnaires économiques (maîtrise du budget, mise en évidence du retour sur investissement, etc.). De ce point de vue, on se trouve plus près de ce qui existait dans le fonctionnement antérieur ou de ce qui existe encore quand il s'agit de faire des demandes auprès des services académiques. Du reste, dans le fonctionnement intra-éducation nationale des chefs d'établissement étaient réputés avoir la technique pour faire passer leurs

projets mieux que d'autres et, là aussi, connaître les rouages de la machine, les bonnes personnes a toujours permis de mieux faire avancer les dossiers.

Les responsables administratifs des collectivités territoriales insistent sur l'existence de règles de fonctionnement strictes qui imposent un calendrier de la décision politique, que seuls des motifs d'urgence liée à la sécurité peuvent bousculer. Le changement d'échelle relativise la liberté d'initiative que revendiquent les chefs d'établissement : l'efficacité de la dramatisation peut, dans bien des cas, n'être qu'illusion quant à sa portée aux yeux des politiques et des bailleurs territoriaux. La grandeur qu'elle confère est davantage effective à l'interne, à l'échelle de l'établissement et de la communauté éducative, qu'à l'externe, à l'échelle de l'espace politique territorial. Mais elle a alors une réelle portée : la mise en scène de l'obtention d'un appui extérieur l'optimise et la transforme en ressource puissante pour faciliter par exemple la construction d'accords locaux, souvent difficiles à obtenir.

Les plus sûrs sont cependant les arguments d'ordre pédagogique parce que ce sont ceux que les chefs d'établissement maîtrisent le mieux et sur lesquels leurs interlocuteurs les attendent. Si les chefs d'établissement peuvent emprunter des ressources à d'autres mondes pour entrer en contact, discuter, négocier, leur fond d'argumentaire reste pédagogique. Plusieurs expliquent qu'il serait ridicule de prétendre jouer sur d'autres terrains où, insuffisamment compétents, ils seraient vite mis en défaut. Les débats qu'ils ont portent toujours évidemment sur des questions financières (chercher des subsides) mais chacun doit les mener avec ses propres arguments : il s'agit de discussions entre "professionnels", professionnels de la pédagogie, professionnels du bâtiment, professionnels de l'environnement, de la sécurité, de la politique...

Les contacts constants avec les représentants des collectivités locales, imprégnés des nouvelles formes d'encadrement, valorisent des modèles d'action encore en émergence dans l'éducation nationale. Inspecteurs et chefs d'établissement affirment qu'il ne s'agit pas là d'un marché de dupes mais d'un véritable partenariat dans lequel chacun a besoin de l'autre pour réaliser ses propres objectifs. "Il faut arriver à se mettre d'accord ; ça demande de la négociation, de la diplomatie obligatoirement, parce qu'on n'est pas sur les mêmes registres, on n'a pas les mêmes priorités, pas forcément les mêmes valeurs en dessous. Il faut savoir s'arrêter." (proviseur d'un lycée général). "Les valeurs communes, c'est un bien grand mot ; beaucoup de choses dans la vie se font par réseaux, par cercles de connaissances ; c'est plus ça qui doit jouer." (conseiller régional).

La recherche d'une efficacité au service de l'action éducative oblige à construire des espaces intermédiaires où la régulation passe avant tout par la coordination la meilleure entre les parties prenantes. Ainsi, on peut considérer que les chefs d'établissement occupent une position de médiation, si importante dans la logique managériale (Boltanski & Chiapello 1999) : ils importent au sein de leurs établissements, directement ou indirectement, des

références nouvelles, des référentiels nouveaux, ils transportent tout autant dans leur travail territorial (bassin, secteur, département...) des références et des modes d'agir qui émanent de la "tradition enseignante".

Mais les politiques peuvent parfois aller beaucoup plus loin lorsqu'ils dressent le portrait de l'interlocuteur qu'ils souhaiteraient quand ils négocient avec les établissements. La latitude financière constitue ainsi un point sensible dans un monde où l'argent doit se faire le plus discret possible : or le chef d'établissement ne sera crédible aux yeux de certains que s'il est responsable également sur le plan financier. La crédibilité est une crédibilité financière, le réalisme, un réalisme économique. "Je crois que dans son budget, je sais qu'il n'a pas beaucoup de latitude, [un chef d'établissement] devrait se dégager une marge d'autonomie financière. Il peut se la dégager soit sur le budget de l'établissement, soit en essayant de sensibiliser les élèves, en montrant le coût de chaque chose. Toute action a un coût et s'il n'est pas supporté par les élèves, par le lycée, il faut que ce soit supporté par la société et ça serait bon de financer une part de ces projets par une participation même symbolique des élèves (...) Le chef d'établissement idéal ce serait celui qui apporte une touche, une crédibilité financière à ses projets." (conseiller régional).

Les ressources à requérir sont donc variées et complexes car leur impact s'appuie sur des référents dont l'accommodement ne va pas de soi. Elles sont plus ou moins à disposition des personnes concernées, certaines exigent pour être utilisées de s'affranchir des règles habituelles au monde de l'éducation, d'aller plus loin que ce qui est officiellement autorisé ou culturellement toléré. Il en est ainsi de la recherche de fonds propres, valorisée dans le monde entrepreneurial mais suspecte dans le monde administratif. Pour être crédible auprès de ses interlocuteurs économiques ou politiques, le responsable éducatif devra prendre ses distances avec des habitudes ancrées et sera sous la menace des gardiens de l'ordre éducatif. Mais il peut y parvenir également, et de manière plus efficace encore, en enrôlant dans la bataille les personnels et l'ensemble de son établissement, meilleure façon de construire un rapport de force favorable. "C'est pas un jeu de dupe, c'est un rapport de force; après tout, les rapports humains sont comme ça donc ça dépend de ce qu'on a à proposer. Mais en fait, on s'aperçoit qu'un chef d'établissement qui est suivi par l'ensemble de son établissement constitue, dans ce type de négociation, un poids assez fort parce que un président du Conseil général, un maire, n'a pas envie qu'il y ait des mouvements qui mettent en avant des carences éventuelles ou bien des refus politiques, donc c'est très puissant comme argument et ils en tiennent compte." (principal de collège).

En transportant avec eux leur établissement, leurs enseignants, leurs élèves, leurs parents, ils obtiennent une reconnaissance extérieure qui repose non sur un statut ou une fonction, qui en soi n'impressionnent guère leurs partenaires, mais sur l'image qu'ils donnent d'un professionnalisme valorisé dans les mondes économique et politique. L'efficacité, la force de conviction, la capacité de coordination dont ils ont su faire preuve au sein de leur éta-

blissement leur permettent de se présenter dans les négociations extérieures comme porte-parole légitimes d'un collectif composite et nombreux (Callon 1986) et les dotent d'une grandeur bien supérieure à celle que leur confère la définition administrative de leur fonction (Boltanski & Thévenot 1991). Elles les aident dans bien des cas à imposer leur point de vue, de la même manière que cet extérieur leur permet de construire leur grandeur aux yeux de la communauté éducative.

## Vers de nouvelles formes de régulation ?

Ces nouveaux comportements des responsables des établissements mettent fortement en question la définition traditionnelle des prérogatives des inspecteurs territoriaux des services académiques, partagés entre les deux missions qui leur sont imparties et qui correspondent à des modèles d'action peu compatibles. Les fonctions administratives obéissent à un modèle de l'injonction et de la contrainte : le principe en est l'exercice d'un contrôle juridique et disciplinaire aussi bien sur les personnes que sur les collectivités (en l'occurrence les établissements d'enseignement). À ce modèle est associée une forme d'évaluation ex-ante : la grandeur des personnes est mesurée d'abord à la certification originelle, tandis que la base de l'évaluation est constituée d'un ensemble de prescriptions que les personnes doivent respecter pour être accréditées. En revanche, les fonctions de conseil et d'animation s'exercent plutôt sous le modèle de l'argumentation et de la mobilisation : le principe est ici d'inciter les gens à agir dans le sens qu'on a ensemble défini, de les mobiliser sur des objectifs communs. L'évaluation dans ce cas peut s'effectuer ex-post, mais le plus souvent s'y substitue une régulation par accompagnement de l'action.

Les conseils de discipline fournissent une bonne illustration de cette évolution. Dans la logique administrative traditionnelle, ils sont encadrés par des textes très contraignants. Le passage d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori conduit à une multiplication des interprétations locales de ces textes. Dans un des départements étudiés, le nombre annuel de conseils de discipline par établissement varie de 0 à 18. Pour rendre la procédure plus homogène, l'inspecteur d'académie a réuni un groupe chargé de rédiger une charte des conseils de discipline. Sa légitimité est garantie par l'implication de chefs d'établissement dans le groupe. La préoccupation de justice du service public exige en effet de contrôler les écarts entre les établissements. Pour ce faire, l'inspecteur d'académie use d'une méthode managériale, plutôt que de recourir à des injonctions qui n'auraient plus guère de sens. Mais les deux modèles sont liés puisque c'est l'autorité hiérarchique qui détermine ce qu'il est juste de faire : elle encadre la construction

d'un intérêt commun au nom duquel les spécificités de chaque établissement sont largement gommées.

Mais il est des domaines où le management sert de référence encore plus directe : on trouve ainsi, dans les services académiques, de plus en plus de personnes assurant, sur un temps limité, des fonctions de conseil autour de missions de type transversal, à la manière de la démarche managériale par projets. Une fois que leur mission est terminée, et à la différence des cadres des entreprises, ces responsables de projets sont assurés, en tant que fonctionnaires, d'avoir d'autres missions à exécuter.

Au bout du compte, l'évolution relevée touche les fonctions administratives elles-mêmes, les fonctions de conseil tendent à supplanter celles de contrôle ou, plus exactement, le contrôle exercé par les inspecteurs tend à prendre la forme plus subtile du conseil ou de l'incitation souple. Chez les inspecteurs comme chez les chefs d'établissement, la décentralisation a imposé, notamment à travers la multiplication des partenariats, une généralisation du modèle de la mobilisation qui s'exerce aussi bien à l'interne (dans un souci de coordination entre fonctionnaires de l'éducation nationale) qu'à l'externe (dans la recherche d'un enrôlement de partenaires dotés de ressources spécifiques). Les maîtres-mots requis sont alors ceux de projet, de partenariat, de réseau, à la manière de ce que Luc Boltanski met en évidence dans son analyse du passage d'un ancien modèle de management, centré sur la tâche et l'organigramme, à un nouveau modèle où dominant la notion de projet et la forme du réseau (Boltanski & Chiapello 1999).

Mais cette autonomie a sa contrepartie. Quand on veut passer du commandement par la contrainte à la coordination par la persuasion, la concertation ne suffit pas en soi, il est nécessaire d'initier les responsables des établissements à une culture d'encadrement qui leur fait largement défaut. D'où un accroissement de missions comme le conseil, l'évaluation mais aussi la formation et la régulation de l'autonomie, qui visent toutes, au bout du compte, à obtenir un consentement éclairé aux nouvelles règles. Les responsables éducatifs n'ont plus pour seule mission d'exécuter ou de faire exécuter une politique nationale : ils doivent désormais procéder, à la manière des managers, à son ajustement contextuel. Ils doivent pour cela motiver et mobiliser les personnels : à tous les niveaux, l'autonomie et la responsabilité ont pour principales limites la réalisation des objectifs fixés et l'obtention des résultats espérés.

Mais c'est avant tout au niveau de l'établissement que se posent de façon criante les problèmes de régulation du système. Les personnels de direction se trouvent, par leur position statutaire, dans une situation exemplaire d'interface entre des mondes aux références apparemment peu conciliables. La complexité de la coordination collective de l'action dont ils sont chargés tient principalement à deux ordres de phénomènes : d'une part les transformations institutionnelles déjà évoquées délèguent à l'échelon local les ajus-

tements sociopolitiques du système et constituent en conséquence l'établissement en centre d'un réseau de groupes aux intérêts différents; d'autre part la crise de mobilisation professionnelle des enseignants et la déstabilisation de la forme scolaire traditionnelle (Demailly 1991) confrontent l'institution au niveau local à des problèmes de contrôle de pratiques et de soutien moral des personnes en même temps que d'organisation d'une rénovation du système éducatif et donc de stimulation de l'innovation à la base.

Les anciens modes de régulation internes privilégiaient la conformité à de "bonnes pratiques", fortement normalisées, définies à la fois par des textes officiels, des programmes et des cultures professionnelles, cadres prescriptifs organisateurs des formations initiales ou des concours de recrutement, régulièrement réactivés par les corps d'inspection (Lang 1999). À partir des années 1980 on observe l'émergence d'un mode de régulation qui tente de promouvoir une obligation de résultat, une dynamique de rationalisation technique de l'activité professionnelle, ouvrant un espace d'action pour les chefs d'établissement, préconisant une culture de l'évaluation et de la communication: les acteurs doivent tenir et rendre compte des effets de leurs actions tant à l'intérieur de l'institution qu'à destination du public.

Ces régulations internes ne peuvent être que de type normatif parce que l'autonomie des enseignants est condition de l'accomplissement de leur métier, toute action pédagogique étant un montage complexe, une construction personnelle et sociale irréductible à une rationalité seulement technique. Mobiliser les personnels enseignants suppose alors souvent de transformer les manières d'être au métier, les attentes, les définitions du bien développées par les groupes professionnels. Ces régulations reposent donc sur un travail d'enrôlement pour obtenir le consentement ou l'adhésion des acteurs, dans la mesure où les postures éthiques (et politiques) sont essentielles dans l'exercice professionnel, sauf à réduire l'éducation à une activité de prestation de services (Demailly et al. 2001).

Les chefs d'établissement sont confrontés à des exigences qui les conduisent à de nouveaux rapports aux métiers enseignants: développer une culture managériale de l'efficacité, encourager l'innovation, mais aussi élucider la politique de l'établissement, mettre en débat les éléments d'une nouvelle éthique tournée vers la solidarité collective, la signification d'un service (du) public juste et démocratique dans les conditions actuelles de la scolarisation. Au regard de ces ambitions, les leviers d'action, outre la persuasion, sont limités et indirects: il s'agit essentiellement de la gestion de la dotation horaire globalisée (DHG), de l'organisation pédagogique de l'établissement et de la présidence de son conseil d'administration.

Ces évolutions de la configuration et du cadre idéologique de l'action éducative confèrent aux chefs d'établissement une double légitimité qui fonde leur capacité à mobiliser les personnels autour du projet de l'établisse-

ment: elle renvoie d'une part à la rationalisation moderniste qu'ils seraient susceptibles de porter, d'autre part à des valeurs (justice, démocratisation) qu'ils revendiquent (Pelage 1998). Mais alors que la reconnaissance de cette légitimité au sein de l'établissement constitue un enjeu identitaire fort pour ces personnels d'encadrement, elle rencontre localement des difficultés ou des limites. D'une part les interventions des chefs d'établissements dans le secteur pédagogique évitent deux éléments constitutifs des métiers enseignants: le champ des savoirs enseignés, le domaine du face à face pédagogique proprement dit, symbole par excellence de l'autonomie des enseignants. D'autre part la régulation se dégrade souvent dans une approche techniciste du management, réduisant l'analyse des actions éducatives aux seuls résultats des évaluations des performances de l'établissement sur le marché scolaire; cette dérive instrumentale, peu mobilisatrice, tend à enfermer les acteurs dans leur propre système de convictions; l'évaluation n'est plus alors utilisée comme outil de régulation des actions et des dispositifs locaux mais comme moyen pour asseoir la position et la légitimité institutionnelles du chef d'établissement qui se pose comme représentant des attentes des usagers et garant du bon fonctionnement du service public. Enfin ces régulations locales peuvent être paralysées par des conflits de légitimités aux figures très différentes selon les contextes. Dans certains établissements, s'inscrivant dans les formes les plus traditionnelles d'exercice de leur métier, une part des enseignants se réclame volontiers d'un double système de références, le micro-espace de la classe, la plupart du temps fermé de facto au chef d'établissement, et l'horizon de finalités universelles, qu'elles soient d'ordre politique ou culturel, ignorant ainsi l'ordre construit localement et son organisation, définis par un projet, des attentes des publics, des performances, etc. Dans d'autres établissements, particulièrement dans des secteurs réputés difficiles, le conflit, à l'opposé, concerne l'objet de la régulation locale: les enseignants reprochent au chef d'établissement son peu d'investissement dans la construction de l'ordre interne à l'établissement, condition première pour faire tenir la situation scolaire, au profit des exigences de l'institution définies au niveau national ou régional que l'établissement devrait "opérationnaliser" localement (produire une hausse générale du niveau de qualification initiale, favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail, etc.), exigences vécues par les acteurs de l'établissement comme imposées de l'extérieur, irréalistes et inadaptées aux priorités locales.

Les chefs d'établissement sont donc confrontés à une situation doublement nouvelle, caractérisée en premier lieu par le déplacement des régulations du système au niveau intermédiaire, puisque, à la fois représentants de l'État et dirigeant un établissement autonome, ils sont responsables de la politique de l'établissement, en second lieu par la convergence sur leur fonction d'intérêts et d'attentes divergentes, formulées en termes d'injonction de

résultats, de retour local sur investissement, d'autonomie des corps enseignants, de conflits de valeurs, etc. Confrontés à des exigences sans "commune mesure" parce qu'appuyées sur des référentiels différents, et ayant des domaines d'action de droit et de fait limités, ils développent leurs compétences dans plusieurs champs d'intervention privilégiés.

Le premier de ces champs d'intervention est celui de la communication externe et d'une part importante des relations avec les partenaires extérieurs : le consensus est large sur cette responsabilité, plus largement acceptée dans les enseignements généraux. Les chefs d'établissement, vigilants quant à l'image de l'établissement sur le marché scolaire, se font bien souvent les porte-parole des attentes locales. Dès lors, le rapport à l'environnement, perçu par les acteurs comme une ressource ou un obstacle, est source de débats sur ses limites, sur la perméabilité des relations ; les anciennes frontières entre monde du dedans, régi par un ensemble de règles spécifiques et de coutumes, et monde du dehors se sont affaiblies, entraînant par là une évolution et une diversification des modes de régulation, le chef d'établissement étant tour à tour porteur de critères d'évaluation traditionnellement externes à l'institution et représentant des légitimités internes à l'extérieur.

Un second champ d'intervention est un terrain pédagogique spécifique : la vie scolaire, l'orientation et l'insertion des élèves. Les enquêtes (Guillaume 1997) montrent un surinvestissement des chefs d'établissement sur un terrain qui, s'il est moins prestigieux aux yeux des enseignants, non seulement est socialement stratégique mais déborde le champ de l'établissement et permet de construire un réseau aux dimensions bien plus larges.

Un troisième champ d'intervention est enfin le conseil d'administration. Cet espace politique par excellence permet (ou ne permet pas) au chef d'établissement d'asseoir son pouvoir à l'interne mais aussi à l'externe, via l'image de sa fonction et de la maîtrise qu'il en donne aux membres extérieurs à l'éducation nationale siégeant au conseil. Lieu essentiellement d'information, de réflexion, de prise de décision et de contrôle plus que de partage des responsabilités, aux dires des chefs d'établissement (Guillaume & Maresca 1993), il permet un travail de réduction de la complexité et d'enrôlement des acteurs : les dossiers produits, les priorités mises en avant, les politiques construites fabriquent des représentations du monde dont le chef d'établissement sera porteur au-delà du conseil, en particulier hors l'établissement.

## Conclusion

Le système scolaire français est passé en quinze ans d'un niveau de régulation national de ce que doivent faire les unités locales (essentiellement les établissements), via la chaîne hiérarchique, à un espace de régulation

intermédiaire où les informations, les incitations, les références circulent et interagissent. Le contrôle systématique par le sommet est devenu quasi impossible et les chaînons hiérarchiques s'inscrivent eux-mêmes, en définitive, dans cette circulation territoriale. Ils conservent un certain poids, mais qui n'est jamais donné d'avance : l'impact hiérarchique est variable d'un lieu à l'autre et dépend avant tout des rapports de force locaux, si bien qu'il peut évoluer en même temps que changent les personnes.

Malgré ces fractures, ces légitimités ou ces mondes sans commune mesure, l'observateur peut faire le constat d'une cohérence acceptable. Cette cohérence ne renvoie pas seulement à une sorte de bonne volonté, de recherche de terrains d'entente : les différences peuvent être lues comme complémentarités, complémentarités des compétences, des capacités, des informations, des références. Mais cette action collective a forcément un moteur, qui coordonne les initiatives et se pose en médiateur des partenaires ou associés. Ces médiateurs locaux ou territoriaux établissent aussi la donne de la régulation nécessaire en empruntant à des registres de l'efficacité qui vont de la seule recherche du retour sur investissement à celle de la justice sociale.

Les cadres de l'éducation nationale, qui se sentent de moins en moins liés par une soi-disant culture commune, peuvent jouer ce rôle de médiation. Ils conservent certes entre eux un fond idéologique partagé, mais c'est avant tout le rapport entre la position occupée dans l'institution et celle occupée dans l'espace territorial qui détermine leurs choix. De cette manière, les rapprochements avérés ici ou là entre fonctions d'encadrement de différents niveaux (établissement et service académique par exemple) sont bien davantage le fruit d'un travail de partenariat construit sur la convergence des intérêts que sur de quelconques a priori culturels.

Certes le propos développé dans cet article est en partie prospectif. Il vise à donner une grille d'analyse des situations qui, malgré leur hétérogénéité, empruntent toutes, avec plus ou moins de rapidité, des éléments d'un mode de fonctionnement dont on peut parfois se demander s'il n'oblige pas à constater l'éclatement de la notion de système éducatif.

## Bibliographie

- AFFICHARD J. (dir.) 1997 *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, Paris, L'Harmattan
- BLANCHET R. et al. 1999 *La revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire*, rapport au Ministre de l'éducation nationale
- BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E. 1999 *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard
- BOLTANSKI L. & THÉVENOT L. 1991 *De la justification*, Paris, Gallimard

- CALLON M. 1986 "Some Elements of a Sociology of Translation; Domestication of the Scalops and the Fishermen of St-Brieuc Bay", in J. Law (ed.) *Power, Action and Belief*, London, Routledge and Kegan Paul
- DEMAILLY L. 1991 *Le collège : crise, mythes et métiers*, Lille, PUF
- DEMAILLY L. 2000 Management et évaluation des établissements, in van Zanten A. (dir.), *L'école, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte
- DEMAILLY L. (dir.) 2001 *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*, Bruxelles, De Boeck
- DEROUET J.-L. & DUTERCQ Y. 1997 *L'établissement scolaire : autonomie locale et service public*, Paris, ESF
- DUBAR C. & LUCAS Y. 1994 *Genèse et dynamique des groupes professionnels*, Lille, PUF
- DUTERCQ 1998 "Autonomie des établissements et initiatives des équipes d'encadrement", in Actes du colloque international *Piloter des systèmes éducatifs en évolution. Le rôle de l'encadrement* (nov. 1997), Ministère de l'éducation nationale (DPATE) et CRDP de Poitou-Charente
- DUTERCQ Y. 2000 *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*, Paris, PUF
- FAURE A. (dir) 1996 *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan
- GRELLIER Y. 1998 *Profession : chef d'établissement*, Paris, ESF
- GUILLAUME F. 1997 "Les chefs d'établissement", *Éducation et Formation*, n49
- GUILLAUME F. & MARESCA B. 1993 "Les chefs d'établissement et l'autonomie", *Éducation et Formations*, n35
- LANG V. 1999 *La professionnalisation des enseignants*, Paris, PUF
- LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT 1997 *Éducation et formations*, n49, Paris, Ministère de l'Éducation nationale (DEP)
- LOUIS F. & TROCMÉ B. 1996 *L'association en réseaux d'établissements scolaires*, Paris, CNDP
- MABILEAU A. 1993 (dir.) *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan
- MARESCA B. et alii 1993 "L'Autonomie de l'établissement", *Dossiers Éducation & formations*, n28
- MULLER P. (dir.) 1992 *L'administration française est-elle en crise?* Paris, L'Harmattan
- NEAVE 1988 "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe", *European journal of education* vol. 23 n1-2, p7-23
- OBIN 1993 *La crise de l'organisation scolaire*, Paris, Hachette éducation
- PAIR C. 1998 *Faut-il réorganiser l'éducation nationale?* Paris, Hachette éducation
- PELAGE A. 1998 Les transformations de la fonction de proviseur, in Bourdoncle R. & Demailly L., (dir.), *Les professions de l'éducation et de la formation*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion
- PELLETIER G. 1996 "Chefs d'établissement, innovation et formation: De la complexité aux savoirs d'action", in Bonami M. et Garant M. (dir.) *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation*, Bruxelles, De Boeck
- PELLETIER G. & CHARRON R. (dir.) 1998 *Diriger en période de transformation*, Montréal, AFIDES
- ROBERT A. 1993 *Système éducatif et réformes*, Paris, Nathan
- WARIN P. 1993 *Les usagers du service public*, Paris, L'Harmattan