

L'AUTONOMIE DES COLLÈGES ET LE RÔLE DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

YVES GRELLIER

Le collège français, dans sa généralité (car il y a quelques dégradés du cœur de la Sologne ou de la Vendée à l'Est lyonnais ou au Nord marseillais, sans parler des collèges parisiens), est un lieu triplement critique.

C'est là que naît et s'épanouit une maladie infantile irrémédiable, l'adolescence. L'enfance encore la en sixième (voire en cinquième pour quelques garçons) se perd et meurt durant les années collèges. Les grands de troisième aujourd'hui sont des ados accomplis. Aucun autre type d'établissement n'a autant d'hétérogénéité dans son public.

Le collège est aussi le lieu du système scolaire français qui a vécu le plus de changements depuis vingt-cinq ans. On pourrait remonter plus avant dans la chronologie : jusqu'en 1974, il y avait en France plusieurs types de collèges. Nous nous en tiendrons au collège unique ou "collège Haby". Celui-ci a longtemps été unique... à moitié, deux ans sur quatre, détestant une partie de ses élèves à la fin de la classe de cinquième (très majoritairement des garçons, issus des classes populaires). Ceux-ci étaient orientés en Lycée Professionnel pour y préparer le CAP en trois ans. Le collège Haby, première version, a rempli pendant plus de dix ans la fonction de tri naguère assurée dès l'école primaire. Le problème du collège d'aujourd'hui est d'accueillir et de conduire tous les enfants d'une classe d'âge (ou presque) jusqu'en classe de troisième. C'est un problème relativement récent au niveau des classes de quatrième et de troisième, c'est-à-dire précisément au moment critique des débuts de l'adolescence.

Le collège est enfin le lieu de rencontre conflictuel des

deux traditions scolaires françaises. La tradition primaire, dont le dernier avatar a été, à ce niveau d'enseignement, le Collège d'Enseignement Général, successeur des cours complémentaires et des Écoles primaires supérieures, avec des enseignants issus de l'École Normale et de la culture primaire, les PEGC. Et la tradition secondaire issue de l'Université et des lycées, allant jusqu'à englober, dans ceux-ci, les "petits lycées" qui recrutaient dès la onzième dans les milieux bourgeois. Ces deux traditions s'opposent profondément : par le recrutement, populaire ou favorisé ; par le contenu des études (latin ou pas latin) ; par le cursus des maîtres (passés les uns par l'Université, les autres par les Écoles Normales) ; par l'identité professionnelle même des enseignants, les uns se vivant comme pédagogues ou éducateurs, les autres comme transmetteurs de savoirs disciplinaires.

Antoine PROST a bien montré le malentendu historique entre la société française et son école. Alors qu'au lendemain de la guerre une demande sociale s'exprime très fortement pour développer une scolarité de type "primaire supérieur", l'institution répond par la secondarisation de tout l'enseignement qui succède à l'école élémentaire. C'est bien au collège qu'a eu lieu, si l'on ose dire, ce rendez-vous manqué et qu'il se prolonge de nos jours : du coup, le collège est le lieu nodal de l'échec scolaire.

C'est très largement pour chercher à résoudre ces difficultés que le niveau national les a renvoyées à l'échelon local, au début des années 80, sous le double habillage pédagogique et institutionnel de la rénovation des collèges et de la décentralisation. Le projet d'établissement qui en est le résultat concerne au premier chef les collèges et n'atteindra les lycées que plus tardivement.

DES COLLÈGES AUTONOMES ?

D'un point de vue juridique, il n'y a aucune différence entre les collèges et les lycées. Les uns et les autres, ainsi que les lycées professionnels, partagent le même statut d'Établissement Public Local d'Enseignement (EPLÉ), catégorie spécifique d'établissement public créée par la loi du 25 janvier 1985. C'est ce statut qui, aux termes du décret du 30 août 1985, fonde juridiquement l'autonomie du collège et en précise le cadre. Le collège est une personne morale de droit public qui assure, sur une portion délimitée du territoire (le secteur de recrutement), une part du service public d'enseignement, par transfert de compétences de la part de l'État dont la responsabilité en matière d'enseignement est inscrite dans les textes constitutionnels. À ce titre, l'EPLÉ est le lieu d'exécution des politiques éducatives.

Le statut juridique institué en 1985 et mis en œuvre au 1^{er} janvier 1986 donne aux EPLÉ une marge d'autonomie.

En matière budgétaire d'abord : le budget, préparé et exécuté par le chef d'établissement, est voté par le Conseil d'Administration.

Mais surtout en matière pédagogique et éducative pour laquelle le décret du 30 août 1985, modifié le 31 octobre 1990, énumère les huit domaines de l'autonomie :

1. "L'organisation de l'établissement en classes et groupes d'élèves ainsi que les modalités de répartition des élèves".
2. "L'emploi des dotations en heures d'enseignement mises à la disposition de l'établissement dans le respect des obligations résultant des horaires réglementaires".
Ces deux premiers points sont évidemment fondamentaux. Prenons un exemple apparemment simpliste. Soit un collège où arrivent cent vingt élèves en classes de sixième. Supposons que, pour simplifier, chaque niveau (6^e, 5^e, 4^e, 3^e) bénéficie d'un volume horaire d'enseignement strictement proportionnel au nombre d'élèves (ce qui est inexact, les 4^e et 3^e ayant plus d'heures de cours que les 6^e et 5^e). Supposons enfin que le ratio de moyens utilisé dans ce département pour ce collège, ce qu'on appelle le H/E (Heures d'enseignement rapportées au nombre d'Élèves) soit de 1,10 – soit ici : $120 \times 1,10 = 132$ heures d'enseignement.
Hormis les deux heures d'études dirigées, l'horaire

minimum par classe étant de 24 heures, il existe une grande diversité de solutions pour répartir les élèves et les heures. On peut faire des classes chargées à trente élèves, ce qui fait $120/30 =$ quatre classes. À 24 heures par classe = 96 heures. Reste $132 - 96 = 36$ heures soit 9 heures en moyenne par classe pour faire du soutien ciblé, des activités pédagogiques complémentaires ou surtout pour dédoubler les classes et faire que dans telle ou telle discipline les professeurs prennent les élèves en groupes, et non en classe entière.

On peut aussi faire cinq classes et « consommer » ainsi $5 \times 24 = 120$ heures. Dès lors, il n'en restera plus que 12, soit à peine plus de 2 par classe, pour des dédoublements ou du soutien. Mais dans ce cas-là, l'effectif sera relativement léger dans la totalité des disciplines, ce qui répond à l'une des revendications les plus régulières de tous les enseignants.

On peut aussi imaginer d'autres répartitions quantitatives, liées à la répartition des élèves : 30 élèves (les bons, qui ont moins besoin d'aide que les autres) dans une classe, et 18 dans une autre (les élèves en difficulté qui ont besoin de plus d'attention). Se pose alors la question de l'hétérogénéité des classes. Les classes homogènes défavorisent les plus défavorisés et favorisent les meilleurs. Les classes trop hétérogènes découragent les parents des bons élèves.

Tout cela relève de l'autonomie de l'établissement.

Il est par exemple remarquable qu'alerté sur la pratique des "classes ethniques" (la "classe des Turcs" versus "la classe des notaires"), le Ministère n'ait pas annoncé de sanction immédiate, mais ait dépêché, pour étude, une mission d'inspection générale.

3. "L'organisation du temps scolaire et les modalités de la vie scolaire".
Il s'agit là des emplois du temps des élèves, des professeurs, mais non des horaires d'ouverture qui dépendent, après avis du Conseil d'Administration, du maire de la commune.
4. "La préparation de l'orientation ainsi que de l'insertion sociale et professionnelle des élèves".
Organise-t-on des mini-stages en entreprise ? Des journées sur les métiers ? Des "carrefours orientation-métiers" ou des "opérations carrières" ? etc.
5. "La définition, compte tenu des schémas régionaux,

des actions de formation complémentaire et de formation continue destinées aux jeunes et aux adultes”.

Par exemple, le collègue va-t-il adhérer à un GRETA, organiser des actions de formation pour adultes dans ses locaux ?

6. “L’ouverture de l’établissement sur son environnement social, culturel, économique”.

Quels jumelages avec les entreprises ? Avec quel contenu ? Quelle ouverture aux parents du CDI, seule ressource culturelle dans ce gros bourg de Picardie ? Quelle liaison avec la médiathèque, avec la MJC, avec le centre culturel local ?

7. “Le choix des sujets d’études spécifiques à l’établissement, en particulier pour compléter ceux qui figurent aux programmes nationaux”.

8. “Sous réserve de l’accord des familles pour les élèves mineurs, les activités facultatives concourant à l’action éducative organisées à l’initiative de l’établissement à l’intention des élèves”.

Quelles activités proposées par le foyer socio-éducatif ? Quels voyages scolaires ? Quels échanges linguistiques et à quel prix ?

On voit que le champ de l’autonomie est considérable et qu’il peut être décisif quant au climat, à l’efficacité de l’action éducative, en ce qu’il met en jeu ses principes mêmes.

Dans la réalité pratique, ces domaines de l’autonomie du collège, relevant de la responsabilité de son Conseil d’Administration, sont largement réduits ou effacés sous l’effet de trois facteurs au moins.

Le premier tient aux pratiques de l’administration déconcentrée, en l’occurrence les inspections académiques qui distribuent aux collèges l’essentiel des moyens de l’État sous la forme d’une dotation horaire globale (DHG). Il faut reconnaître que cette dotation globale n’a de globale que le nom, dans beaucoup de départements, puisque les services académiques gèrent les moyens des collèges « à la structure » et non « au H/E ». En clair, c’est l’inspection académique qui décide du nombre de classes par niveau, en fonction du nombre d’élèves, imposant sa décision au collège : il s’agit d’un véritable détournement de compétence.

Le deuxième facteur tient aux traditions de la culture enseignante, où le dévouement est fréquent à condition qu’il soit librement consenti. L’organisation collective, avec ses devoirs et ses contraintes, est chose assez mal acceptée par nombre de professeurs. Il est bien difficile d’instituer, et plus difficile encore de pérenniser des activités pédagogiques propres à l’établissement si celles-ci reposent sur le seul volontariat, la seule bénévolence de telle ou telle personne.

Le projet d’établissement, dans ces conditions, a bien du mal à ressembler à autre chose qu’à un catalogue de bonnes intentions, ou à une réécriture des objectifs nationaux, alors qu’il devrait être l’expression de l’autonomie pédagogique et éducative des collèges en tant qu’entité.

Le troisième facteur tient aux pratiques des chefs d’établissement. Par ignorance ou négligence pour les uns, par commodité, prudence ou pragmatisme pour d’autres, les chefs d’établissement ne soumettent pas tous, ni tout le programme d’activités pédagogiques et éducatives à leur Conseil d’Administration. Le domaine d’autonomie se trouve du coup réduit à une zone incertaine d’activités diverses, volatiles, plus ou moins valorisées ou reconnues, au gré des mutations, des congés de maladie, des humeurs.

Objet d’empiètement par le haut, de contestation par le centre, en partie ignoré par qui devrait le légitimer et le garantir, le domaine de l’autonomie pédagogique et éducative du collège est dans un piteux état.

Il faut ici souligner que la situation en lycée est moins préoccupante. L’âge des élèves rend moins difficile la régulation de la vie scolaire. Les moyens financiers sont plus abondants et l’écoute est plus attentive de la part de la collectivité territoriale de rattachement : les lycées sont de loin le premier poste budgétaire des Régions ; les collèges occupent une place fort modeste dans le budget des Départements. Les moyens d’enseignement sont moins chiches, les rectorats servant “leurs” lycées avant de répartir la dotation académique aux Inspecteurs d’Académie Directeurs des Services Départementaux de l’Éducation Nationale pour alimenter “leurs” collèges.

Les dotations en personnels administratifs, et non-enseignants de façon générale, sont un peu moins étroites en lycées qu’en collèges, hormis le simple effet de taille : le sous-encadrement, la sous-administration des collèges sont patents par rapport aux lycées. Tout cela

est évidemment très important : il faut avoir les moyens d'exercer son autonomie.

L'AUTONOMIE DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

On a pu affirmer que la fonction de chef d'établissement a pris un sens nouveau, une nouvelle dimension, avec la mise en place des EPLE.

De fait, la quasi-coïncidence est remarquable entre l'application du statut des EPLE (1er janvier 1986), l'institution d'une Direction des Personnels d'Inspection et de Direction au Ministère (1986) et le nouveau statut des personnels de direction (1988).

Le chef d'établissement se trouve, avec la décentralisation – rappelons ce point rapidement – à la fois représentant de l'État, président du Conseil d'Administration et exécutif de ses délibérations. Cela en dérogation du droit commun, preuve parmi bien d'autres qu'il y a en France une "exception scolaire". Trois casquettes, donc. Avec le langage du droit constitutionnel, on pourrait dire aussi qu'il cumule le pouvoir législatif en tant que président du Conseil d'Administration, le pouvoir exécutif au double titre de représentant de l'État, avec ses lois et règlements, et d'exécutif du Conseil d'Administration dont il applique les décisions, enfin le pouvoir judiciaire, vis-à-vis des élèves, puisqu'il préside le Conseil de discipline qui sanctionne les contraventions au règlement intérieur. Au-delà, il peut porter plainte au nom de l'établissement, ou ester en justice.

À ce cumul véritablement extraordinaire de pouvoirs, s'ajoute le fait que, depuis 1986, les moyens qu'il gère proviennent non plus d'une source unique, l'État, mais de deux : le Conseil Général lui alloue annuellement une subvention de fonctionnement, et peut décider de travaux de restructuration, de grosses réparations, voire de reconstruction complète.

La gamme de jeu paraît très étendue. Trop étendue même. Cette concentration de pouvoirs, cette convergence de responsabilités cache quelque chose : des marges réelles de manœuvre bien modestes en réalité, une fois assumé le rôle ingrat de parafoudre, ou de pompier, ou de bouc-émissaire.

Un seul exemple. La FEN, syndicat raisonnable, réformiste, constructif, bref peu suspect de radicalisme, "demande que [dans les lycées et collèges] toutes les

sanctions soient prises collectivement, même si elles sont, et doivent rester, de la seule responsabilité du chef d'établissement" (*l'Enseignement Public* n° 81 - février-mars 2000). Voilà bien résumée la situation faite, dans les esprits et donc dans les pratiques, au chef d'établissement : on le met sous surveillance quant à la responsabilité morale, et on lui laisse la totale responsabilité juridique. Plutôt qu'un chef, un bouclier. A contrario, ce qui est remarquable ici est l'irresponsabilité revendiquée. Car si le chef d'établissement prend au pied de la lettre les textes de droit qui décrivent ses compétences, et qu'il cherche sans précaution à les appliquer, il risque fort de se faire taxer de petit chef autoritaire par un milieu historiquement rétif à l'autorité subie.

Malgré ses marges étroites de manœuvre, le chef d'établissement a cependant un rôle que beaucoup s'accordent à reconnaître comme décisif dans la vie d'un collège. Il nous semble que ce rôle s'exerce, dans l'immense diversité du jeu des situations réelles et des personnalités vivantes, en tenant compte, toujours implicitement et parfois à demi-consciemment, de trois règles non écrites.

Première règle : l'application de la loi perturbe le désordre établi. Dans de nombreux collèges, on peut observer des pratiques contraires à la lettre ou à l'esprit des textes réglementaires. Ici, pour attirer ou retenir les enfants des classes moyennes et supérieures, on propose des "sixièmes internationales" à horaire linguistique renforcé, parfois au détriment des élèves des "sixièmes normales". Là, on met en place des "cinquièmes aménagées" qui ne peuvent déboucher que sur une quatrième d'aide et de soutien ou sur un redoublement en cinquième normale, alors même que cinquième et quatrième constituent maintenant le cycle central du collège. Si le chef d'établissement, nouvellement nommé, soucieux de revenir à des dispositifs pédagogiques réglementaires, s'attaque à ces structures proprement illégales, on voit bien qu'il va rencontrer des oppositions très fortes, de la part de certains enseignants ou de certains parents d'élèves qui sont au demeurant sur-représentés au Conseil d'Administration ou dans les conseils de classe. En matière de vie scolaire, combien de "petits incidents" seraient révélateurs de situations plus graves ? À partir d'une dispute apparemment anodine entre deux élèves, dont l'un n'a pas rendu tel objet soi-disant prêté par l'autre (baladeur,

téléphone portable, blouson de prix...), une enquête sérieuse va peut-être révéler qu'il y a, là derrière, un véritable trafic, avec bande organisée, racket, revente, brimades systématiques. Mais l'enquête prend du temps, de l'énergie. Il faut recueillir des témoignages, choses difficiles à obtenir de la part des élèves comme des adultes. Et il y a tant à faire par ailleurs... Et si l'enquête débouche effectivement sur des preuves, ou sur des présomptions concordantes de faits graves, il faut alors signaler les faits aux services de police, s'engager dans des procédures elles-mêmes très lourdes en temps. Beaucoup reculent. Il est beaucoup plus simple d'en rester à une admonestation de principe.

Autrement dit, deuxième règle : il est plus facile d'avoir la paix que d'appliquer la loi. Quitte à se ranger du côté des acteurs influents. Quitte à avaliser de petites injustices pour garantir la surface ordonnée des choses. L'équilibre spontané des relations sociales, obéissant au principe d'entropie, est bien souvent contraire à l'ordre de la loi qui nécessite, pour la maintenir, de constants efforts, une vigilance de tous les instants, une volonté sans faille.

La gestion des affaires courantes n'est cependant pas suffisante. Pour valoriser sa fonction et donner malgré tout un sens à son action, le chef d'établissement doit agir. Il doit "faire des choses". Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPPELLO montrent très bien comment l'activité, la "cité par projets" et l'insertion dans des réseaux relationnels relèvent d'une logique inextricablement sociale et personnelle, qui nous paraît particulièrement éclairante pour comprendre la fonction de chef d'établissement.

Pour répondre convenablement à l'injonction paradoxale de l'institution, "soyez autonomes !", les chefs d'établissement – du moins ceux qui ont une légitime ambition de carrière – vont donc appliquer la troisième règle de leur fonction : faire des choses et le faire savoir. Car la personnalisation de la fonction est si forte que le principal personifie son établissement, du moins vis-à-vis de ses interlocuteurs extérieurs : le maire, le conseil général, les autorités académiques, les fédérations de parents d'élèves. Les difficultés ou les échecs de

l'établissement lui sont facilement imputés, de même que sont portés à son crédit personnel les réussites ou les progrès. Tout se passe comme si, dans les représentations de la plupart des acteurs, l'autonomie de l'établissement se ramenait à l'autonomie du chef d'établissement, à sa capacité strictement personnelle de bien gérer "son" collège. C'est un poids quelquefois bien lourd à porter, qu'il conviendrait sans doute de mieux répartir en étoffant les équipes administratives, en accentuant l'effort de professionnalisation des enseignants, et en contractualisant de façon claire des objectifs collectifs dont les résultats seraient évalués.

Yves GRELLIER

Directeur du CRDP de Lyon

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Administration et Éducation*, n° 4, 1999. Chef d'établissement, un métier en devenir.
- BLANCHET, René, WILNER, Céline et ISAMBERT, Jean-Paul. *La revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire*. Rapport à M. le Ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, à Mme la Ministre déléguée, chargée de l'Enseignement scolaire. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, 1999.
- BOLTANSKI, Luc et CHIAPPELLO, Ève. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard, 1999. (NRF Essais).
- Éducation et formations*, n° 49, 1997. Les chefs d'établissement.
- GRELLIER, Yves. *Profession, chef d'établissement*. Paris : ESF, 1998. (Pratiques et enjeux pédagogiques).
- GRELLIER, Yves. *L'adjoint au chef d'établissement scolaire*. Orléans : CRDP de la Région Centre, 2000.
- OBIN, Jean-Pierre. *Les établissements scolaires entre l'éthique et la loi*. Paris : Hachette Éducation, 1996. (Pédagogies pour demain ; Nouvelles approches).
- PROST, Antoine. *Éducation, société et politiques : une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*. Paris : Seuil, 1992. (XX^e S).
- TOULEMONDE, Bernard. *Le chef d'établissement d'enseignement du second degré, L'actualité juridique, Droit administratif*, 20 novembre 1996.

