

ÉTUDES ET RECHERCHES

I. LA DIRECTION D'ÉTABLISSEMENT

LES RÔLES ANCIENS ET NOUVEAUX DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

François-Régis GUILLAUME*

Sommaire. L'évolution rapide des représentations des chefs d'établissement reçoit ici un cadrage statistique. L'obligation de réussite qui pèse sur l'école et l'émergence des établissements qui en résulte, amènent les chefs d'établissements à sortir de leur domaine le plus légitime « la vie scolaire », en donnant des finalités nouvelles à une gestion modernisée, mais surtout en intervenant dans le champ pédagogique. Ce nouveau rôle leur est prescrit et ils le revendiquent, mais les nouvelles relations aux enseignants ne sont pas redéfinies et la question de l'évaluation des enseignants cristallise les contre-indications. Le contenu d'un nouveau métier, qui repose encore sur l'engagement personnel, s'esquisse à peine.

Summary. In this article, the fast evolution of the image of headmasters receives a statistical treatment. The obligation of success which hangs over schools and the emergence of the school establishment resulting from it, lead headmasters to go beyond their most legitimate field, "school life", by giving new aims to a modernized management but especially by intervening in the educational field. This new role is prescribed to them and they claim for it, but the ensuing new relations with teachers are not redefined and the question of teacher appraisal epitomizes contra-indications. The contents of a new job still relying on personal commitment is hardly sketched out.

* François-Régis Guillaume est chargé de mission à la Direction de l'Évaluation et de la Prospective du ministère de l'Éducation nationale.

L'intérêt pour les chefs d'établissement se développe parallèlement à l'émergence de l'établissement scolaire comme « lieu pertinent de résolution des problèmes ». Le discours sur l'autonomie de l'établissement valorise ce personnage à la charnière entre l'État, le lieu de production de l'enseignement et le milieu environnant.

Les évolutions des représentations et, dans une moindre mesure, des pratiques sont si rapides que toute description doit être précisément datée.

Le moteur de l'évolution a été l'élévation rapide des attentes sociales vis-à-vis de l'école qui a engendré une véritable obligation de résultats. Ce sont d'abord les attentes des familles, en particulier celles des classes moyennes, qui se traduisent par le « consumérisme scolaire » décrit par Robert Ballion. Pour les parents tous les établissements ne sont pas équivalents entre eux. Les rapports de l'enseignement public et de l'enseignement privé se sont modifiés à travers cette évolution. La décentralisation a confié de nouvelles responsabilités aux collectivités locales. Au-delà d'un effort général d'équipement, les initiatives les plus spectaculaires de quelques-unes d'entre elles semblent préfigurer l'apparition de nouveaux centres de définition de politiques scolaires et d'impulsion des initiatives, en concurrence avec l'État. Celui-ci depuis quinze ans a tenté de développer diverses formes de coopération avec les entreprises. Tous ces acteurs attendent des établissements qu'ils soient véritablement autonomes et se comportent comme s'ils l'étaient déjà.

De même, le discours institutionnel propose de nouveaux concepts : la communauté éducative, l'équipe de direction, l'ouverture, les projets, etc., et ne tarde pas à les utiliser comme s'ils recouvraient partout une réalité forte alors qu'ils sont encore le plus souvent des objectifs.

En face, les chefs d'établissements ont massivement adopté ce langage de la modernité qui suppose l'accroissement de leur rôle et se mettent ainsi au diapason de la société. Par comparaison, les enseignants, dans leur masse et à travers leurs représentants semblent retardataires. Ils sont suspectés d'opposer une résistance à une transformation nécessaire. L'accroissement du pouvoir des chefs d'établissement et de l'influence des partenaires locaux semble être la solution évidente.

Il est important de mesurer l'ampleur de l'évolution des attentes des uns et des représentations et des pratiques des autres sans exagérer l'importance des avant-gardes et des arrière-gardes. Pour cela, nous nous appuyerons essentiellement sur les réponses d'un panel de 1 000

chefs d'établissement du second degré, créé fin 1990 par la Direction de l'Évaluation et de la Prospective au ministère de l'Éducation nationale. Ce panel est interrogé régulièrement sur ses représentations, mais aussi sur leurs pratiques, en particulier pour la mise en place de réformes, et plus généralement dans la conduite de l'établissement. Mais on a utilisé aussi des enquêtes auprès des enseignants et des observations menées dans les établissements.

L'observation du terrain apparaît décevante par rapport au « discours de la modernité » surtout lorsqu'il sous-entend que les transformations préconisées sont en voie d'achèvement. Mais l'évolution apparaît particulièrement rapide si l'on compare la réalité d'aujourd'hui à la réalité récente.

Nous décrivons d'abord l'élargissement et l'approfondissement des rôles des chefs d'établissement, quel usage, ils font des marges de manœuvre dont ils disposent. En particulier, comment la légitimité nouvelle de leur intervention dans le domaine pédagogique se traduit effectivement.

Ces rôles se modifient dans une institution qui se transforme et dont la spécificité doit être précisée. Même si le modèle de l'entreprise permet d'utiles comparaisons dans le domaine de la gestion ou pour asseoir l'idée de recherche de résultats, il conduit à des contresens s'il s'étend à la gestion des personnels ou à l'évaluation. Une institution nouvelle est à dessiner et il faudra inventer. Qu'est-ce que diriger des enseignants dans un établissement autonome ? Qu'est-ce qui peut définir une politique d'établissement scolaire ? Quelle est la légitimité du rôle politique du chef d'établissement ?

1. LES CONTENUS DES RÔLES DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

1.1. D'où part-on ?

Dans les années soixante et soixante-dix, à travers le mouvement général d'unification du système scolaire, c'est le modèle du lycée qui s'est imposé (seuls l'enseignement professionnel et l'enseignement spécialisé sont restés en marge). Au niveau de la Direction, c'est donc le proviseur qui est devenu le modèle en particulier pour définir les rapports avec les enseignants. Ainsi donc la conception traditionnelle de ses fonctions qui n'a pas encore entièrement disparue et qui était la seule légitime

au tournant des années 1980 apparaît très restreinte : il s'agit d'organiser les enseignements, de représenter l'établissement à l'extérieur, de le « défendre » pour l'obtention de moyens. Seule la « vie scolaire », concept qui a émergé après 1968, qui est censée réunir les conditions favorables à un enseignement de qualité, peut être le lieu d'un engagement personnel des chefs d'établissement et faire l'objet d'une politique. Les attentes des enseignants apparaissent défensives : besoin de protection contre les interventions des parents ou des notables et rôle de conciliateur pour établir de bonnes relations. Les interventions dans l'enseignement ne sont pas reconnues légitimes : elles sont limitées aux cas de manquements graves aux obligations professionnelles, de désordres ou de chahut. La qualité de l'enseignement relève des seuls inspecteurs dans le cadre de la discipline.

Le système scolaire était représenté comme entièrement régi par des règles et des statuts élaborés au niveau national, l'action du ministère étant contrôlée par les syndicats. Ce cadre réglementaire était en harmonie avec la culture enseignante, à tel point que tous les interstices de la réglementation étaient comblés par des règles coutumières, ainsi le « service » (ou affectation des enseignants dans différentes sections) des enseignants était défini à partir du grade, de l'ancienneté, ou de règles de rotation mais sans référence explicite à un projet pédagogique. Certes certains chefs d'établissement n'étaient pas neutres, mais ils devaient s'abriter derrière des coutumes quitte à les « tirer » dans leur sens et à ruser, parfois avec la complicité de leurs interlocuteurs.

Ainsi, il fallait gommer tout ce qui aurait été l'indice d'un pouvoir propre de décision qui se serait exercé sans le consensus de l'ensemble des enseignants. Et c'est bien le sens de l'abolition du grade de chef d'établissement en 1969.

C'est avec l'émergence de l'établissement que le rôle de son chef va s'élargir. Les enseignants les plus actifs s'investissent au niveau « local », car les règles nationales, qui permettent de définir des droits et une déontologie, sont insuffisantes pour prendre en compte les nouvelles exigences de réussite et s'adapter à la diversification des publics scolaires. Ils adaptent et s'adaptent à la diversification des publics scolaires. Ils adaptent et réinterprètent les règles nationales et inventent des règles locales.

Le lancement de la rénovation des collèges en 1983, appuyé sur les premiers projets d'établissement, fait sortir, du petit cercle des militants, l'idée d'amélioration des performances et de politique d'établissement pour la généraliser. L'idée que les performances se jouent aussi dans

l'établissement et dans les classes et ne sont pas entièrement déterminés par les facteurs sociaux, se répand et est confirmée par la recherche.

La responsabilité nouvelle de l'établissement et de son chef est consacrée par la loi d'orientation du 10 juillet 1989 et le statut des chefs d'établissement recréant un corps le 30 avril 1988.

1.2. Le « socle » du métier

Le rôle traditionnel du chef d'établissement, celui auquel s'en tient une petite minorité et qui n'est contesté par personne recouvre essentiellement trois domaines :

- la vie scolaire et le rôle d'éducateur ;
- l'organisation administrative des enseignements ;
- la responsabilité de donner une bonne image de l'établissement et assurer un bon climat relationnel.

Même dans ces domaines, on constate un élargissement du rôle des chefs d'établissement.

1.2.1. *La vie scolaire, le rôle d'éducateur*

La « vie scolaire » est le domaine le plus légitime de l'action du chef d'établissement, celui où il peut s'investir personnellement mais aussi celui où tous les acteurs lui demanderont des comptes en cas de difficultés. C'est d'ailleurs dans ce domaine que les exemples de mobilisation collective ou de constitution d'une communauté éducative sont les plus fréquents.

Aucun chef d'établissement ne peut se désintéresser de ce domaine, mais lorsque les conditions d'ordre sont réunies, ils peuvent soit déplacer leurs priorités vers d'autres domaines, soit approfondir l'action éducative.

Il arrive que la condition préalable à tout objectif ambitieux soit le rétablissement de la sécurité ou plus souvent de réintroduire le respect mutuel dans les relations. Fin 1990, 6 % des chefs d'établissement rencontraient des « difficultés très fortes » et 16 % des « difficultés fortes » à faire respecter la « sécurité des personnes et des biens ». Décrivant leur priorité dans le domaine éducatif, 6 % se situaient dans le registre lutte contre le vandalisme et la violence.

Au-delà de cette situation extrême et anormale, on peut distinguer des niveaux qui conditionnent l'ambition de la politique qu'un établissement peut avoir à un moment donné. Il peut s'agir d'abord de lutter contre l'absentéisme et d'obtenir l'assiduité de tous les élèves. Ensuite, l'établissement pourra développer des activités péri-éducatives autour du foyer socio-éducatif ou de la Maison du Lycéen, des clubs d'activités libres, animer l'internat, organiser des sorties, etc. Enfin plus ambitieux, des établissements s'efforceront de développer les « nouveaux droits » des élèves, de les responsabiliser, d'encourager la prise d'initiatives, le summum étant que les élèves et leurs délégués prennent des responsabilités et un poids réel dans leur orientation.

Il n'est pas rare que l'action des chefs d'établissement provoque des changements rapides : combinant mesures d'autorité, mobilisation des personnels et des élèves et initiatives attractives, ils peuvent améliorer le climat et prendre des initiatives nouvelles. Inversement, ce qui « marchait » une année, ne rencontre plus d'échos l'année suivante. Tout est à recommencer.

Le chef d'établissement éducateur. Dans la description de leur métier, certains chefs d'établissement, près de 40 % sont restés avant tout des éducateurs. Ainsi lorsqu'on demande aux 95 % de chefs d'établissement qui affirment qu'une politique d'établissement peut améliorer sensiblement les performances scolaires en quelques années, de citer les actions qu'ils mènent, 40 % d'entre eux se situent dans le registre de la vie scolaire. Presque autant de projets d'établissement ont la même priorité.

Cette priorité peut s'expliquer par la situation concrète de l'établissement. Elle relève parfois d'une stratégie d'évitement : ne pas pénétrer dans le terrain conflictuel de la pédagogie. Le profil d'éducateur peut se rapprocher d'autres profils plus récents en investissant le domaine de l'orientation des élèves et de leur insertion. La préoccupation d'insertion amène une ouverture vers le monde professionnel. Pour l'orientation, les textes de 1990 donnent le dernier mot aux chefs d'établissement par rapport aux conseils de classe. Elle invite à rationaliser les évaluations des élèves et à rentrer ainsi dans le champ pédagogique. 29 % des chefs d'établissement en font leur domaine prioritaire.

Ces « éducateurs » sont aussi bien armés pour faciliter une évolution de l'identité professionnelle enseignante en développant la dimension éducative du métier d'enseignant et même son aspect social.

1.2.2. *L'organisation administrative des enseignements*

Fixer le « service » des professeurs (en les répartissant dans les sections), affecter les élèves dans les classes, déterminer les structures pédagogiques de l'établissement et l'offre d'options, pour toutes ces missions les enseignants attendaient du chef d'établissement une attitude neutre et égalitaire.

L'autonomie, le besoin de s'adapter aux situations différentes des établissements et au public d'élèves amènent à s'éloigner de l'objectif de diminution maximum des effectifs par classe, à affecter les enseignants sur des critères de profil, implicitement à les évaluer.

Certains chefs d'établissement classent ces tâches dans les fonctions d'organisation et de gestion, d'autres dans les fonctions d'animation¹ pédagogique. Ainsi l'évolution du système scolaire change progressivement le sens de certains travaux.

1.2.3. *Climat, image de l'établissement, relations entre les acteurs*

Une enquête auprès de 2 500 personnes prises dans 250 lycées techniques et professionnels a produit une analyse factorielle dans laquelle ces établissements se différenciaient d'abord sur le climat fait ou non de tensions, sur l'image de l'établissement et sur les relations entre les différentes catégories d'acteurs. Certes l'histoire de l'établissement, son environnement immédiat, le type de filières sont déterminants, mais le chef d'établissement est souvent tenu pour responsable.

Les bonnes relations ne sont pas une fin en soi, mais une condition pour d'autres objectifs. Dans cette analyse factorielle, le deuxième axe de différenciation des établissements oppose l'existence et l'absence d'un projet pédagogique, de pratiques pédagogiques centrées sur les élèves et l'ouverture sur le monde professionnel. Ainsi selon les établissements, de bonnes relations peuvent être corrélées soit à l'absence d'initiatives, soit à une politique dynamique et inversement une telle politique peut être génératrice de tensions.

Il y a là un dilemme important pour les chefs d'établissement : jusqu'à quel point préserver le consensus ? François Dubet dans son « Étude sur trois collèges » décrit l'exemple d'un collège où la généralisation par le principal de changements très modérés produit de meilleurs résultats que l'appui donné dans un autre collège à un noyau militant qui s'est coupé du reste de l'établissement.

Le prix à accorder à la recherche du consensus provoque un clivage important entre chefs d'établissement. Dans une série de questions sur l'orientation, ils se sont opposés par moitié sur la proposition : « le chef d'établissement peut utilement contredire les propositions du conseil de classe ». Cette attitude qui se retrouve dans d'autres domaines montre qu'une moitié des chefs d'établissement fait du maintien du consensus une priorité forte.

1.3. La gestion matérielle et financière

Traditionnellement, la responsabilité de la gestion matérielle et financière était le domaine réservé de l'intendant qui, seul, pouvait s'y retrouver dans le budget et la comptabilité. Aujourd'hui environ un chef d'établissement sur cinq s'en tient à cette conception. Il est significatif qu'il s'agisse des chefs d'établissement les plus âgés et souvent de proviseurs de grands lycées.

Mais au-delà de la suppression de la barrière avec le gestionnaire, on rencontre des degrés d'implication variables dans la gestion. Par exemple, les deux tiers des proviseurs et la moitié des principaux ont laissé le gestionnaire s'occuper du projet définissant les besoins de l'établissement en personnels ATOS (administratifs, techniques, ouvriers et de service) en terme de compétences professionnelles et non de statut. Un tiers d'entre eux ne recherche pas de ressources extérieures.

Les trois quarts sont favorables à l'établissement de contrats avec l'Académie pour que les moyens soient attribués en fonction d'objectifs propres à l'établissement. Mais 16 % seulement sont passés à l'acte, alors que 80 % disent avoir été incités par leur Académie à passer de tels contrats.

L'enjeu de cette implication est bien le développement de l'autonomie. L'accroissement sensible des moyens de fonctionnement, parallèlement à la décentralisation, a été une source d'autonomie réelle plus importante que l'attribution de responsabilités nouvelles par la réglementation.

Il est significatif que ceux qui laissent à leur gestionnaire la responsabilité de la gestion matérielle et financière et du budget voient dans l'attribution de moyens supplémentaires par les services de l'État ce qui augmenterait le plus l'autonomie de leur établissement. Alors que les plus

impliqués vont demander pour développer leur autonomie un accroissement de leurs pouvoirs en matière de gestion des personnels ou d'initiatives pédagogiques et un assouplissement de la tutelle financière. On peut donc penser qu'ils trouvent dans le meilleur emploi de leurs moyens une marge de manœuvre qu'ignorent ceux qui s'intéressent peu à la gestion.

Une implication efficace dans la gestion passe par l'intégration du gestionnaire dans l'équipe de direction. L'observation des établissements montre que beaucoup de chefs d'établissement se satisfont d'une absence de conflit, surtout lorsque le gestionnaire est expérimenté et d'un grade élevé. Beaucoup de gestionnaires observent une certaine réserve craignant qu'on ne leur « demande n'importe quoi ». Les quatre cinquièmes des chefs d'établissement citent le gestionnaire parmi les membres de l'équipe de direction, mais seulement un cinquième l'ont associé à l'élaboration et au suivi du projet d'établissement. On reste donc bien avec des domaines de compétences séparés.

Une collaboration efficace entre chef d'établissement et gestionnaire permet l'optimisation de l'utilisation des moyens existants et surtout de rapporter l'affectation des moyens à des objectifs, en ne se contentant de reconduire la répartition du budget précédent avec des modifications mineures. En particulier cette collaboration permet de développer les actions transversales aux disciplines, en ne répartissant pas toutes les ressources entre les disciplines.

En rassemblant, l'ensemble des réponses tirées de ce panel, on dégage des tendances fortes quant au développement d'attitudes managériales. On trouve une cohérence entre l'implication dans la gestion, la recherche de ressources extérieures, la demande d'autonomie et l'ouverture de l'établissement.

Un quart des chefs d'établissement (27 %) peu impliqués dans la gestion matérielle et financière, peu concernés par la décentralisation, se perçoivent souvent comme un échelon dans une chaîne hiérarchique dont ils appliquent les directives. Ils s'en tiennent à une attitude traditionnelle (ce qui ne signifie pas qu'ils fassent mal leur travail). 20 % ont repris le discours moderne qui est dans l'air du temps et qu'a repris l'institution, mais sans encore passer à l'acte. Une moitié (53 %) témoigne d'une véritable culture et de préoccupations gestionnaires, même si parmi ceux-ci une proportion beaucoup plus faible a assimilé l'utilisation d'outils modernes de gestion et les pratiques d'évaluation.

1.4. Le rôle pédagogique des chefs d'établissement

L'enseignement du second degré avait été conçu de telle manière que la coopération entre enseignants et l'intervention du chef d'établissement ne soient pas vraiment nécessaires. Appliquer la réglementation suffisait pour déterminer les rôles de chacun et il restait au chef d'établissement à organiser matériellement les enseignements et à améliorer les conditions de l'enseignement et le climat par son action dans le domaine de la vie scolaire.

C'est l'obligation de réussite qui change les rôles. À partir du moment où 95 % des chefs d'établissement pensent qu'une politique d'établissement peut améliorer les performances scolaires, ils doivent mener cette politique. Si environ un quart d'entre eux annonce dans le projet ou dans leur politique des actions fortes et si un cinquième s'interdit d'intervenir, la majorité d'entre eux s'en tient à des actions de soutien ou de suivi des élèves, souvent limitées à quelques classes.

Au-delà des limites de leur action actuelle, les changements futurs s'inscrivent dans l'affirmation de leur légitimité à intervenir : les trois quarts d'entre eux refusent de souscrire à la phrase : « le chef d'établissement n'a pas à influencer les méthodes et les pratiques pédagogiques des enseignants ». Pour eux, il n'y a donc plus de domaine réservé des enseignants. Il s'agit d'une évolution très forte de leurs conceptions que l'on retrouve dans d'autres opinions. Ainsi 83 % pensent que « enseigner est un métier qui s'apprend ». En 1989, dans une enquête limitée à l'enseignement technique et professionnel, ils n'étaient guère plus de la moitié à le penser. On note cependant, qu'ils sont encore une moitié, comme en 1989 à penser que « la formation continue des enseignants entraîne beaucoup de perturbations pour peu de profits ». Or ceux qui sont sceptiques sur l'utilité de la formation continue sont aussi ceux qui interviennent le moins dans le domaine pédagogique.

Le travail en équipe des enseignants

Dans deux enquêtes de la DEP en 1988 et 1989, le travail en équipe des enseignants était un aspect normal de leur métier pour les quatre cinquièmes des enseignants, même s'il ne correspondait à une pratique régulière que pour un quart d'entre eux. Aujourd'hui pour la quasi totalité des directeurs, « les enseignants doivent travailler en équipe ».

Mais la mise en pratique est difficile et l'attitude du chef d'établissement est décisive. On constate qu'ils sont d'autant plus actifs qu'ils ont

une image positive des capacités et des attentes des enseignants. Certes les trois quart d'entre eux ont des relais suffisants chez les enseignants mais ils sont aussi nombreux à penser que peu d'enseignants savent travailler en équipe.

La relation aux enseignants structure cette intervention

Trois catégories de questions ont émergé dans l'analyse et leur combinaison dessine les profils.

– L'image que les chefs d'établissement ont de l'aptitude des enseignants à travailler en équipe, de l'accueil que les enseignants réservent à leur intervention et de l'extension du travail en équipe dans leur établissement.

– Leurs conceptions personnelles dans le domaine pédagogique sur l'utilité du travail en équipe et de ses modalités, sur l'efficacité de la formation continue. Ainsi que l'appréciation sur les difficultés de la mise en œuvre du travail collectif.

– La relation plus ou moins directive qu'ils veulent entretenir avec les enseignants.

Cinq profils se dégagent.

1. *Les éducateurs.* 26 % des chefs d'établissement associent une *image optimiste* des enseignants et de la réalité du travail en équipe avec une attitude *peu interventionniste* dans le domaine pédagogique.

Le projet d'établissement a été très mobilisateur dans leur établissement et ils y ont associé les personnels ATOS. La vie scolaire et l'action éducative sont leur domaine d'action privilégiée.

2. *Les pédagogues.* 13 % veulent être *directifs* vis-à-vis des enseignants et sont *volontaristes* en matière de travail en équipe. D'ailleurs, le travail d'équipe est leur premier critère pour concevoir le service des enseignants. Leurs responsabilités les plus importantes sont l'affectation des enseignants dans les classes et la mise en place de nouveaux programmes.

Ils ont une image positive de l'action du Rectorat et de l'I.A. Ils veulent évaluer les enseignants.

3. *Les messagers.* 21 % ont une *image pessimiste* des enseignants qui sont réticents à leur intervention, ils sont plutôt *directifs* vis-à-vis d'eux, même s'ils laissent à l'inspection le soin de les évaluer.

Le dialogue avec les enseignants s'organise sur la base de la discipline et sont tout à fait en désaccord avec l'organisation d'équipes entre enseignants d'une même classe.

4. *Les traditionnalistes*. 19 % des chefs d'établissement sont plutôt *passifs* dans le domaine pédagogique et ont une image *négative* des enseignants, qu'ils estiment réticents à leur intervention. Leur établissement n'a pas été mobilisé autour du projet. Ils disent ne pas avoir de relais parmi les enseignants. Leur action prioritaire est le soutien aux élèves en difficulté.

La décentralisation a eu peu d'incidences sur leur établissement. Ils trouvent que le discours et les pratiques des I. A. sont contradictoires. Dans l'application des réformes, « ils s'arrangent pour qu'elles perturbent le moins possible la vie de l'établissement ». Ils posent leurs problèmes d'abord en termes de moyens.

5. *Les réfractaires*. 21 % peuvent être appelés *réfractaires*. Ce terme caractérisait déjà leur attitude face au projet d'établissement.

Il a peu ou pas de travail en équipe dans leur établissement. Enseigner est un métier qui ne s'apprend pas. La formation continue des enseignants est d'abord une perturbation pour l'établissement.

2. UNE IDENTITÉ PROFESSIONNELLE À INVENTER

L'élargissement du contenu du métier de chef d'établissement ne conduit pas nécessairement à une rupture avec l'identité traditionnelle, mais un accroissement du rôle et une professionnalisation. Mais les réponses, aujourd'hui à peine ébauchées à trois questions posées par l'évolution du système, se traduiront par l'émergence d'une nouvelle identité professionnelle.

Ces trois questions :

1. Qu'est-ce que diriger des enseignants ?
2. Qu'est-ce que diriger un établissement qui a des liens étroits avec son environnement ?
3. Qu'est-ce que diriger un établissement qui a une politique autonome ?

2.1. Qu'est-ce que diriger des enseignants ?

Les enseignants, comme les médecins, sont des « professionnels », au sens de la sociologie anglo-saxonne. Ils sont maîtres de la pratique de leur métier à l'intérieur des objectifs qui leur sont fixés par l'institution. Cette spécificité professionnelle n'est pas souvent comprise par le grand public qui y voit un individualisme forcé ou un conservatisme profond,

alors qu'elle résulte de l'impossibilité de beaucoup standardiser la pratique du métier.

Tous les facteurs et les événements à intégrer dans la pratique enseignante forment une combinatoire trop riche pour déterminer une « bonne » pratique. Certes l'enseignant s'appuie sur un bagage disciplinaire et sur quelques techniques formalisables et « contrôlables », mais la qualité de son enseignement se joue à un niveau beaucoup plus global, où il doit faire preuve d'invention. E. Gofman décrit l'enseignement comme un métier où le risque de perdre la face est constant parce qu'il engage sa personne même dans son travail. C'est pourquoi il est seul.

L'évolution de la formation des adultes préfigure celle du métier d'enseignant. On assiste à une floraison de techniques (ou de méthodes) qui facilitent la réponse aux nouvelles exigences adressées aux enseignants :

- la capacité d'évaluer les performances, d'identifier les carences et les capacités ;
- la capacité de formuler des objectifs en liaison avec un diagnostic, de les expliciter pour que le public se les approprie ;
- la capacité de coordonner ses objectifs avec d'autres enseignants.

Le développement de ces capacités, leur traduction dans la pratique quotidienne se jouent beaucoup sur le terrain. C'est ce travail qu'un certain nombre de chefs d'établissement ont entrepris en développant la formation interne et en créant des dispositifs qui permettent aux enseignants d'ajuster leurs objectifs ou de communiquer leur expérience, par exemple à travers des dispositifs communs d'évaluation.

Ceux qui interviennent dans le domaine pédagogique se réfèrent à deux modèles : celui de l'animateur, travaillant avec ses collègues enseignants pour les aider à transformer leurs pratiques ou celui du chef, qui peut dialoguer, mais décide en dernier ressort. Celui-ci utilise à plein les possibilités que lui donne sa fonction d'organisateur des enseignements, il veut rendre obligatoire le travail en équipe et la formation.

2.2. Évaluer les enseignants ?

C'est sur la question de l'évaluation des enseignants que se focalise les objectifs contradictoires qu'il s'agit de concilier. Les positions sont dépendantes d'une part d'une attitude plus ou moins directives et d'autre part des conceptions pédagogiques.

2.2.1. *Directivité et évaluation*

Les 17 % qui sont tout à fait d'accord avec l'idée que « le chef d'établissement devrait pouvoir évaluer les enseignants » souhaitent aussi choisir leurs collaborateurs et pour eux l'intervention dans le choix des personnels est le moyen le plus important pour accroître l'autonomie de l'établissement. D'ailleurs ils pensent que l'évaluation par l'Inspection est un exercice formel.

Par ailleurs, ils sont prêts à assumer beaucoup plus d'autonomie : ils sont favorables à la désectorisation, à la recherche de ressources ne provenant pas de l'Éducation nationale, à l'intervention de personnels extérieurs et ne voient pas de danger dans l'intervention des collectivités locales.

Ceux qui sont tout à fait opposés à cette évaluation (12 %) se caractérisent par un refus d'une attitude directive mais aussi par une conception restrictive de leur rôle, n'intervenant pas dans le domaine du gestionnaire.

2.2.2. *Évaluation et conceptions pédagogiques*

La relation avec les conceptions pédagogiques est plus complexe. L'analyse en composantes principales montre que le thème de l'évaluation n'apparaît pas avec le premier facteur, le plus structurant, qui porte sur l'existence même d'un rôle pédagogique du chef d'établissement mais qu'il est associé à des attitudes différentes sur les deuxième et troisième facteurs. Sur le second, la volonté d'évaluer est associée à une image pessimiste des enseignants et à une attitude directive à leur égard. Sur le troisième, l'évaluation est associée à un rôle d'animateur pédagogique, une conscience de difficultés de cette intervention, une appréciation réaliste du niveau réel du travail collectif.

Ainsi l'évaluation des enseignants pose un problème de fond. L'étude sur l'enseignement technique avait montré les mêmes clivages chez les enseignants, qui étaient partagés, dans chaque profil, sur le principe d'une évaluation par le chef d'établissement. Par exemple, les « pédagogues » étaient partagés entre le désir de voir leur investissement personnel reconnu et la crainte d'une opposition plus difficile à supporter avec un chef d'établissement proche qu'avec un inspecteur lointain. La nature même de la « profession » enseignante conduit les enseignants à n'accepter d'évaluation que de la part d'un pair, un autre enseignant. Ainsi ou bien le chef d'établissement est d'abord un enseignant, « *primus inter pares* » (comme en Allemagne ou en Espagne) et le pouvoir hiérarchique est situé hors de l'établissement. Dans ce cas, le chef d'établisse-

ment peut être un « animateur » dans le domaine pédagogique, intervenant dans le choix des outils et l'évolution des méthodes.

Ou bien, le chef d'établissement est d'abord un directeur. Il n'intervient qu'indirectement dans le champ pédagogique à travers l'organisation des structures, la vie scolaire, la recherche des moyens, l'ouverture sur l'extérieur, etc. Mais dans ce cas, l'intervention dans la « boîte noire » des pratiques pédagogiques n'est plus acceptée. Auquel cas, il devient nécessaire de créer dans l'établissement, une fonction d'animation pédagogique reposant sur d'autres personnes.

2.3. Qu'est-ce que diriger un établissement qui a des liens étroits avec son environnement ?

La mutation culturelle qui a conduit à la décentralisation est loin d'avoir produit tous ses effets. Le poids du milieu environnant, les parents qui peuvent changer leurs enfants d'établissement, les collectivités territoriales qui équipent, les entreprises qui peuvent accueillir les élèves, cet ensemble pourra peser plus lourd que les prescriptions nationales.

C'est l'importance donnée au conseil d'administration qui mesure l'apparition de nouveaux rapports.

Le conseil d'administration : lieu d'information ou organe de décision ?

Les chefs d'établissement sont massivement attachés à leur double rôle de directeur et de président du conseil d'administration : seuls 14 % admettent que ce principe pourrait, dans certains cas, être remis en cause. Pourtant la proportion de ceux qui accordent un rôle important à cette assemblée n'est que de 38 % (et n'était même que de 31 % lors de la première interrogation du panel en 1991). Et pour une minorité ce conseil n'a que peu d'intérêt (13 % le pensent), son fonctionnement étant perçu comme purement formel.

Pour 55 % des chefs d'établissement, le conseil d'administration n'est qu'un lieu d'information des partenaires ou, au mieux, un lieu de réflexion. Dans cette conception, il n'y a guère de place pour l'élaboration d'objectifs, encore moins pour la négociation d'une politique d'institution. Néanmoins, le conseil d'administration peut être un organe décisionnel et de contrôle (41 %), voire un lieu de partage des responsabilités (20 %).

La fonction de représentant de l'État peut, dans un certain nombre de situations, entrer en contradiction avec le rôle de président de l'EPLÉ (établissement public local d'enseignement) chargé d'être le représentant et le porte-parole des décisions du conseil. Plus le conseil d'administration joue un rôle actif en matière d'orientation de la vie de l'établissement, plus les occasions de frictions se multiplient entre les deux logiques. L'expression de l'autonomie, le souci d'adaptation à un environnement et à des intérêts locaux peuvent rapidement se heurter aux décisions de la tutelle.

On constate qu'à peine plus de 10 % des chefs d'établissement sont fréquemment confrontés à de tels conflits. Pour un autre tiers, des conflits peuvent se produire, mais ils sont rares. Ce faible degré de confrontation aux contradictions potentielles du système est le meilleur révélateur de la faible activité des conseils d'administration.

L'importance accordée au fonctionnement du conseil d'administration présente un rapport étroit avec le degré d'autonomie dont les chefs d'établissement estiment disposer. On confirme par là que l'autonomie est favorisée par le jeu partenarial au niveau local et que ce dernier, non seulement favorise l'ouverture de l'établissement, mais procure une plus grande liberté d'action en matière d'autonomie.

Dans un système ouvert, l'établissement devra être capable d'explicitier ses objectifs, d'évaluer les résultats de son action et de communiquer avec son environnement.

2.4. Diriger un établissement qui a une politique autonome ?

Qu'est-ce qui fonde la légitimité du chef d'un établissement autonome ? Les pouvoirs qu'il reçoit du niveau national à travers la ligne hiérarchique, pas plus que l'action des collectivités territoriales ne justifient qu'il choisisse une politique plutôt qu'une autre pourvu qu'il fasse respecter la réglementation et appliquer les orientations nationales et locales. Paradoxalement, c'est l'autonomie des enseignants qui fonde l'autonomie de l'établissement car c'est sur le terrain, dans la classe, que se joue le sens de toutes les initiatives de l'institution. Par exemple, les réformes portant sur l'organisation des enseignements, tels que groupes de niveaux ou cycles lents, créeront dans certains cas des moyens efficaces de traiter l'hétérogénéité des élèves et dans d'autres cas, elles cacheront des filières de relégation. Le sens de la réforme ne dépend donc pas de l'intention du réformateur, mais de l'attitude et des repré-

sentations des enseignants, or celles-ci ne sont pas purement individuelles. Ainsi on a pu constater dans une enquête auprès des personnels de l'enseignement technique et professionnel que la majorité des personnels d'un établissement avait une représentation voisine de l'alternance ou du contrôle continu. L'autonomie de l'établissement repose sur cet effet-établissement. Il s'agit de créer une communauté éducative qui saura construire un sens commun aux acteurs autonomes.

La politique d'un établissement se situe au point de rencontre de :

- la demande sociale, locale et nationale ;
- les représentations des acteurs de l'établissement.

La demande sociale est un levier pour faire évoluer les pratiques professionnelles et les représentations. Mais elle doit devenir opérationnelle, s'explicitier, s'enrichir, s'adapter aux possibilités. Surtout, elle n'est pas neutre socialement, elle est une résultante qui reflète les hiérarchies sociales. L'école ne peut être soumise à cette demande : l'autonomie est à construire non seulement par rapport à une hiérarchie administrative mais par rapport à la demande sociale. Une tension entre l'établissement et son environnement est nécessaire. Elle peut être institutionnalisée par un conseil d'administration qui serait un lieu de pouvoir, elle passerait par la gestion d'indicateurs confrontant les objectifs aux résultats et par des évaluations plus objectives que les « images » ou les rumeurs.

Les représentations des enseignants évoluent sous l'influence de la demande sociale, mais surtout sous l'influence des collègues. En développant les aspects collectifs du métier d'enseignant, on favorise cette évolution. L'établissement peut agir par la création de dispositifs facilitant ces échanges : l'évaluation commune des élèves donne l'occasion de comparer les objectifs et les critères des uns et des autres.

Ce travail de conception d'une politique d'établissement peut se réaliser selon deux modes que l'on retrouve dans les profils de chefs d'établissement du panel de la DEP.

Dans un cas, le chef d'établissement est d'abord un animateur qui ne se place qu'exceptionnellement en situation d'autorité par rapport aux enseignants de son établissement pour lesquels il est un « primus inter pares ». Dans l'autre cas, il sera un directeur pédagogique, qui utilisera les méthodes du management dans le domaine pédagogique et qui se place en position d'autorité.

Le modèle de l'animateur est le plus fréquent parmi l'ensemble de la population des chefs d'établissement, il correspond le mieux à l'identité traditionnelle. Le directeur pédagogique est le plus représentatif de la fraction la plus moderniste de cette population, la plus engagée dans la voie de l'autonomie, mais le plus souvent il aborde le domaine pédagogique surtout par le biais de l'organisation des enseignements et par la revendication d'un pouvoir d'évaluation des enseignants.

En définitive, parmi la minorité des chefs d'établissement actifs dans le domaine pédagogique, on rencontre trois sous-groupes :

- des animateurs, pour qui cette fonction est peu compatible avec une attitude hiérarchique ;
- ceux qui se veulent animateurs et directeurs ;
- des directeurs pédagogiques qui sont d'abord des organisateurs.

C'est sur la clarification des rapports entre ces deux attitudes : animateurs et directeurs que se joue l'avenir de la fonction de chef d'établissement.

En tout état de cause, les dispositifs institutionnels devront renforcer et même créer une fonction d'animation pédagogique. On peut la situer soit dans l'équipe de Direction, ou l'on peut envisager de créer à l'intérieur des établissements actuels des « micro-établissements » autour de cette seule fonction, ou l'on peut la confier au chef d'établissement lui-même.

*

* *

Les chefs d'établissement jouent un rôle décisif dans l'évolution de l'enseignement. Paradoxalement, ce rôle tient pour une bonne part à la faiblesse de l'établissement lui-même, à l'insuffisance de son organisation, de ses structures et des moyens affectés à des tâches autres que les cours devant les élèves. La qualité de la personne est appelée à suppléer les carences de l'organisme et de la fonction. Il en résulte des attentes excessives sur ses possibilités.

La marche vers l'autonomie ira de pair avec d'une part le développement de techniques d'enseignement et d'ingénierie de l'enseignement et, d'autre part, d'une nouvelle culture professionnelle et pas seulement chez les chefs d'établissement.