

PROJET D'ÉTABLISSEMENT : OÙ EN EST-ON ? POINT DE VUE DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

Andrée LOUVET*

Sommaire. En rendant obligatoire par la loi d'orientation du 10 juillet 1989, l'élaboration de projets d'établissement, l'Éducation nationale manifestait son souci de développer des processus collectifs de définition des objectifs éducatifs et de créer des outils de gestion et d'évaluation de l'appareil éducatif.

Une enquête effectuée par la direction de l'évaluation et la prospective sur un panel de chefs d'établissement, après l'institution des projets, donne des indications plus précises sur leur élaboration, leurs objectifs et leurs contenus et permet de commencer à mesurer si les buts que fixait la loi ont été atteints.

Si les objectifs et les contenus des établissements diffèrent beaucoup entre un établissement d'enseignement général et un établissement professionnel ou technique (le premier étant plus centré sur l'amélioration de l'enseignement, les seconds plus soucieux de l'image qu'ils peuvent donner à l'extérieur), on constate surtout que l'élaboration collective des projets n'est effectuée que dans un établissement sur deux et que leur mise en œuvre est fort inégale.

La réalité de l'établissement scolaire en tant que communauté éducative large est donc loin d'être réalisée et la place qu'occupe le chef d'établissement au sein de cette communauté paraît encore mal définie.

Summary. By making the working out of school projects compulsory through the 10 July 1989 Act, the Ministry of Education has revealed its wish to develop collective processes in defining educational objectives and in creating management and assessment tools for the educational system.

After the projects had been instituted, a survey was carried out by the "direction of evaluation and futurology" on a panel of headmasters; this survey gives further particulars of the way they were worked out, their objectives and their content and makes it possible to begin assessing the extent to which the aims set by the Act have been achieved.

Even if the objectives and the curriculum of the different schools can vary a lot according to whether they are academic, vocational or technical schools (the former putting more emphasis on the improvement of teaching while the latter are more concerned by the image they may present to the outside world); the most striking fact is that the projects are actually worked out collectively in only one school out of two and their implementation may differ widely.

* Andrée Louvet est responsable de la formation à la Direction de l'Évaluation et de la Prospective du ministère de l'Éducation nationale.

Cet article est une synthèse élaborée à partir du « Dossier Éducation et Formation » publié par la DEP (Direction de l'Évaluation et de la Prospective au ministère de l'Éducation nationale) en 1992 sur les projets d'établissement et réalisé par Bruno Maresca et Odile Charrier du CREDOC. L'étude avait été commanditée par la DEP.

La procédure du projet d'établissement a été définie officiellement par la loi d'orientation du 10 juillet 1989, puis précisée par la circulaire d'application du 17 mai 1990.

La notion de « projet » a néanmoins un passé antérieur à cette date. La liste est longue des démarches innovantes qui ont habitué progressivement les établissements à formuler des « projets » (les « 10 % pédagogiques », les Projets d'Activités culturelles, PACTE, les Projets d'Action Educative, PAE...). La loi d'orientation donc n'a pas innové en proposant une démarche de projet, mais en rendant obligatoire l'élaboration de projets, elle a surtout suscité la généralisation d'une démarche de type « management participatif » dans la gestion de l'institution scolaire. Cette procédure correspond pour l'Éducation nationale au souci de développer des processus collectifs de définitions des objectifs éducatifs, de créer des outils de gestion et d'évaluation de l'appareil scolaire, de contribuer activement à la politique de modernisation du service public.

Avant d'entrer dans le contenu des projets, nous analyserons l'importance que les chefs d'établissement accordent au projet, qui reste bien souvent « relative », il fait partie des nombreuses demandes formulées par l'Administration aux établissements.

On verra ensuite que les projets les plus mobilisateurs sont ceux qui associent le plus grand nombre des membres de la communauté scolaire et qui répondent à des problèmes clairement définis de l'établissement.

Finalement des contenus des projets, des types d'actions engagés, nous pourrions déduire une typologie des projets liant aux actions entreprises les types d'établissement et le comportement des chefs d'établissement.

QUELQUES MOTS SUR LA RÉALISATION DE L'ENQUÊTE

Un panel de chefs d'établissement a été mis en place par la Direction de l'Évaluation et de la Prospective du ministère de l'Éducation nationale, en 1990. Deux interrogations ont déjà été effectuées ; une première en 1990, afin de définir la population des chefs d'établissement en France. La deuxième a eu lieu au cours de l'année scolaire 1991-1992. C'est de celle-ci dont nous rendrons compte dans le présent article. Le suivi de ces deux vagues interrogatives a été réalisé par le CREDOC* (1).

Au total 1 001 chefs d'établissements ont répondu aux questionnaires de cette deuxième vague parmi lesquels on compte 256 principaux de collèges, 502 proviseurs de lycée et 243 proviseurs de lycées professionnels. Les lycées ont été sur-représentés pour appréhender la diversité des lycées polyvalents (2). Ces 1 001 chefs d'établissement se répartissent en 809 directeurs et 192 adjoints.

Cette interrogation a été réalisée sur un mois, entre le 15 novembre et le 15 décembre 1991, par des enquêteurs chargés de conduire des entretiens d'une heure en « face-à-face », à l'aide d'un questionnaire, sur le lieu de l'établissement.

Rappelons que la logique de ce panel est de s'intéresser aux problèmes spécifiques des chefs d'établissement, de recueillir leurs propres points de vue. Les résultats de cette étude sur le projet d'établissement ne représentent que l'image que le chef d'établissement se fait du « projet ».

I. DIFFUSION DE LA PROCÉDURE DU PROJET D'ÉTABLISSEMENT ET INTÉRÊT PORTÉ À LA DÉMARCHE PAR LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

En 1991, l'obligation faite à chaque établissement d'élaborer un projet a été entendue par la quasi totalité des établissements. 85 % des principaux et des proviseurs ont déclaré disposer d'un projet sous la forme d'un document officiel. Pour 12 % d'entre eux, le projet était encore en

* CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

(1) Les résultats ont fait l'objet d'un rapport de la DEP « De l'éducation des élèves au management des établissements ».

(2) Pour plus de détails, se reporter au « Dossier Éducation et Formation ». « Les projets d'Établissement, le management au service de l'animation pédagogique », DEP, n° 15, oct. 1992.

cours d'élaboration en novembre 1991. Seuls 3 % des établissements n'avaient pas encore engagé le travail. Il n'y avait plus que 15 % des établissements ne disposant pas d'un projet écrit. Ils étaient 22 % un an plus tôt (3).

Ce sont les collèges qui sont les plus nombreux à s'être engagés dans la procédure (90 %) alors que les lycées et plus particulièrement les lycées professionnels se sont mobilisés moins rapidement (un peu plus de 70 % des LP ont un projet).

Il est à noter que dans un peu plus de la moitié des cas les projets étaient antérieurs à la loi d'orientation sur l'enseignement de 1989. C'est notamment dans les grands collèges (4) que la démarche est la plus ancienne. Pour les lycées d'enseignement général, la loi d'orientation a joué un rôle essentiel d'incitation car c'est dans ces établissements que l'expérience des projets est la plus récente et pourtant ils ne sont pas les moins nombreux à s'être engagés dans la démarche de projet (80 % ont un projet).

Plus les projets sont anciens plus ils ont été mobilisateurs, plus ils sont récents plus ils apparaissent comme élaborés de manière contrainte, portant en quelque sorte la marque de l'obligation introduite par la loi. Plus les projets sont anciens, plus leur conception a donné lieu à une démarche collective à laquelle on a consacré du temps. Plus ils sont récents plus la communauté éducative réduit le projet à la dimension d'une procédure administrative. Néanmoins, l'obligation administrative du projet contraint les établissements les moins actifs à s'engager dans un processus de réflexion.

Un peu plus de la moitié des chefs d'établissement (53,5 %) n'accordent qu'une importance relative au projet dans leur activité de direction. Confrontés à de multiples problèmes, il est compréhensible que les chefs d'établissement n'aient pas le temps de se consacrer entièrement au projet. Néanmoins, ils étaient un peu plus du quart (28,5 %) à considérer en novembre 1991 que le projet est pour eux « la grande priorité du moment ». Qu'en est-il aujourd'hui, deux ans après, de la priorité accordée au projet ? Quant aux chefs d'établissement pour qui c'est « une obligation qu'il faudra honorer » (14 %) ou « un objectif encore vague » (4 %), on les rencontre plus dans les lycées d'enseignement général où ils sont plus d'un quart dans cette disposition d'esprit.

(3) Cf. note d'information de la DEP n° 91-21 (1991).

(4) Un grand collège est un collège de plus de 500 élèves.

Amenés à se prononcer sur l'intérêt que présente la procédure de projet, les plus virulents n'y voient qu'un phénomène de mode (5,5 % des cas), un gadget de l'administration (11,4 %) ou une politique conjoncturelle (22 %). Pour plus de la moitié des chefs d'établissement la procédure n'est pas adaptée pour suivre l'évolution des problèmes de l'établissement (58,4 %), en conséquence de quoi, elle ne devrait pas être imposée à tous les établissements (49,6 %).

- Les chefs d'établissement « très favorables » à la démarche (23 %) font un axe privilégié de la participation du personnel dans la vie de l'Établissement. Optimistes, ils considèrent qu'une politique d'établissement peut améliorer les performances scolaires en quelques années.

- Les chefs d'établissement « peu favorables » à la démarche (28 %) trouvent que la procédure est trop lourde et ne favorise pas l'autonomie des établissements. La démarche de projet mobilise peu enseignants et élèves. Ce sont des établissements qui sont confrontés à de nombreuses difficultés.

- Les chefs d'établissement « moyennement mobilisés » (47 %) pensent que la démarche manque de souplesse et n'apporte pas de moyens nouveaux à l'établissement. Ils sont conscients que leurs projets ne sont pas suffisamment élaborés. « Le projet » fait partie des nombreuses demandes formulées par l'Administration aux établissements...

II. LA MOBILISATION DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

Seulement la moitié des projets sont considérés par les chefs d'établissement comme le résultat d'une démarche collective. Ce sont les petits collèges qui ont manifestement une plus grande facilité à faire participer les enseignants à la conception du projet (21 % seulement de ces chefs d'établissement de petits collèges disent que leurs enseignants ne sont pas acquis à la démarche de projet).

Dans un quart de l'ensemble des établissements, l'attitude de la communauté enseignante serait négative (le projet : obligation légale ou procédure formelle ou gadget de l'administration).

Les projets considérés comme mobilisateurs sont ceux pour lesquels le chef d'établissement déclare que leur élaboration a été collective, que l'attitude des élèves et des parents est favorable. Il n'empêche, qu'en

dehors des enseignants, les autres catégories d'acteurs susceptibles d'être associés à la décision d'engager un projet restent très marginales : la plus souvent citée, les parents, l'est dans moins de 10 % des cas...

La participation active au projet est en fait induite en partie par la structure de l'établissement. Ce sont dans les collèges et, en particulier, dans les plus petits d'entre eux, que les enseignants sont le plus souvent partie prenante (dans 84,2 % des cas). C'est aussi chez eux, que la participation du personnel administratif et des élus locaux est le plus souvent citée.

En fait, le projet est d'abord et surtout l'affaire de la direction et des enseignants. Son élaboration n'est pas systématiquement ouverte aux élèves et parents, qui outre les enseignants, sont les principaux intéressés par le projet.

Les élèves qui doivent être logiquement les premiers bénéficiaires du projet d'établissement, sont, selon les chefs d'établissement, le plus souvent indifférents à ce travail de programmation de la direction et des enseignants. Néanmoins, dans un tiers des établissements (34 %), le chef d'établissement pense qu'ils sont intéressés par la démarche.

Les parents, pour le chef d'établissement semblent largement satisfaits de l'engagement de l'établissement dans la démarche de projet. Dans près de trois établissements sur quatre (73 %), ils ont bien accueilli le projet même s'ils n'ont pas participé à son élaboration.

En définitive la participation collective à l'élaboration du projet est le caractère le plus discriminant entre les projets « mobilisateurs » ou « non mobilisateurs ». 35 % des projets peuvent être considérés comme des projets mobilisateurs. Dans ces projets « mobilisateurs », on rencontre des personnes actives dès sa conception ; notamment, les délégués parents sont présents (dans 44 % des cas en plus des enseignants de l'établissement, bien entendu). À l'opposé, on trouve les projets « non mobilisateurs » : 30 % des projets. Ce n'est pour le directeur, pas la priorité (77 % des cas), les enseignants y voient une procédure administrative (66 %), non adaptée aux problèmes de l'établissement.

Enfin, nombre de projets rencontrent une « mobilisation modeste » : l'importance du projet y est relativisée, et surtout parents et élèves n'y sont guère actifs. Dans près de la moitié des cas, le projet n'est pas le fruit d'une élaboration collective. D'ailleurs, pour le directeur, l'axe prioritaire de son action est de « dynamiser l'équipe » (87 % des cas).

III. LES FINALITÉS ET LES CONTENUS DES PROJETS

Les directeurs pensent d'abord que le projet doit servir à formuler des objectifs pédagogiques autour desquels la communauté éducative pourra se mobiliser de manière collective.

Le projet comme moyen d'introduire des innovations pédagogiques vaut surtout pour l'enseignement général (collèges et lycées) et plus particulièrement les grands collèges (61 % des collèges de plus de 500 élèves). L'enseignement technique est plus préoccupé de la réputation de l'établissement vis-à-vis de l'extérieur, à savoir sa capacité à former des jeunes et à délivrer des diplômes de qualité. Près de 40 % des proviseurs de l'enseignement technique ou professionnel recherchent à travers la démarche de projet à afficher une image positive de leur établissement. Les établissements d'enseignement général et leurs directeurs se focalisent donc plus sur le rapport des enseignants à l'élève : on peut dire qu'ils sont auto-centrés sur la fonction enseignante dans le but d'améliorer les conditions d'exercice du métier. L'enseignement technique prend ses références sur l'extérieur qui lui renvoie une image plus ou moins valorisante de ses performances, son fonctionnement est donc tourné vers l'extérieur. Ainsi à la vision égocentrique du chef d'établissement d'enseignement général tourné vers la pédagogie et qui vaut pour l'enseignement général s'oppose une vision tournée vers l'extérieur et préoccupée de l'image de l'institution pour le chef d'établissement du technique ou du professionnel. Entre ces deux pôles, on trouve des chefs d'établissements qui voient dans le projet un programme d'actions spécifiques (du type ZEP, PAE...) et qui le pensent comme actions péri-éducatives ; ce sont les chefs d'établissement de petits collèges qui le plus souvent affichent cette tendance.

Les chefs d'établissement ont été amenés à préciser le contenu des projets par la description des trois principales actions inscrites dans le document. Dans le tableau suivant, nous n'avons fait ressortir que les deux actions les plus souvent inscrites dans le projet.

| Type d'actions citées | Fréquence pour la 1 ^{re} (%) | Fréquence pour la 2 ^e (%) |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Suivi des élèves en difficulté, tutorat | 27,4 | 16,9 |
| Méthodes pédagogiques, aide méthodologique | 26,1 | 20,7 |
| Structures pédagogiques, filières, cycles en trois ans | 14,3 | 12,7 |
| Insertion, orientation, projet personnel | 7,9 | 12,3 |
| Activités péri-scolaires, échanges, autonomie | 5,9 | 12,0 |
| Communication, accueil, image | 4,2 | 5,6 |
| Ouverture sur l'environnement, stages, parents | 3,1 | 5,5 |
| Cadre de vie, conditions de travail, locaux | 1,4 | 1,8 |
| Autres | 0,5 | 0,2 |

On voit que les deux actions placées le plus souvent en première position sont des actions relatives aux méthodes pédagogiques et des actions relatives au suivi des élèves en difficulté. Les premières se retrouvent le plus souvent dans les grands collèges (35 %) alors que le suivi des élèves en difficulté sont des actions plus fréquemment réalisées dans les lycées d'enseignement général (37 %). Les lycées professionnels se préoccupent plus d'actions relatives à l'accueil, la communication ou le cadre de vie.

À partir des types d'actions inscrites dans le projet d'établissement, on peut dresser une typologie des projets en liaison avec les variables de type d'établissement et de comportement du chef d'établissement ; typologie qui s'organise autour de trois dimensions : – pédagogie – structure – ouverture vers l'extérieur – combinées entre elles.

1. Les projets centrés sur les méthodes pédagogiques et l'ouverture sur l'extérieur (24 % des projets). Ce sont bien souvent des projets de grands collèges dont le principal se révèle particulièrement actif. (Il se définit comme un animateur-gestionnaire.) Ce sont des établissements dans lesquels le directeur rencontre peu de difficultés. Dans la quasi totalité des cas les enseignants sont à l'origine des projets, mais considèrent plutôt que la démarche de projet est trop formalisée. Enfin, le directeur pense que la politique de projet risque de renforcer disparité et concurrence entre établissements.

2. Les projets centrés sur les activités périscolaires et le suivi des élèves en difficulté (14 % des projets). Démarche très collective puisqu'y participent même des ATOS ; c'est le fait dans la moitié des cas de petits collèges. Pour le directeur, le projet est une responsabilité jugée importante. Les élèves sont plutôt intéressés.

3. Les projets centrés sur le suivi des élèves en difficulté, leur projet personnel et leur insertion (25 % des projets). La démarche est suscitée dans tous les cas par le directeur à qui s'associent souvent les enseignants. Il se définit fréquemment comme animateur « chef de projet ». Les valeurs d'autonomie et d'effort sont souvent avancées. La démarche de projet ne s'appuie pas véritablement sur une analyse des spécificités de l'établissement. Et bien que centré sur le suivi des élèves, les élèves eux-mêmes restent plutôt dans l'expectative face au projet.

4. Les projets centrés sur l'image de l'établissement et le suivi des élèves en difficulté (18 % des projets). Le premier souci pour ces chefs d'établissement est d'afficher une image positive de leur établissement. Ce sont d'ailleurs des établissements qui rencontrent des difficultés importantes. Il s'agit souvent de lycées ou de LP dans lesquels l'élaboration du projet mobilise peu de personnes.

5. Les projets centrés sur les questions de structure. Le directeur, dans ce type de projet, se définit plutôt comme un « gestionnaire » et un « chef du personnel », les actions, le plus souvent complètement achevées, concernent généralement l'ouverture de nouvelles filières dans l'établissement. Ce sont souvent des établissements rencontrant de nombreuses difficultés, lourdes à gérer. Le travail sur les spécificités de l'établissement a été important, beaucoup de personnes de différentes catégories ont été mobilisées. Le projet débouche la plupart du temps sur une planification. Par contre, les différents partenaires craignent que ce ne soit qu'un effet de mode.

Pour en terminer avec cette partie, on ne s'étonnera pas que les chefs d'établissement fassent apparaître le projet pédagogique et les réponses à apporter aux élèves en difficultés comme des finalités incontournables, même si la moitié des projets ne font pas des questions pédagogiques des objectifs prioritaires. A l'opposé, la nécessité d'un plan de communication est l'objectif le moins bien intégré dans les principes comme dans les faits. Les projets qui correspondent à des modifications de structures pédagogiques sont réalisés dans la moitié des cas, alors que les actions portant sur les activités périscolaires, ne sont réalisées que dans un cas sur quatre, parce qu'il s'agit vraisemblablement d'activités de longue haleine.

DEGRÉ DE RÉALISATION DES ACTIONS

| Type d'action | Propositions d'actions réalisées (en %) | |
|-------------------------------------|---|-------------|
| | Action n° 1 | Action n° 2 |
| Ouverture sur l'environnement | 53 | 38 |
| Aménagement de structures, filières | 46 | 38 |
| Communication, accueil, image | 29 | 29 |
| Méthodes pédagogiques, formation | 27 | 28 |
| Activités périscolaires | 28 | 27 |
| Suivi des élèves en difficulté | 25 | 27 |
| Insertion de l'élève, orientation | 25 | 24 |
| Cadre de vie, locaux | 15 | 15 |

La plupart des projets n'est pas encore réalisée. Ils sont toujours en cours d'élaboration, aussi est-il encore trop tôt pour procéder à une évaluation de ces actions et pour en dresser le bilan.

EN CONCLUSION, QUELQUES PROPOS SUR LES PRINCIPES DE LA MÉTHODE D'ÉLABORATION DU PROJET ET SUR L'AVENIR DE LA DÉMARCHIE

Si la quasi totalité des chefs d'établissement dit avoir pris en compte les spécificités de leur établissement pour élaborer leur projet, ils ne sont que 61 % à avoir engagé la démarche de projet en fonction de problèmes précis. De plus, le principe d'une élaboration collective est loin d'être généralisé (environ la moitié des projets sont dans ce cas). Quant à l'usage du projet comme outil de management à des fins d'évaluation des résultats de l'établissement, ils ne sont que 18 % à l'utiliser avec cet objectif, alors qu'ils sont 70 % à déclarer avoir été incités par les services académiques à établir un dispositif d'évaluation interne.

En outre, 60 % des chefs d'établissement donnent la nature des problèmes qui sont à l'origine du projet d'établissement ; les projets les plus élaborés répondent en fait à des problèmes clairement identifiés. Il est manifeste que la démarche se développe d'autant mieux que l'établissement rencontre des problèmes précis et peut compter sur une volonté de les résoudre suffisamment consensuelle.

Moins de 10 % des chefs d'établissement pensent que le projet atteindra ses objectifs sans difficultés. Ils sont près des deux tiers à estimer que leur projet devra faire l'objet d'une réactualisation. La procédure de projet est donc bien perçue comme devant nécessairement s'engager dans une dimension évolutive.

Ils sont un peu plus du tiers à penser que le projet est un moyen de renforcer l'autonomie des établissements. Ce qui veut dire que près des deux tiers n'en sont pas persuadés. Et près de la moitié pense que la politique de projet risque d'installer les établissements dans un système de concurrence.

En fait, la démarche de projet s'est généralisée dans les établissements du second degré à partir du moment où c'est devenu une obligation. On peut considérer qu'en 1991, la quasi totalité des établissements possédait un document présentant officiellement les grandes orientations de leur projet d'établissement. Mais de nombreux écueils ralentissent la progression de cette politique de renouvellement de gestion et de pilotage de l'appareil éducatif : d'abord une tendance au formalisme d'une procédure dont la dimension novatrice disparaît souvent au fil des mécanismes bureaucratiques ; ensuite, le projet reste trop souvent encore l'affaire de l'équipe de direction, sans impliquer assez la communauté éducative. Là se trouve manifestement un des enjeux essentiels de la poursuite de la politique des projets d'établissement. Si le projet n'est pris en charge que par le directeur ou l'équipe de direction, s'il n'est pas le fait de la communauté éducative, il risque fort de redevenir lettre morte au bout de quelques temps. Aujourd'hui l'état d'avancement des projets, leur prise en charge collective sont-ils suffisants pour qu'un retour en arrière ne soit plus possible ?

BIBLIOGRAPHIE

- CABOCHE (A.) (1992). – *Aperçu du système éducatif français*. Paris : CIEP.
- CROS (F.) (1989). – *Faire et animer un projet d'établissement*. In *Les Actes du colloque l'Établissement*. AECSE.
- DE LACERDA (E.) (1991). – *Le projet d'établissement*. *Note d'information de la DEP*, n° 91-21.
- DEP (1991). – *De l'éducation des élèves au management des établissements*. *DT* n° 396.
- DEP (1992). – *Les projets d'établissement : le management au service de l'animation pédagogique*. *Dossiers Éducation et Formation*, n° 15.
- DEP (1993). – *L'Autonomie de l'établissement*. *Dossiers Éducation et Formation*, n° 28.
- DUBET (F.) (1991). – *Les lycéens*. Paris : Seuil.
- DURU-BELLAT (M.), MINGAT (A.) (1993). – *Pour une approche analytique du fonctionnement du système éducatif*. Paris : PUF.
- LANGOUET (G.), LÉGER (A.) (1991). – *Public ou privé ?* Éd. Publidix.
- ROLLIN (F.) (1992). – *Référentiel du métier du chef d'établissement*. *Chronique sociale*.