

LES PERSONNELS DE DIRECTION GESTION OU MANAGEMENT ?

Michel POUPELIN*

Résumé

Le métier des personnels de direction – dont les chefs d'établissement – a singulièrement évolué dans le système éducatif, et doit encore évoluer. L'article présente les modalités de leur gestion par l'administration centrale et ses services extérieurs. Se sont-elles adaptées à ces évolutions? La dimension du « vivier » de recrutement, les modes d'accès à la fonction (concours, essentiellement), les contenus et stratégies de leur formation, les règles et conditions de leurs affectations, leur accompagnement, leur suivi, le statut de leur « parole », tous ces aspects de leur situation professionnelle ont-ils été pensés en fonction du rôle important qu'on attend d'eux dans les unités du système éducatif de façon à rendre plus lisible leur mission, plus efficace leur action, et à tirer le meilleur parti de la ressource humaine qu'ils représentent ?

Abstract

The job of the managerial staff, including the headmasters has evolved considerably in the educational system and still has to evolve. Have their mode of management by the central administration and its external departments adapted to these evolutions? The dimension of the pool of recruitment, the modes of access to the function (competitive exams essentially), the contents and strategies of their training, the rules and conditions of their appointments, their guidance, their follow-up, the status of their "words"; have all these aspects of their professional situation been considered according to the important role which they are expected to play in the units of the educational system, so as to make their mission clearer, their action more efficient and make the best of the human resource they represent?

85

* - Michel Poupelin, Inspecteur général de l'Éducation nationale (Établissements et Vie scolaire).

Introduction

En faisant des établissements secondaires – collèges, lycées – des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), le législateur exprimait à leur égard une double exigence ; celle de les voir continuer à remplir leur mission d'opérateurs du *service public* d'éducation (rôle constitutionnel de l'État républicain) et celle, plus nouvelle, de s'affranchir dans des limites définies, de l'uniformité ou de l'indifférenciation des organismes publics soumis à une même réglementation, de façon à mieux vivre en symbiose avec leur environnement, à s'adapter à la diversité des publics qu'ils accueillent, et à participer aux constructions locales de formation et de citoyenneté.

Cette forme de délocalisation mesurée de l'Éducation, exprimée par la contradiction de ces deux exigences, va changer et compliquer la fonction de leur personnel de direction, accroître son importance et sa difficulté : ils cessent d'être de simples niveaux hiérarchiques d'exécution, pour être aussi des initiateurs ; de gestionnaires, les voici obligés de se faire managers.

L'Administration centrale, a-t-elle bien pris conscience de cette évolution et mesuré ses conséquences, déduit ses obligations nouvelles à leur égard ? Peut-on dire qu'à un légitime souci de gestion du corps des personnels de direction (quelque 14 000 personnes) se superpose une mission de management à l'égard de personnels bien plus affrontés à des réalités concrètes mouvantes qu'à des réalités administratives plus normées, souvent isolés, à qui on demande de l'autonomie, quitte à la leur reprocher comme excessive, chargés de diriger et d'animer des personnels divers (enseignants, éducateurs, administratifs, de service) qui vivent au présent dans leurs établissements, mais dont l'avenir (« la suite de carrière ») échappe plus que largement aux chefs d'établissement ?

À travers quelques actes essentiels de l'administration des personnels de direction (recrutement, formation, développement de carrière), nous nous proposons d'examiner si leur administration a pris conscience des évolutions récentes de la situation et du rôle des chefs d'établissement ; d'autres évolutions annoncées ou qui sont dans l'air du temps (constitution de réseaux d'établissement, démultiplication des fonctions du chef d'établissement – c'est-à-dire adjoints supplémentaires ? – encadrement hiérarchique de proximité des personnels de direction) y seront évoquées : s'il s'agit de projets, ils devront non seulement être cohérents avec les attentes de l'institution à l'égard des chefs d'établissement mais aussi rendre leur rôle plus lisible, plus efficace leur action, plus profond leur engagement.

Dernier des cadres de l'échelle hiérarchique, le chef d'établissement du second degré, présente un double caractère particulier par rapport aux autres : il est le seul à entretenir un contact journalier et direct avec des acteurs du système éducatif et notamment les élèves ; il dirige le lieu d'expérience cruciale où les instructions, venues des échelons supérieurs, s'appliquent et se confrontent à la réalité mouvante et diverse. Il est donc à la fois un « homme d'appareil » et un « homme de terrain ». Traduction administrative de cette dualité, il est, dans l'établissement, le « représentant de l'État » et l'exécutif d'un conseil d'administration, qui est à la fois la marque et l'instrument de l'autonomie de l'EPL. Il lui revient, en rôle brouillé, tantôt de s'opposer aux initiatives particulières qui trahiraient les idéaux et les principes du système, tantôt de stimuler les énergies et de briser les conformismes pour adapter les missions de l'EPL à son environnement, tantôt de réaliser la synthèse entre les injonctions de l'autorité et les pressions locales, les exigences de l'intérêt général et celles des intérêts particuliers, souvent contradictoires, auxquelles il est soumis. Comment, pour l'aider à tenir ce rôle complexe, l'autorité dont il dépend le recrute-t-elle, le forme-t-elle, l'emploie-t-elle, le soutient-elle et le gère-t-elle, au cours des quinze à vingt ans en moyenne qu'il consacrera à cette activité professionnelle ?

LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT, D'OÙ VIENNENT-ILS ? LEUR RECRUTEMENT ?

En pratique, les chefs d'établissement le deviennent après avoir fait leurs preuves durant plusieurs années comme adjoint (proviseur adjoint, proviseur adjoint de lycée professionnel, principal adjoint) et sur leur demande. Il arrive cependant qu'en raison de l'unicité du corps (le corps des personnels de direction) qui rassemble chefs d'établissement et adjoints, des lauréats du concours soient, dès l'année suivante, nommés chefs d'établissement : le cas est exceptionnel et ne doit pas concerner plus d'une dizaine de lauréats par an par rapport à un recrutement de plus de 700 personnes.

Cette genèse des chefs d'établissement – mûris comme adjoints avant leur élection – incite à deux questions :

- Le passage par les fonctions d'adjoint est-il une *étape nécessaire* ou une commodité de gestion du corps des personnels de direction que s'accorde l'administration ? y a-t-il une simple différence de degré et non de nature entre les fonctions de chef et celles d'adjoint ? est-il plus accessible à un lauréat de concours d'exercer les fonctions d'adjoint dans un important lycée (cela arrive fréquemment) que celles de principal d'un collège de 200 élèves ?
- Le passage par les fonctions d'adjoint est-il *suffisant* pour faire un chef d'établissement apte à ses fonctions ? À cette deuxième question, on répondra que le

nombre des adjoints candidats aux fonctions de chef est assez important pour que l'administration puisse user de discernement et procéder à des choix pertinents. La réponse vaut pour la majorité des cas. Mais pour les autres cas ? L'administration peut être réduite aux expédients, soit que des adjoints prometteurs exerçant dans une académie méridionale ne souhaitent pas devenir principaux de collège dans l'académie de Lille ou dans la banlieue parisienne, soit que la triste réputation de tel établissement ne suscite guère de vocation, pour le diriger, parmi les adjoints valables... ! On se résigne, alors, parce qu'aucun établissement ne peut fonctionner sans chef, à choisir au moins mal parmi ceux « qui ont les yeux plus gros que le ventre », quitte, comme je l'ai vu, devant une fronde de professeurs, à relever de son emploi celui qu'on avait désigné quelques mois auparavant. Tant il est vrai que les qualités nécessaires pour être chef d'établissement sont d'un autre ordre que la qualification administrative, (l'appartenance au corps des personnels de direction) obtenu par le succès au même concours. C'est donc ce concours de recrutement qu'il nous faut examiner.

À son propos, quatre questions nous paraissent devoir être posées :

1. Les conditions d'accès au concours constituent-elles en elles-mêmes des espèces de « prérequis » nécessaires pour prétendre exercer les fonctions de chef d'établissement ?
2. L'existence de deux concours distincts se justifie-t-elle par rapport à l'objectif de recruter les personnels de direction ?
3. Les épreuves du concours sont-elles adaptées à leur objet ?
4. Le concours est-il la forme la plus pertinente de sélection des personnels de direction ?

1. Les conditions d'accès aux concours

Les concours sont ouverts à des fonctionnaires de catégorie A, âgés d'au moins 30 ans et attestant de 5 années de service comme titulaires dans l'un des corps suivants :

- corps des professeurs agrégés ou de chaires supérieurs,
- autres corps de professeurs de second degré,
- corps de professeurs des écoles,
- corps des conseillers (principaux) d'éducation,
- corps des conseillers d'orientation.

Si l'on comprend bien les conditions posées, on en déduit que, pour exercer des fonctions de direction d'un EPLE, il faut justifier d'une certaine expérience professionnelle (conditions d'âge et de services) et que cette expérience doit avoir

été attestée dans un des métiers avec lequel celui du chef d'établissement présente une intersection (pédagogie, éducation ou orientation des élèves). Ce concours a toutes les caractéristiques d'un concours interne ; aussi la mention dans la liste des corps de celui de professeur des écoles étonne-t-elle, bien qu'ils appartiennent à la catégorie A de la fonction publique, puisqu'ils exercent leur métier dans des institutions – les écoles – dépourvues de chef d'établissement, privées d'autonomie administrative et financière, sans la diversité des métiers éducatifs qu'on trouve dans un EPLE. Insérer les professeurs des écoles dans la liste des candidats possibles, c'est trop si l'on veut rester fidèle à l'esprit que révèle l'examen des autres conditions ; c'est trop peu, s'il s'agit de manifester un esprit d'ouverture.

On ne peut nier qu'une bonne part de l'activité du futur chef d'établissement soit consacrée aux activités pédagogiques, aux problèmes d'éducation ou d'orientation des élèves, même si l'essentiel de son travail ne consiste pas à « mettre la main à la pâte » dans ces domaines, mais plutôt à faire faire et à superviser. Mais il y a bien d'autres choses dans le métier du chef d'établissement : d'une part une dimension importante d'administration de biens, de structures, de personnes, à laquelle peu de membres des corps cités se sont frottés au cours de leur vie professionnelle ; d'autre part, une dimension d'animation et de coordination d'équipes d'adultes, de gestion des ressources humaines, de relations avec des autorités, des partenaires, des institutions extérieures, nouvelle aussi pour la plupart d'entre eux. Au point de se demander pour quelle raison le concours n'a pas été ouvert à des catégories plus rompues par leur pratique professionnelle à ces autres exigences, qu'elles appartiennent d'ailleurs ou non à l'administration de l'Éducation nationale. La question peut se poser, surtout quand on constate que le concours de personnel de direction ne fait plus recette, (le nombre de candidats a nettement diminué) et que les meilleurs de ceux à qui il est ouvert le boudent. À cette ouverture plus large du concours, je vois un autre avantage : le corps des personnels de direction s'enrichirait de compter dans ses rangs des gens venus d'autres horizons, porteurs d'autres expériences que celle qu'on acquiert derrière les murs d'un collège ou d'un lycée ; la consanguinité ne passe pas pour favoriser la régénération.

Mais, même si la porte était ouverte à d'autres, l'administration ne serait pas exonérée de ses responsabilités : si, comme on le dit et comme nous le croyons, la personne et le rôle du chef d'établissement ont une importance considérable dans le bon fonctionnement de l'institution et de ses établissements, il faut alors se soucier de trouver les meilleurs, de les détecter, de les convaincre de venir à ces responsabilités. Peut-être faudrait-il aussi essayer d'en convaincre de plus jeunes (l'âge moyen des candidats au concours est de 45/46 ans). Peut-être serait-il utile d'imaginer de créer dans les établissements des fonctions tempo-

raires et à temps partiel d'auxiliaires du chef d'établissement bénéficiant de délégations précises, pour améliorer le fonctionnement même des établissements et préparer du même coup certains professeurs à d'autres formes d'activité que celle qui leur sont habituelles. (Est-il bien raisonnable que le proviseur et son adjoint dans un lycée important encadrent à eux seuls directement 150 professeurs?)

2. L'existence de deux concours

On pourrait penser que s'il existe deux concours, appelés en raccourci C1 et C2, c'est parce qu'ils recrutent chacun pour des fonctions différentes (par exemple : chef et adjoint) ou pour des établissements de type différent (établissements importants / et établissements de petite taille). En réalité, il n'en est rien : ce n'est que le corps d'origine des candidats qui les dirige vers l'un ou l'autre concours (professeurs agrégés et de chaires supérieurs pour le C1, autres candidats pour le C2). Qui plus est, les épreuves orales sont quasiment les mêmes. Ce sont des considérations liées à l'échelonnement indiciaire différent des uns et des autres qui ont conduit à créer deux concours apparemment différents, mais qui néanmoins mènent leurs lauréats à des fonctions identiques sur le papier. À l'origine, existaient même trois concours (C1, C2, C3), le C2 étant ouvert aux certifiés et le C3 aux professeurs de lycée professionnel de 1^{er} grade, par exemple. Ces deux concours ont été fondus en un seul au bénéfice du C2. Est-il inimaginable que les deux concours restants le soient au bénéfice du C1 ? Quelle logique autre que purement administrative, peut faire prendre en considération un niveau universitaire différent, d'origine ancienne, sans effet véritable sur le métier pour lequel on recrute, alors même que ces concours conduisent aux mêmes fonctions ? Ne conviendrait-il pas d'accorder de l'importance à une logique plus fonctionnelle qui distinguerait les types de responsabilité, la plus ou moins grande complexité des tâches, selon qu'on est chef ou adjoint, dans un établissement de plus ou moins grande taille, dans un environnement plus ou moins exposé, la compétence universitaire entrant, comme d'autres paramètres, en ligne de compte dans les opérations de gestion.

90

3. Les épreuves des concours

Le contenu des épreuves d'admissibilité a beaucoup varié : on est passé d'une seule épreuve écrite à deux, puis on est revenu à l'épreuve unique. Parmi les épreuves écrites, on a connu l'exposé à partir d'un dossier, l'épreuve technique sur un programme de droit administratif et budgétaire ; on a songé à la grande dissertation témoignant d'une culture générale, on en est présentement à un dossier du candidat qui contient notamment :

- un avis des autorités hiérarchiques (le recteur généralement) sur la manière de servir, la valeur professionnelle (diagnostic) et l'intérêt de la candidature (pronostic) ;
- une lettre de motivation du candidat et un historique de sa carrière rédigé par lui où il doit faire ressortir ce qui, dans son parcours professionnel, justifie son désir de changer de métier et l'y prédispose.

Ces tâtonnements et ces revirements au sujet des épreuves de l'admissibilité pourraient être le signe d'une volonté de trouver les épreuves les plus aptes à détecter les bons candidats ; j'ai peur qu'ils montrent surtout le flou de la représentation exacte du métier et de ses principales exigences. Est-il indifférent qu'un chef d'établissement comprenne les évolutions en profondeur du monde contemporain, témoigne de sa sensibilité aux conflits d'éthique, aux débats d'idée, prouve quelques lectures récentes sur de grands sujets qui intéressent l'École : cela valait bien une dissertation. Est-il vrai que le chef d'établissement est un administrateur qui doit connaître les règles de droit de l'institution qu'il sert, les conséquences de leur inobservation, les grands principes dont ce droit s'inspire, la déontologie des cadres de la Fonction publique : cela méritait peut-être une épreuve particulière qui eût témoigné d'une première culture professionnelle, d'une approche différente du métier, au-delà de l'observation intermittente et distante de l'activité d'un chef d'établissement de proximité. Bref, le métier de chef d'établissement est-il si peu un métier qu'il requiert moins de prérequis que le concours de recrutement des CPE ? N'avons-nous pas à tirer des leçons de l'inégalité de développement en matière d'enseignement de l'administration scolaire entre la France et les pays anglo-saxons ?

Pour en revenir au « dossier », qui tient lieu actuellement d'épreuve d'admissibilité, il a certes son utilité, surtout par l'avis des autorités hiérarchiques : jusqu'à lui, les épreuves du concours n'évitaient pas le recrutement d'un agent peu zélé, « mal embouché », déplorable exemple pour la communauté scolaire dont il venait. À condition que cet avis soit donné avec sincérité et précision et sans langue de bois. Quant aux autres pièces du dossier, celles que rédige le candidat lui-même, le risque est grand qu'à l'authenticité – bonne ou mauvaise – des rédactions personnelles succèdent des déclarations standardisées, inspirées de modèles mis au point par d'autres. Enfin, si ce dossier est, à certaines conditions, discriminant, il ne peut être un élément de classement des candidats, comme il est de règle dans un concours, et ceux-ci ne sont finalement classés que par la note qu'ils obtiennent à l'épreuve unique d'admission (tour de force, puisqu'au concours C2 il s'agit de classer quelque 700 admis sur une échelle théorique de note allant de 0 à 20).

4. Le concours comme moyen de sélection

Recruter par concours est la modalité régulière de recrutement dans la Fonction publique. Elle offre aux candidats des avantages : connaissance des conditions difficiles de la compétition ; anonymat des épreuves ; pluralité des examinateurs du jury. Tel qu'il se présente actuellement, le concours des personnels de direction n'en est qu'une simulation : à mes yeux, il ressemble davantage à une procédure d'établissement d'une liste d'aptitude (ce fut le mode de recrutement précédent) : le candidat est connu du jury, dès l'admissibilité, à travers le dossier qui exprime le point de vue de ses supérieurs hiérarchiques, (parfois d'ailleurs membres du jury) et l'épreuve orale ressemble à s'y méprendre à l'entretien que le recteur ou l'inspecteur d'académie faisaient subir en présence d'une commission, aux candidats de leur ressort. Nous sommes en quelque sorte revenus au point de départ. Cette évolution s'est faite à partir de deux considérations : d'une part, il fallait économiser (du temps et de l'argent), d'où la disparition de véritables épreuves écrites, entraînant correction de copies, et simplification des épreuves orales ; d'autre part, on voulait éviter que des agents, médiocres sur le plan de leur comportement professionnel antérieur, réussissent quand même au concours des personnels de direction, grâce à leurs facilités intellectuelles et à l'anonymat qui entoure les candidats. Cet inconvénient est réel, mais la plupart des concours le rencontrent, ne seraient-ce que les concours de recrutement d'enseignements, et l'exemple de quelques cas malheureux ne doit pas faire jeter le bébé avec l'eau du bain.

92

Pour ma part, je pense qu'un véritable concours, fondé sur une série d'épreuves pertinentes permettant d'apprécier la culture générale des candidats, leur degré de réflexion, leur connaissance des exigences du système éducatif, leur faculté de comprendre une situation professionnelle complexe et d'un proposer un dénouement, serait de nature à rehausser la fonction et à mieux garantir les compétences recherchées. Le concours des chefs d'établissement serait encore plus opportun si l'on devait, comme nous le suggérons, l'ouvrir à un public beaucoup plus large que les seuls pédagogues et éducateurs du second degré. Et pourquoi pas, deux concours destinés l'un de chefs d'établissement, l'autre d'adjoints au chef d'établissement, ce dernier peut-être même régionalisé, ouvert aux membres des communautés scolaires qui veulent se donner de bonnes conditions de préparation au premier concours ou qui n'envisagent pas de se soumettre aux règles de mobilité nationale qui seraient imposées aux lauréats du concours de chef d'établissement.

LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT. COMMENT LES FORME-T-ON ?

Jusqu'à cette année, la formation des personnels de direction, lauréats des concours (C1 et C2) s'organisait en deux périodes : l'une suivant immédiatement leur succès – de janvier à juillet – qui les libérait de toute autre obligation ; l'autre d'une durée de trois semaines, (généralement fractionnées), durant leur première année d'exercice en tant que stagiaire. La nouvelle formule – qui n'a pas encore été mise à l'épreuve – prévoit une prise de poste en tant que stagiaire, à la rentrée scolaire qui suit le succès au concours (juin) et une formation concomitante organisée sur les deux ans du stage. À cela près, les objectifs donnés à la formation et les méthodes préconisées (alternance et individualisation) demeurent les mêmes, et, dans l'une comme dans l'autre formule, s'il n'y a pas à proprement parler de validation de la formation, une procédure de titularisation, à l'échéance du stage, autorise ou interdit l'entrée dans le corps des personnels de direction.

Bien que pilotée nationalement par la sous-direction de la formation de la DPATE (1), la formation est mise en œuvre par les recteurs, qui la confient traditionnellement à des équipes de formateurs. Ces formateurs sont, dans leur immense majorité, des chefs d'établissement (ou quelquefois des adjoints), en sorte qu'on peut dire que l'essentiel de la formation des nouveaux promus est assurée par des pairs.

Les objectifs assignés à la formation reprennent quatre des missions dévolues aux personnels de direction :

- diriger en EPLE, en tant que représentant de l'État (2),
- piloter un projet éducatif et pédagogique pour les élèves,
- animer un réseau de ressources, notamment humaines,
- développer en partenariat avec le monde socio-économique.

93

Les deux principes de formation retenus sont :

- l'alternance des périodes distribuées entre des regroupements (académiques ou départementaux) destinés plutôt à la « formation théorique » et des stages, dans l'établissement d'affectation pour l'essentiel, et si nécessaire, dans d'autres institutions ;
- l'individualisation des parcours qui doit tenir compte de la diversité d'origine, d'expérience antérieure, de situation professionnelle en tant que stagiaire, et de l'évaluation des compétences acquises.

1 - DPATE : Direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement.

2 - On notera que le deuxième aspect de la fonction du chef d'établissement – organe exécutif de son conseil d'administration – n'est même pas mentionné.

Ces dispositions rappelées à grand trait, à quels problèmes se trouve confrontée cette formation ?

Des problèmes techniques et financiers

Problèmes techniques, par exemple, que celui de l'inégalité des volumes académiques de lauréats du concours. Si certaines académies n'en accueillent chaque année qu'un petit nombre, certaines, parmi les plus importantes, doivent « traiter » un volume excessif de lauréats (Versailles, Créteil) ; en ce cas, les difficultés d'organisation de la formation sont plus grandes et surtout l'objectif d'individualisation de la formation beaucoup plus difficile à atteindre.

Autre problème technique lié à l'augmentation considérable des « faisant fonction » sur les postes vacants (le plus souvent d'adjoints). Faute de pouvoir les remplacer dans leur charge de « faisant fonction », on les a depuis deux ans en grande partie « dispensés » de la formation, ce qui est pour le moins fâcheux. On peut espérer que les nouvelles modalités de formation mises en place à compter de l'année scolaire 1999 prendront en compte leur situation et apporteront une solution à ce problème.

Problème financier enfin, peut-être le plus aigu. Alors que tous les autres personnels se sont vus, au cours des dernières années, doter d'appareils, de moyens pédagogiques et financiers de leur formation initiale et continue, la formation des personnels de direction n'a cessé de fonctionner sur un modèle économique et pédagogique chiche. Les crédits délégués aux rectorats à ce titre ne sont pas à la hauteur de l'enjeu (former des cadres compétents et efficaces). La formation n'a lieu que parce que les membres des équipes de formation se contentent d'une rémunération symbolique, sans commune mesure avec celle qui est servie à n'importe quel conseiller pédagogique, chargé de la formation initiale d'un professeur stagiaire. Notons par ailleurs que les personnels enseignants, les personnels ATOS ont bénéficié des moyens importants de formation que représentent les IUFM, les MAFPEN (3), les CAFA (4). Les personnels d'encadrement ont été, à l'échelon académique, les oubliés du système. La crise de l'encadrement trouve là, sinon sa cause, du moins un inquiétant corrélat.

3 - MAFPEN : Mission académique à la formation des personnels de l'Éducation nationale.

4 - CAFA : Centre académique de formation administrative.

Des problèmes de formation

Durée de la formation : six mois à temps plein et trois semaines ensuite en cours de stage : on convient généralement que c'est trop court, et de fait les autres cadres bénéficient de formation plus longue. La nouvelle formule, qui accentue le caractère de l'alternance et place immédiatement en responsabilité le lauréat du concours donnera-t-elle plus satisfaction ?

Qualité des formateurs. L'essentiel de la formation est assuré, nous l'avons dit, par des « pairs ». Ce n'est pas faire injure à la compétence et au dévouement de la plupart d'entre eux que de se poser la question de savoir si cette formation est assez ouverte, si elle n'est pas menacée par un certain conformisme (risque de reproduction), si tout simplement les formateurs disposent d'assez de temps – pris sur leur temps professionnel – à consacrer à cette formation, si eux-mêmes sont suffisamment préparés à cette mission. À ce propos, dans la nouvelle formule, le chef d'établissement qui accueillera sur un poste vacant d'adjoint, le lauréat du concours, devra se considérer comme chargé de formation à l'égard de cet adjoint débutant, même si un chef d'établissement extérieur, choisi pour ses compétences, devait jouer un rôle de tuteur. Ces deux personnes – chef d'établissement d'accueil et tuteur de formation – seront-ils capables de jouer leur rôle et d'harmoniser leurs efforts ? Quelles forces les y prépareront ? Quelles dispositions prendre à l'égard de ces formateurs malgré eux (les chefs d'établissement d'accueil) ou qui ne l'auront pas expressément demandé ?

Évaluation de la formation. Il n'est envisagé aucune sanction de la formation. Pour peu qu'il ait été assidu, le lauréat du concours est assuré d'une affectation de stagiaire, sans même que l'équipe qui l'a formé soit interrogée sur son degré de maturité professionnelle, sur le type d'établissement qu'il serait judicieux de lui confier en fonction du profil qu'il a révélé. C'est, me semble-t-il, une carence que la définition de la nouvelle formule comble insuffisamment.

95

Absence de référentiel de métier. Cette évaluation ne serait rigoureusement possible que s'il existait une référence claire et distincte. La direction compétente (DPATE) a mis au point un « référentiel de compétences » destiné à la formation, sans que l'ensemble des directions ministérielles concernées ait pu jamais produire un document qui vaille « référentiel de métier » des personnels de direction. C'est une lacune grave, non seulement pour la formation, mais plus généralement pour le suivi et l'évaluation par les autorités académiques des personnels de direction en fonction, qui assument une bonne part de leur mission sur de l'implicite ou du non-dit. Quelle est la cause de ce silence ? Un manque d'ingénierie ? ou bien un flou institutionnel sur les missions de l'École et sur le métier de ceux qui l'encadrent ?

LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT : EMPLOI ET SUIVI

L'affectation

Sauf cas exceptionnels – tels que les suites d'une sanction disciplinaire – l'affectation des personnels de direction, et notamment des chefs d'établissement, dépend pour l'essentiel d'eux-mêmes. On peut en effet voir des chefs d'établissement qui dirigent le même collège ou lycée depuis quinze ans, soit qu'ils ne briguent rien d'autre, soit que leur demande de mutation paraisse excessive (pour leur mérite, leur ancienneté, une progression raisonnable de carrière...) et n'obtienne pas satisfaction. À l'inverse, on peut voir des personnels de direction très migrants et qui, de trois ans en trois ans, changent de poste, tirant profit, il est vrai, d'une conjoncture favorable (le nombre de postes annuellement vacant est important). On peut voir aussi des établissements importants et difficiles confiés à des personnels de direction de la catégorie et de la classe les plus basses (2.2), tandis que des établissements « confortables » sont dirigés par des personnels de plus haute volée administrative ; on peut même voir des établissements situés en zone d'éducation prioritaire et même des « établissements sensibles » livrés à de récents adjoints, fraîchement promus chefs d'établissement, là où on attendait des principaux et des proviseurs expérimentés.

Ce que l'on appelle le mouvement des personnels de direction est une opération volumineuse, complexe et souvent opaque. Volumineuse, elle l'est par le nombre de personnes qui y concourent : environ le tiers du corps chaque année, puisque trois ans de séjour dans un poste autorisent une demande de mutation. Elle l'est d'autant plus que l'existence de deux corps n'interdit à personne de solliciter n'importe quel établissement et que sur n'importe quel poste les adjoints peuvent concourir avec les chefs d'établissement : comme on rencontre peu d'adjoints qui se satisfont de cette situation et que la plupart veulent devenir chefs d'établissement, presque une moitié d'entre eux participe chaque année au mouvement. Incontestablement, le statut unique favorise une certaine mobilité. Mobilité relative tout de même, puisque les 4/5 des demandes portent sur un autre poste dans l'académie d'origine.

Complexe et souvent opaque, parce que des tendances lourdes se manifestent et que l'administration (la DPATE) ne dispose pas d'outils suffisants pour rendre des arbitrages clairs et incontestables. Les tendances lourdes – observées depuis plusieurs années – montrent que la quasi totalité des adjoints aspire à devenir chefs, qu'une large moitié de principaux et près du quart des proviseurs de lycée professionnel recherchent des emplois de proviseur de lycée et qu'enfin les proviseurs de lycée de 2^e catégorie sollicitent des postes de proviseur de lycée de 3^e, 4^e (ou 4^e exceptionnelle), ce phénomène ayant probablement été amplifié

par l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux personnels occupant les postes des dernières catégories. Si l'on ajoute à cela que la dispersion géographique est faible, qu'on trouve rarement un adjoint d'une académie méridionale, prêt à exercer dans le Nord ou l'Est de la France pour accroître ses chances d'y devenir chef d'établissement, on conçoit que ce mouvement aux tendances si figées est délicat à réaliser, d'autant plus que la DPATE, qui, bien évidemment, ne connaît pas individuellement l'ensemble des personnels de direction, ne dispose (avec leurs dossiers professionnels) que de l'avis en code du recteur concerné et d'un avis exprimé par un inspecteur général (groupe Établissements et Vie Scolaire). Mais ce n'est pas mettre en cause le soin avec lequel ces avis sont donnés, ni leur qualité intrinsèque, que de dire que les comparaisons entre eux sont difficiles (Y a-t-il une unité, au moins une convergence de points de vue dans la soixantaine d'évaluateurs ? Comment en être assuré sans une procédure d'évaluation [inexistante] fondée d'abord sur un référentiel de métier [qui reste à faire] ?).

Reste également une question – qui devrait être traitée préalablement aux opérations de mouvement – sur laquelle, depuis l'institution du corps des personnels de direction, aucune réflexion ne s'est engagée à notre connaissance. Quelle part de stabilité du chef nécessite la bonne administration d'un établissement scolaire, quelle part de mobilité imposer à ce type d'emploi ? (la règle dite des trois ans de séjour ne nous paraît qu'une règle de principe). Diriger un établissement scolaire, sans se borner à appliquer des instructions ou des règlements, mais en cherchant à lui donner sa pleine efficacité par l'élaboration d'un projet circonstancié et le bon emploi des ressources humaines, exige, on en conviendra, une certaine continuité (quelques exemples pris ailleurs font penser que la bonne mesure se situe entre cinq et sept ans). Au-delà de cette durée, n'existe-t-il pas un risque de familiarité et d'accoutumance qui peut faire entrave à l'esprit d'innovation et tout simplement à la juste perception de l'évolution des choses et des êtres ? La recherche de cet équilibre s'impose pour tous les cadres : ainsi, dans cette même administration, les inspecteurs d'Académie ne peuvent-ils diriger un même département que pendant 6 ans. Pourquoi rien n'est-il dit, s'agissant de ces autres cadres – autrement plus exposés aux influences de l'environnement – que sont les chefs d'établissement ? Ces principes de continuité et de stabilité ne devraient pas se traduire dans la réalité de façon trop uniforme ; ils pourraient varier avec la nature, la taille et l'établissement, les caractères de l'environnement, peut-être même selon l'action du chef d'établissement. Il advient en effet qu'un principal (ou proviseur) après avoir donné satisfaction dans un établissement, arrive, à la faveur d'une mutation, dans un autre établissement où sa présence se révèle, plus ou moins vite, négative : il ne s'agit pas de sa part de faute(s) caractérisée(s), justiciable(s) d'une action disciplinaire, mais d'une sorte de disconvenance générale, d'inadaptation prononcée,

qui finit par inquiéter ou aigrir les esprits autour de lui. Sauf à ce qu'il en prenne conscience, reconnaisse son échec et sollicite un nouvel emploi, l'administration, face à ce cas, est singulièrement désarmée et doit souvent agir dans la précipitation et sous la pression vigoureuse des tiers, au prix d'une mesure de légalité douteuse et de l'humiliation publique de celui qui en est l'objet.

Le suivi

Le suivi des chefs d'établissement nous paraît mal assuré. C'est d'abord une question de nombre : en face des 14000 personnels de direction, 30 recteurs (rapport 1/470) et une centaine d'inspecteurs d'académie (rapport 1/140), qui sont leurs supérieurs hiérarchiques, auxquels on peut ajouter une cinquantaine d'IPR/EVS (5), collaborateurs des recteurs, mais aux missions mal définies à l'égard des personnels de direction. Les chiffres que nous venons de rapporter montrent qu'il s'agit d'un encadrement trop lâche, donc intermittent et lointain.

Dans une académie qui comporte environ 300 principaux ou proviseurs (académie moyenne), quelle chance y a-t-il pour qu'ils aient un accès personnel au recteur (dont la mobilité administrative est généralement plus grande que la leur) ? Quelle chance de pouvoir s'entretenir avec lui de la politique globale qu'ils s'efforcent d'appliquer dans leurs établissements, de se sentir confortés ou incités à explorer d'autres voies, de procéder à une analyse de leurs difficultés. On objectera qu'il y a auprès du recteur des collaborateurs (conseillers, chefs de division), mais ceux-ci sont généralement spécialisés et si les chefs d'établissement sont à même d'évoquer, de régler un problème précis relevant de leurs compétences, rarement peuvent-ils évoquer avec eux des questions de management global. La déconcentration, en accroissant les charges et les responsabilités des recteurs, en conduisant à l'étoffement substantiel des rectorats, ne peut qu'aggraver la carence dont nous parlons : de plus en plus, les chefs d'établissement vont être amenés à recevoir des instructions de fonctionnaires qui leur sont hiérarchiquement inférieurs, n'ayant ni leurs responsabilités, ni leur expérience.

Mais il arrive, dira-t-on, que les recteurs – en faveur desquels s'est opérée la déconcentration administrative et parfois même aux dépens de leurs subordonnés – réunissent, par groupe, par département, ou tous ensemble, leurs chefs d'établissement et jouent, par conséquent, le rôle dévolu à l'encadrement supérieur à l'égard de ses cadres. Mais, à notre expérience, ces réunions remplissent mal cet office pour plusieurs raisons :

5 - IPR/EVS : Inspecteur pédagogique régional du groupe « Établissements et Vie scolaire ».

- elles ne sont pas « programmées », convenues de façon formelle ; elles sont le plus souvent circonstanciées, donc rares ;
- fortement marquées du principe hiérarchique, ce sont essentiellement des réunions d'information : le recteur explicite les instructions ministérielles figurant au BOEN, distille ses propres instructions, recommande des analyses ou des méthodes, présente les documents qui serviront de comptes rendus,...., mais il n'y a guère de véritable échange, et ce n'est pas le lieu pour un chef d'établissement de faire part de ses scrupules, de ses hésitations ou de ses essais ;
- tout se passe comme si on oubliait la « double nature » du chef d'établissement, comme si on ne retenait de lui que le « représentant de l'État », le chaînon hiérarchique qui met en œuvre la politique ministérielle et qu'on écartait le représentant d'une communauté scolaire, dotée d'une certaine autonomie, fondée en principe sur un projet d'établissement.

Ne serait-il pas normal qu'à l'instar de ce que font beaucoup d'entreprises à l'égard de leur cadre, notamment quand elles amorcent de substantiels changements politiques, on organise des séminaires d'information et de réflexion, où les échanges pourraient avoir lieu aussi bien verticalement qu'horizontalement, où la hiérarchie recueillerait le point de vue de ses cadres et dissiperait mieux leurs préventions ou leurs hésitations ? On réglerait du même coup avantageusement l'épineuse question de la formation continue des chefs d'établissement, si mal engagée aujourd'hui.

Le management des chefs d'établissement nous paraît un des points faibles de l'organisation du système. Il est caractérisé par :

- l'absence d'un référentiel de métier, qui exprime les attentes de l'institution à leur égard, et même tout simplement l'absence d'analyse précise de leurs charges et de leurs tâches et des conditions (suffisantes ou non) qui leur sont faites pour les remplir ;
- l'absence de prescriptions claires dans certains domaines de leur action : quelles sont leurs responsabilités pédagogiques ? de quels pouvoirs disposent-ils vraiment dans ce domaine ? comment peuvent-ils faire élaborer et aboutir le projet pédagogique de l'établissement ?
- leur sous-encadrement, nous venons de le dire, si l'on entend par encadrement autre chose que le corset hiérarchique et le contrôle sur document ;
- l'absence de toute évaluation sérieuse et de tout instrument validé qui permettrait de la réaliser ;
- le peu d'exploitation que l'on fait de l'expérience directe accumulée par ces cadres de terrain dans la réorganisation du système éducatif et l'élaboration de ses nouvelles politiques ;

- et, pour dire les choses plus simplement, la nature du regard qu'on porte sur eux d'en haut : ce sont davantage des exécutants (souvent soupçonnés d'infidélité ou d'incompréhension) que des cadres sur qui l'on compte pour faire évoluer l'appareil et le rendre plus efficace.

BIBLIOGRAPHIE

ALECIAN Serge, FOUCHER Dominique (1994). – *Guide du management dans le service public*, Paris, Organisation (Les Éditions d').

DEROUEZ Jean-Louis, DUTERCQ Yves (1997). – *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*, Paris, INRP/ESF.

DESHAYES Jean, ROGER Claudine (1991). – *Le chef d'établissement et personnels de direction*, Paris, Nathan.

Éducation et formation (1997). – « Les chefs d'établissement », n° 49.

Éducation et management (1996). – « Le manager-éducateur », n° 17.

LEFEBVRE Étienne, MALLET Daniel, VANDEVOORDE Pierre (1996). – *Le nouveau chef d'établissement*, Paris, Berger-Levrault.

ORGOGOZO Isabelle (1991). – *Les paradoxes du management : des châteaux forts aux cloisons mobiles*, Paris, Organisation (Les Éditions d').

PICQUENOT Alain (1993). – *les personnels de direction des établissements secondaires*, Paris, Hachette/CNDP.

ROLLIN France (1995). – *Chef d'établissement : des métiers, une passion*, Lyon, Chronique sociale.

Revue de la FOEVEN (1993). – « Le chef d'établissement et l'équipe de direction », n° 127-128.

TOULEMONDE Bernard (1996). – « Le chef d'établissement du second degré », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 20 novembre 1996.