

QUELLE AUTONOMIE POUR LES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES ?

Alain BOULINEAU, IA IPR honoraire

La notion générale d'autonomie

La question de l'autonomie est un des enjeux de la rénovation du système éducatif : de nombreuses études et exemples, notamment à l'étranger, montrent l'impact important qu'a le degré d'autonomie des établissements sur leur fonctionnement et leurs résultats, impact qui joue dans le sens d'une plus grande efficacité. Ce dernier point est bien évidemment sujet d'analyse, mais là n'est pas aujourd'hui le propos. Il s'agit d'esquisser les traits de ce peut être l'autonomie des établissements là où elle est considérée comme un atout.

Définissons globalement et d'emblée l'autonomie comme la capacité d'une structure à définir des objectifs opérationnels propres ainsi que les voies permettant d'y parvenir. Elle s'exerce dans le respect d'objectifs prioritaires fixés à un niveau supérieur et de règles relevant de la pratique démocratique. Chacun de ces éléments constitue une donnée fondamentale qu'il convient de bien préciser.

Premier fondement : définir des objectifs opérationnels propres répond à un besoin d'efficacité dans un contexte éminemment évolutif. L'autonomie facilite les adaptations nécessaires lorsque les situations évoluent vite, ou lorsque des complexités locales gênent l'application d'un modèle unique. Les systèmes centralisés sont eux adaptés à des contextes moins dynamiques, où le besoin de stabilité l'emporte sur la maîtrise d'évolutions. Là où le changement est nécessaire ils figent l'action en demandant aux acteurs plus une exécution conforme qu'une initiative nouvelle. Défendre ou non l'idée d'autonomie des établissements repose sur une conception du système éducatif privilégiant une dynamique ou une permanence.

Second fondement : l'autonomie s'exerce dans le respect d'objectifs prioritaires fixés à un niveau supérieur. Autonomie n'est pas indépendance : la distinction est essentielle car les réserves à l'idée d'autonomie sont souvent le fait d'une confusion avec celle d'une indépendance locale centrifuge et désorganisatrice du système. Il ne peut y avoir d'autonomie sans cadre, et même un double cadre, réglementaire et politique. L'autonomie s'exerce dans le respect de règlements élaborés pour contenir tout risque d'éclatement. Défendre l'autonomie c'est défendre la nécessaire existence d'un tel cadre. C'est défendre aussi l'idée qu'en terme politique les objectifs définis localement s'inscrivent au sein d'objectifs plus globaux. Les objectifs que se fixe un établissement autonome ne correspondent pas à des directions qu'il se donnerait en toute liberté. Ils sont d'abord la traduction locale des objectifs définis au niveau du système éducatif. Ils précisent les résultats que l'on peut atteindre en fonction d'une situation précise, ils élaborent les stratégies nécessaires, mais en ayant comme visée prioritaire la contribution la plus efficace possible à la politique définie à un niveau supérieur. Des objectifs qui ne sont pas impossibles mais doivent être complémentaires et en cohérence.

Ceci ne relève pas de la seule responsabilité de l'établissement : il y faut une réflexion stratégique qui implique et relie tous les niveaux de décision et d'action. Trop souvent est occultée la nécessaire distinction entre une responsabilité politique supérieure qui consiste à définir un cap et réguler l'action dans le sens voulu et une responsabilité stratégique locale qui consiste à fixer

des objectifs opérationnels et à mettre en œuvre les moyens disponibles. Notre tradition centralisatrice fait que l'Etat répugne à se dessaisir d'actions de pure gestion qui ne sont ni politiques ni régulatrices. Ce faisant il entretient une confusion entre les niveaux politiques et opérationnels de l'action collective. Cette confusion au niveau local peut se traduire en sens inverse par une immixtion dans le domaine politique, donnant l'impression d'une fausse indépendance qui alimente le discours anti-autonomie.

Troisième fondement : l'autonomie relève d'une logique démocratique globale et non circonscrite à tel ou tel domaine ou à tel niveau d'action. La démocratie n'est pas à découper en tranches, elle est entière ou n'est pas. A ce titre, dans un système donné, le principe d'autonomie dès lors qu'il est adopté s'impose à tous les échelons opérationnels et n'est pas limité à un seul. L'autonomie de l'EPLÉ implique ainsi l'autonomie des équipes et des enseignants qui les composent selon les besoins. Elle ne peut se satisfaire du faux cocktail d'une autonomie de l'établissement réduite à celle d'un chef d'établissement seul chargé de définir des objectifs locaux, saupoudrée, pour adoucir le goût, de « libertés » pédagogiques individuelles des enseignants : cela peut flatter le palais mais les effets sont négatifs. On ne peut échapper à une réflexion sur le fonctionnement des instances de l'EPLÉ, aux rôles des équipes et aux conditions de leur fonctionnement.

Quelle est la situation aujourd'hui?

L'autonomie de l'EPLÉ est présente dans tous les discours. Certains en prônent plus, d'autres moins, mais personne ne dit qu'il n'en faut pas, comme si cette autonomie était devenue une dimension reconnue du fonctionnement des établissements.

Mais derrière les mots, que trouve-t-on dans les faits ? Quelle est la forme d'autonomie souhaitable ? Est-ce bien elle que les discours annoncent ? Est-elle devenue la pierre d'angle de l'EPLÉ ?

L'autonomie voulue au départ est un outil de plus grande efficacité de l'État:

- en considérant que dans un système de plus en plus complexe une grande partie des phénomènes doit s'appréhender au plus près du terrain,
- en rendant aux acteurs un statut d'agent et non d'exécutant pour qu'ils soient force vive de toute rénovation.

Tous les discours en conviennent.

Une telle notion d'autonomie repose sur l'idée que l'État doit être le stratège politique du service public et non son gestionnaire. Il fixe des objectifs traduisant sa conception de l'intérêt général et, liant recherche de l'efficacité et pratiques démocratiques, il associe les acteurs et les bénéficiaires à leur réalisation.

Mais dans un pays de tradition centralisatrice il est facile de l'annoncer, plus difficile de la mettre réellement en place. Et c'est bien ce à quoi nous assistons actuellement.

L'autonomie annoncée n'est bien trop souvent dans les faits que le masque d'une stratégie de pilotage qui reste hiérarchique et centralisée. Les exemples en sont nombreux.

Quels sont les acteurs de l'EPLÉ qui ont vu ces dernières années leur rôle abondamment discuté, jusqu'à retoucher leur statut ? Les chefs d'établissement et pas du tout les enseignants. Il est facile de dire que c'est le fruit de l'opposition de beaucoup d'enseignants à ce qu'on s'immisce dans le domaine de leur « liberté » pédagogique, mais l'explication est trop courte. Tout se passe comme si l'autonomie ne pouvait être concédée, par sécurité, qu'à un échelon qui reste hiérarchique. En France on sait déconcentrer, mais on n'ose pas aller plus loin.

Quand on crée un conseil d'administration, organe délibératif de l'EPLÉ, on le fait présider par le chef d'établissement, échelon hiérarchique. Au moment où l'on vote les lois de décentralisation qui accorde la légitimité démocratique au conseil général et à son président, tous élus, on en reste pour les nouveaux EPLÉ à la situation précédente où c'était le préfet, échelon hiérarchique, qui présidait le conseil général. Si un conseil d'administration d'EPLÉ prend une décision parfaitement légale mais différente de celle qui était espérée on n'hésitera pas à reprocher au chef d'établissement de n'avoir pas su, comme président, l'éviter.

Tout repose sur cette ambiguïté d'une autonomie où l'échelon hiérarchique reste l'acteur principal, au lieu d'être le régulateur d'une action bien définie en terme d'objectif mais confiée pour sa réalisation à ceux qui en sont les vrais opérateurs.

Voilà pourquoi l'absence de réflexion sur le rôle des enseignants ou des parents dans le cadre d'un établissement autonome ne gêne finalement pas grand monde. Voilà pourquoi il est si difficile, sinon impossible, de faire avancer l'idée de responsabilités réparties et maillées à l'intérieur de l'EPLÉ. Rien n'a été fait sur les fonctions pourtant nécessaires pour que se constitue un réseau interne à l'établissement, indispensable à la maîtrise d'une autonomie dont le contrôle hiérarchique ne serait plus le seul garant.

Certes la pression des faits et le besoin d'une efficacité accrue poussent vers une plus grande autonomie, mais on y va à petit pas et sans plan d'ensemble. A quoi sert de créer le conseil pédagogique sans remise à plat des instances qui existent déjà, en procédant par juxtaposition parce qu'on ne sait pas (on n'ose pas ?) remodeler l'ensemble.

Et que dire de la LOLF censée aboutir à une vraie répartition des responsabilités entre le niveau central stratégique et régulateur et les niveaux locaux opérateurs ? Elle se trouve trop souvent réduite à des objectifs quantitatifs contraignants. Le comment s'efface devant le résultat brut. Le contrôle des chiffres prend le pas sur l'analyse des effets obtenus. L'opérateur est d'abord un exécutant chargé d'obtenir un résultat fixé. C'est l'autonomie du plan quinquennal !

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la discussion sur le rôle des collectivités territoriales. Chargées de financer le fonctionnement matériel des EPLÉ elles ne sont en rien associées à la conception globale de la politique d'éducation. Tout nouveau projet de renforcer leur action suscite des hauts cris : halte là ! N'ouvrons pas la voie aux féodalités locales ! Seul l'Etat central est garant de l'équité !

Mais que l'on m'explique en quoi il peut y avoir différence dans la recherche du bien public entre deux institutions reposant sur les mêmes principes de fonctionnement démocratique.

Si de petits arrangements sont possibles au niveau des institutions locales comme certains les en soupçonnent, qu'est-ce qui les rend impossibles au niveau d'institutions centrales fonctionnant sur les mêmes fondements ? Cela risque même d'être de grands arrangements !

Deux siècles n'ont pas suffi pour que notre pays sorte du dilemme hobereaux d'ancien régime contre centralisation révolutionnaire. L'autonomie risque alors de n'y apparaître que comme un pis-aller, une concession à des évolutions mal maîtrisées.

Mais en ce tournant du deuxième millénaire se développent aussi des tendances néo-libérales qui nient le rôle de l'Etat et dénigrent le « trop de gouvernement ». La France n'a aucune raison d'y échapper, les milieux sensibles à cette idéologie y sont autant présents qu'ailleurs. La notion d'autonomie est alors récupérée comme moyen d'affaiblir l'échelon central. Elle n'est plus un outil d'articulation des responsabilités entre niveaux centraux et locaux, elle devient une arme contre l'échelon central. Il ne faut pas s'y tromper : ce n'est plus une logique de l'autonomie, mais de quasi-indépendances juxtaposées. Malheureusement la confusion est présente dans les esprits et certains condamnent l'autonomie au nom de la préservation de l'Etat alors qu'elle est censée renforcer son efficacité et non le liquider.

Dans ce débat complexe les établissements scolaires sont en première ligne.

Que faire?

Il faut sortir de la seule réflexion sur l'encadrement et se pencher sur le rôle des acteurs fondamentaux qui sont en contact avec les élèves. Oui, il faut reparler des missions des enseignants, ce qui ne se limite pas comme on l'entend trop souvent à discuter de leur temps de travail. Entrer par le temps de travail c'est entrer par la tâche, par la fonction d'exécution : tant d'heures pour faire ceci, tant d'heures pour faire cela. Le temps de travail des enseignants est défini par un statut et l'urgent n'est pas d'y toucher. L'urgent est d'être au clair sur leurs missions. L'urgent est d'assigner des objectifs précis à ces missions. L'urgent est de permettre aux enseignants de traduire eux-mêmes ces objectifs en action dans le cadre collectif d'un EPLE autonome. L'urgent c'est un vrai texte des missions de tous les acteurs du système éducatif, missions que les statuts dans leur état actuel sont parfaitement à même de permettre. Les exemples sont nombreux d'enseignants qui multiplient, dans le cadre statutaire, des engagements divers adaptés aux besoins de leur public. Agiter le chiffon fougé du changement de statut ou de la révision du temps de travail c'est susciter les blocages qui empêcheront l'évolution tout en affirmant qu'on la souhaite !

Il faut une réflexion d'ensemble sur les instances de l'EPLE.

Le chef d'établissement ne peut être le président du conseil d'administration car il est totalement anti-démocratique de concentrer ainsi trois fonctions qui doivent être séparées : hiérarchique, délibérative, exécutive. Il n'y a pas d'autonomie sans démocratie.

Conseil d'administration, commission permanente, conseil pédagogique et autres doivent être définis dans leurs articulations et remodelés en conséquence. L'organe délibératif doit permettre à ses membres de se sentir responsables et non réduits à entériner ou à contester des décisions élaborées ailleurs.

Il faut faciliter et accompagner la mise en place des réseaux internes à l'établissement, reposant à la fois sur des responsabilités individuelles bien définies, le dynamisme d'organes collectifs et la fonction régulatrice de l'échelon hiérarchique.

L'autonomie suppose l'attribution la plus globale possible des moyens mis à disposition de l'EPLE. Chaque établissement doit pouvoir, à partir de sa dotation en postes, adapter l'organisation des services aux besoins qu'il a diagnostiqués. C'est ce que prétend faire le discours actuel. Mais en fait les structures hiérarchiques externes (rectorat, inspection académique) pré-définissent eux-mêmes une structure virtuelle de l'établissement en fonction de laquelle ils attribuent au plus juste des moyens. Pour pouvoir fonctionner l'établissement est contraint d'adopter pour l'essentiel cette structure qui lui est imposée même si son analyse interne en prône une autre. De nouvelles règles et méthodes d'attribution des moyens disponibles sont nécessaires.

Il faut développer une véritable culture de l'évaluation. Contrairement à des pays voisins, le système français ne s'est pas doté d'outils suffisants d'évaluation des effets des politiques éducatives, on y a même parfois contrarié la bonne utilisation des outils existants. Evaluer implique une co-définition des objectifs opérationnels et une co-analyse des effets obtenus. Mais notre tradition reste trop celle du contrôle : les objectifs sont imposés, les résultats sont réduits à des chiffres et ne font pas l'objet d'analyses suffisantes. L'évaluation, processus riche d'enseignements mais éminemment subjectif, n'a de validité que dans la confrontation des analyses. Le contrôle au contraire prétend être objectif par ses conclusions binaires (oui ou non, cela va ou non...) que peut rendre chaque individu séparément. Ce n'est pas un hasard si le

dernier débat sur « l'évaluation » des enseignants portait sur un avis unique donné par le chef d'établissement, au lieu de se poser la question d'une co-analyse entre l'enseignant, l'inspecteur et le chef d'établissement. Il n'y a pas de meilleur exemple de la tendance de notre système éducatif à des processus de contrôle appelés à tort « évaluations ». Or l'autonomie ne peut se passer d'une évaluation qui permette à l'acteur responsable de participer à l'analyse des effets de son action grâce à une auto-évaluation complétée de regards croisés.

L'autonomie ni ne s'abandonne au bon plaisir de chacun ni ne se décrète d'emblée. Elle nécessite un accompagnement constant des acteurs, qui commence par leur formation. La catastrophique politique de formation des enseignants menée ces derniers temps n'est que l'illustration de la dérive « libertaire » de l'autonomie : la formation est affaire d'abord individuelle pour laquelle l'Etat doit limiter son intervention même dans le cadre d'un service public national. Mais en même temps le souci de chaque ministre de laisser quelque empreinte a conduit à des séries de décisions partielles, décrétées mais in fine peu suivies dans leur mise en œuvre.

Au-delà de la formation initiale, scientifique ET professionnelle, il faut apporter aux acteurs tout l'accompagnement dont ils ont besoin pour assumer au plus près du terrain de véritables responsabilités. Les missions et les tâches des cadres intermédiaires doivent être rééquilibrées au profit de la mise en œuvre d'une assistance à l'innovation, d'un accompagnement des pratiques, d'une mise en réseau des établissements afin de bénéficier d'une véritable mutualisation des ressources pédagogiques et éducatives.

Certains seraient prêts à prendre comme référence l'autonomie des universités. L'appliquer aux EPLE serait un leurre car si l'autonomie est dans son fondement outil d'adaptation, elle doit être adaptée également dans ses formes : il n'y a pas un modèle unique, mais des principes dont la relecture est nécessaire à chaque cas. Les EPLE en raison de leurs missions et de leur taille resteront toujours très dépendants d'une politique éducative définie au niveau national et des moyens qui leur seront attribués pour les atteindre.

L'autonomie des EPLE s'inscrit donc dans un pilotage strictement national. Les établissements ne deviennent pas des entités indépendantes et concurrentes, et dans le contexte actuel de refondation de l'Ecole il est temps de remettre sur le métier cette autonomie, mais l'autonomie démocratique, celle qui affiche le rôle prééminent de l'Etat et permet de mettre en place les outils d'une poursuite efficace des objectifs qu'il fixe, pas l'autonomie à la néo-libérale qui conteste le rôle de l'Etat. Dans ce second cas le terme « autonomie » me paraît d'ailleurs usurpé. Le premier besoin est un effort d'explicitation pour mettre fin à la confusion qui rend perplexe certains qui lutteraient volontiers pour une autonomie démocratique, mais qui craignent la dérive néo-libérale. Il faut dire haut et fort quelle autonomie nous voulons et en faire un des outils de rénovation de notre système scolaire, à tous les niveaux, de la définition des objectifs à l'action dans les établissements et à son évaluation.

