

Jean-Pierre Obin

Regard critique sur la fonction d'adjoint

(Article pour Education et management n°)

La fonction d'adjoint au chef d'établissement est sans doute l'une des plus controversées du système éducatif. Ainsi, les rapports de l'inspection générale des établissements et de la vie scolaire font régulièrement état de critiques visant le recrutement, la formation, l'évaluation, les relations fonctionnelles ou le positionnement organisationnel des adjoints. De son côté, l'excellent ouvrage d'Yves Grellier, paru en 2000 mais nullement démodé, livre une étude particulièrement fine et documentée des faiblesses du cadre instituée de la fonction.¹ Au-delà d'un accord avec l'ensemble de ces analyses, je souhaite porter ici un regard plus global sur un sujet déjà largement balisé, visant davantage à dégager le sens (et les non-sens) de la fonction, d'abord en examinant les conditions historiques de son institution, puis en observant les modalités pratiques de son exercice.

Les conditions historiques de l'institution de la fonction d'adjoint

Le décret du 30 août 1985, en créant un statut unique d'établissement public local d'enseignement (EPL), rapproche par voie de conséquence les diverses fonctions préexistantes de chef d'établissement d'une part et d'adjoint de l'autre. De ce dernier, le texte du décret ne dit d'ailleurs rien, sinon qu'il « seconde » le premier « dans ses tâches pédagogiques, éducatives et administratives. » Les statuts préexistants des personnes remplissant ces fonctions subsistent cependant (censeur des études en lycée, principal adjoint en collège, directeur adjoint de CET en lycée professionnel), difficulté que ne parvient pas totalement à surmonter un texte publié peu après, mais sans valeur juridique réelle, la note de service du 14 mars 1986 sur les « rôle et missions des proviseurs-adjoints, ex-censeurs des études. » Curiosité administrative, ce texte qualifie d'ex les censeurs tout en rappelant quelques lignes plus loin leur existence formelle : « Dans l'attente d'une modification réglementaire de leur titre, il faut considérer qu'ils sont les adjoints des proviseurs. » Quoiqu'il en soit, ce texte reste à ce jour le seul définissant avec un tant soit peu de précisions les fonctions d'adjoint ; mais il n'a aucune valeur réglementaire et ne vise explicitement que les adjoints de lycée.

En fait, la véritable innovation, durablement structurante pour la fonction, réside dans la réforme statutaire de 1988. Celle-ci mérite qu'on s'y attarde, car son sens semble bien résider dans les conditions mêmes de sa rédaction. Le décret du 11 avril 1988 portant statut des « personnels de direction » est en effet signé à quelques jours des élections qui verront la Gauche revenir au pouvoir, François Mitterrand confirmé à l'Élysée, Michel Rocard promu à Matignon et Lionel Jospin appelé rue de Grenelle. Le ministre de l'époque, René Monory, est centriste, titulaire d'un simple brevet industriel et chef d'entreprise. Sa vision du système éducatif est sommairement entrepreneuriale (souvenez-vous du papier à en-tête de « L'entreprise du futur ! » que directeurs et chefs de bureau du ministère étaient contraints d'utiliser), et sa conception de son pilotage fondée sur l'idée de renforcer l'autorité de *l'encadrement*. Le ministre n'a donc cessé de placer les directeurs d'école primaire et les chefs d'établissement secondaire dans de vraies positions de commandement ; ce qui passe par des statuts particuliers surplombant ceux des enseignants. Il échoue dans le premier degré où les organisations enseignantes, puissantes, syndiquent aussi les directeurs, mais parvient en

¹ Yves Grellier, *L'Adjoint au chef d'établissement*, CRDP de Lyon, 2000

revanche à ses fins dans le second où le syndicat, ultra-majoritaire dans la profession et largement autonome au sein d'une fédération (la FEN) épuisée et en voie d'implosion, a justement pour préoccupation l'émergence d'un corps rassemblant l'ensemble des personnels de son champ de syndicalisation. Le corps des personnels de direction est donc le fruit de ce qu'il est convenu d'appeler une alliance objective, disons plus crûment qu'il est né des amours un peu monstrueuses d'un ministre de droite finissant, doté d'une vision caporaliste du pilotage de l'éducation nationale et soucieux de faire oublier son échec du Primaire, et d'une organisation syndicale émergente de gauche et décidée, pour des raisons corporatistes, à unifier le statut de chef à celui d'adjoint. Cette dualité d'objectifs recèle évidemment son potentiel de tensions voire de contradictions à venir ; ce n'est cependant pas le seul aspect du décret de 1988 qui aura des effets négatifs sur la vie des établissements scolaires.

En fait la réforme statutaire créant le corps des « personnels de direction » se caractérise par deux grandes orientations distinctes. *D'une part il est vrai elle unifie* ; d'abord chefs et adjoints, comme on vient de le voir, mais aussi des statuts disparates issus des distinctions historiques entre les trois ordres d'enseignement préexistants : le Secondaire défini par la loi Fourcroy de 1802, le Primaire supérieur établi en 1833 par Guizot et dont la vigueur ne s'est jamais démentie jusqu'à la disparition des CEG en 1975, l'enseignement professionnel organisé à la Libération autour des centres d'apprentissage (futurs CET, puis LEP et LP). *Mais d'autre part et surtout elle sépare*. Les statuts d'emploi préexistants, prévoyant la nomination fonctionnelle *d'enseignants* dans des fonctions de direction, sont en effet remplacés par un statut de corps : les chefs d'établissement et leurs adjoints ne sont plus des enseignants et ne peuvent plus le redevenir. Cette « séparation de corps » n'a-t-elle pas été, comme souvent, le prologue d'un divorce plus radical ? On peut le penser lorsqu'on prend conscience du fossé institutionnel, syndical et relationnel qu'on observe particulièrement en France entre enseignants et personnels de direction. Dans quel autre pays, par exemple, les professeurs désignent-ils communément les personnes, proches, qui dirigent leur établissement par le terme anonyme et vaguement méprisant d'*administration* ?

Mais une réforme est une chose, ce que les pratiques en font une autre. Il convient donc d'aborder maintenant les effets observés de ce statut sur les modalités d'exercice de la fonction d'adjoint.

Les effets des réformes sur l'exercice de la fonction d'adjoint

Commençons par le positif. S'il est une orientation claire dans la réforme de 1988 c'est bien d'indiquer à l'adjoint *son destin* : devenir chef. Ce qui n'est pas rien ! Son recrutement, sa formation, sa carrière, tout indique à l'adjoint, non pas ce qu'il doit faire, mais ce vers quoi il doit tendre, ce à quoi il doit se préparer : prendre le moment venu « la responsabilité d'un établissement » comme il est convenu de dire, en renvoyant à son irresponsabilité implicite sa position du moment. La fonction d'adjoint constitue donc une propédeutique. La mission de l'adjoint est certes de seconder le chef d'établissement, mais *sa vocation* est de le remplacer. Sa formation ne s'arrête nullement au terme des deux années statutaires, c'est une formation tout au long de la vie d'adjoint. L'adjoint est un être professionnel en devenir, et il en a conscience. Comme l'écrit si joliment Yves Grellier : « Il n'est plus. Et il n'est pas encore. » La question de l'adjoint n'est pas seulement fonctionnelle, elle est ontologique !

Savoir vers où l'on va, du moins vers où l'on doit aller est certes un avantage, que devraient envier à l'adjoint nombre de personnels de l'établissement, en particulier les enseignants, mais cela suffit-il en effet pour savoir qui l'on est et ce que l'on doit faire ? Nous abordons là une série d'aspects plus négatifs, en tous cas plus ambigus du statut de 1988, souvent dénoncés par ces observateurs particulièrement avertis de l'institution scolaire que sont les inspecteurs généraux des établissements et de la vie scolaire.

La première ambiguïté concerne le recrutement des personnels de direction. Le statut de 1988 a remplacé les listes d'aptitude par un concours. Mais qui y recrute-t-on : des chefs ou des adjoints ? Dans un premier temps, pendant les dix premières années du statut de 1988, la réponse n'a été donnée qu'à l'issue de la formation préalable (une vingtaine de semaines avant la prise de fonction.) La première nomination pouvait alors se faire sur un poste d'adjoint (le plus souvent), mais aussi sur un emploi de proviseur ou de principal, du moins pour les personnes qui le souhaitaient et étaient repérées comme y étant aptes. Depuis la réforme de la formation, en 1999, la première nomination se fait obligatoirement sur un poste d'adjoint, et la nomination « en responsabilité » doit attendre un minimum de trois années. Ambiguïté levée ? Nullement si l'on regarde par exemple l'étude de cas posée à l'écrit du concours de 2007 où il était demandé aux candidats de se projeter dans la personne d'un principal. C'était d'ailleurs le cas auparavant, pour nombre de situations proposées à l'épreuve orale dans la précédente formule du concours.

Seconde ambiguïté : la formation. Depuis 2000, elle se déroule en alternance, sur deux années, et dans l'exercice primordial des fonctions d'adjoint, censées en outre structurer les 80 journées de regroupement ou d'individualisation suivies hors de l'établissement d'affectation. C'est dire l'importance de ces deux premières années d'exercice, ainsi que de la personnalité et des compétences du chef d'établissement d'accueil. Les intérêts divergent cependant. Pour ce dernier, c'est d'un véritable adjoint dont il a besoin et plus tôt celui-ci sera en mesure d'assumer la responsabilité d'un nombre limité de domaines délégués, mieux cela vaudra pour l'organisation de l'établissement. Pour l'adjoint en revanche, qui souvent souhaite rapidement devenir chef, c'est une autre affaire : il espère, à l'issue de sa formation, pouvoir développer des compétences dans l'ensemble des domaines de responsabilité de la direction d'un établissement et ne pas avoir été cantonné à un nombre restreints d'activités. Quant au « référentiel de métier des personnels de direction » publié en 1999, sur lequel les formateurs seraient enclins à s'appuyer au vu de son intitulé, il énumère les seules « compétences requises du chef d'établissement », et pas celles de l'adjoint !

La fonction n'est pas mieux définie par les autres aspects dudit référentiel, puisque, là encore, on cherche en vain mention de l'adjoint. Seul le chef y voit ses « missions » définies et ses « activités » recensées. On mesure combien la référence de titre aux « personnels de direction » y est factice et a sans doute représenté une concession de pure forme au syndicat signataire du protocole d'accord incluant le référentiel. En fait les activités de l'adjoint sont celles qui lui sont concédées ou déléguées par le chef d'établissement, ce qui place leur positionnement mutuel dans un cadre singulier, où le relationnel prend le pas sur l'institutionnel. Les relations de travail du chef d'établissement avec les enseignants et même, au sein de l'équipe de direction, avec le gestionnaire, le conseiller principal d'éducation, le chef des travaux ou le directeur de la Segpa, sont largement déterminés par le cadre institué des missions des uns et des autres ; et en conséquence assez semblables d'un établissement à l'autre. Il n'en va pas de même de celles du chef et de l'adjoint. Cette indétermination juridique, et donc cette part concédée au contingent relationnel constitue bien sûr le fondement de ce qu'il est convenu d'appeler *le malaise des adjoints* : « Qui n'a jamais entendu parler du drame de l'adjoint malheureux ? » demande malicieusement Alain Bouvier.² Malheureux aussi car son positionnement par rapport aux autres membres de l'équipe de direction est, lui non plus, loin d'être clair : chef en second ou bien second parmi d'autres seconds ?

Enfin, dernier dispositif en date, l'évaluation des personnels de direction introduit une nouvelle difficulté. Si chacun s'accorde en effet à penser que revient au recteur (ou au directeur départemental des services de l'éducation nationale, par délégation) la responsabilité

² Alain Bouvier, « L'EPLE, quel avenir ? », in *Piloter des systèmes éducatifs en évolution, le rôle de l'encadrement*, CRDP de Poitiers, 1998

de l'évaluation du chef d'établissement, et en particulier la rédaction et l'examen des pièces sur laquelle elle se fonde (notamment la lettre de mission), il n'en va pas de même pour l'adjoint qui se trouve face à deux responsables hiérarchiques : l'un, fonctionnel, le chef d'établissement, seul pratiquement à même de rédiger la lettre de mission ; l'autre, statutaire, le recteur, seul juridiquement habilité à évaluer la manière dont cette mission a été menée. En fait, pour l'une comme pour l'autre opération, la collaboration du chef d'établissement et du recteur semble devoir s'imposer. Il n'est pas certain qu'elle soit partout efficiente, ni même effective.

**

*

Ces ambiguïtés structurelles pourraient paraître l'emporter sur l'indéniable aspect positif, corporatif, du statut conjoint et sembler rédhitoires ; d'autant plus que l'exemple donné par la majeure partie de nos voisins européens aurait peut-être dû nous conduire à nous éloigner de la solution du statut de corps pour les chefs (beaucoup de directeurs, ailleurs, continuent même à enseigner), et encore plus pour les adjoints, qui souvent en Europe occupent une fonction provisoire et à temps partiel. Pourtant le réalisme, ou pour être plus précis la *realpolitik* suivie par le ministère (la politique déterminée non par l'intérêt général, mais par les rapports de force), indique qu'à moyen terme rien ne viendra raisonnablement bouleverser la situation actuelle ; situation d'autant plus pérenne que trois revalorisations successives depuis 1988 ont eu pour effet (et avaient en partie pour but) d'ancrer davantage encore les adjoints aux chefs et de renforcer ainsi l'unité du corps.³

³ Jean-Pierre Obin, *Améliorer la fonction de direction dans les établissements scolaires*, Rapport pour l'OCDE, 2007