

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

AUDIT
DES DISPOSITIFS CONCERNANT
LES PROJETS D'ETABLISSEMENT

Contribution à la mise en place
d'un nouveau mode de management de l'éducation nationale,
aux niveaux départemental, académique et central

Robert FRANCOIS
Jean-Pierre OBIN

R E S U M E

-*-*-*-*-*-*-

Les inspections générales ont procédé entre octobre 1990 et mai 1991 à l'évaluation des dispositifs mis en place dans dix académies ainsi qu'à l'administration centrale pour impulser, gérer et évaluer les projets que chaque établissement doit élaborer selon les dispositions de l'article 18 de la loi d'orientation.

La méthode suivie - l'audit - est nouvelle pour les inspections générales, qui se sont entourés des conseils d'un consultant extérieur à l'administration.

Le présent rapport constitue la synthèse des observations et recommandations faites dans chaque académie, et qui font l'objet d'une procédure de communication particulière au recteur concerné et à son collaborateur.

Dans une partie analytique, les rapporteurs s'attachent à observer l'existence, la pertinence, la cohérence et l'efficacité des différentes fonctions que devraient assurer les dispositifs académiques : piloter le développement des projets, développer la communication interne et externe, faciliter le travail des différents acteurs, valider les projets présentés, adapter la gestion des établissements, enfin, évaluer les résultats. A l'échelon central, il apparaît que ces différentes fonctions font davantage l'objet de dispositifs que d'un véritable dispositif.

Dans une partie plus synthétique, le rapport commence par présenter un diagnostic d'ensemble, puis évoque les risques possibles, enfin, propose des améliorations ou des transformations qui apparaissent susceptibles de les éviter.

Les dispositifs académiques apparaissent de qualité inégales, mais ils sont jeunes et restent évolutifs et adaptables. Peu d'académies ont élaboré un "projet académique", mais ce qui est le plus préoccupant est l'absence, chez les principaux responsables, d'une conception unifiée de la notion de projet d'établissement. Les fonctions "stratégiques" telles que le pilotage, la communication et l'évaluation sont peu développées, à l'inverse des fonctions "techniques" comme la formation, la validation des projets ou la gestion des moyens. La conséquence en est que les fonctions stratégiques tendent à être exercées par des "techniciens", ce qui accroît l'impression du manque de pilotage.

En matière de communications, l'opacité des dispositifs est frappante : les acteurs des projets (enseignants, ATOSS, élèves et parents) apparaissent le plus souvent démunis, sans véritable compréhension de l'importance de cette nouvelle forme de management, sans connaissance des dispositifs mis en place, sans idée précise du but à atteindre et des moyens pour y parvenir.

Par ailleurs, les inspections générales ont observé entre le discours officiel et les dispositions prises, une accumulation de contradictions qui placent les établissements dans autant de "situations paradoxales". De fait, la contradiction principale semble résider dans le décalage entre le mode de management participatif "par objectifs et projets" préconisé notamment par la lettre ministérielle de préparation de la rentrée et le mode de fonctionnement des services, qui reste grandement imprégné par la logique ancienne de la conception centralisée des normes

et des instructions, puis de leur transmission par les échelons intermédiaires, enfin de leur exécution par les établissements.

Les fonctions techniques, bien que la plupart du temps convenablement développées, présentent néanmoins certaines insuffisances, telle que le manque de professionnalisation de certaines pratiques de formation ou d'aide aux établissements, ou le manque d'implication des corps d'inspection territoriaux, ou encore le manque de formation des cadres administratifs. Les crédits "globalisés" censés permettre le développement de la politique des projets, et qui ne représentent qu'environ 0,3 % des moyens délégués par l'Etat aux établissements, sont peu efficaces faute de fragilité bien définie.

Dans ces conditions, le risque majeur apparaît bien être, dès aujourd'hui dans certaines académies, la "digestion bureaucratique". Le premier effet de la loi d'orientation a été parfois d'engendrer de nouvelles montagnes de papier, avant de créer, puis de sédimenter, des procédures supplémentaires, formelles et répétitives, et s'imposant aux établissements. D'autres risques sont également analysés, comme celui de manquer l'occasion de faire évoluer la "culture enseignante", ou l'accroissement des disparités locales et régionales. Enfin se pose la question de la participation - et de la place - de l'éducation nationale dans le renouveau du service public.

Les quatre séries de propositions qui closent le rapport visent à faire évoluer le mode de management de l'éducation nationale, non pas en tendant à faire prendre de nouvelles décisions, mais en tentant de dégager l'art de faire aboutir celles qui ont déjà été prises.

La première consiste à unifier les conceptions des "cadres dirigeants" (du directeur d'administration centrale aux chefs de division de rectorat), concernant les projets et la politique des projets, de façon à permettre un véritable pilotage de cette politique. La deuxième est d'aider chaque académie à dégager une stratégie globale de développement des projets autour des principes directeurs communs que sont la pluriannualité, la négociation et la contractualisation des projets. La troisième réside dans l'étude et l'expérimentation de nouvelles structurations des services académiques, afin de les faire évoluer d'un "centrage sur l'administration centrale" à un nouveau "centrage sur l'établissement". Enfin, la quatrième proposition est de confier à un directeur de l'administration centrale le pilotage général de la démarche de projet dans le second degré, dans une perspective d'aide à l'action des responsables académiques. Dans le même état d'esprit, les inspections générales pourraient participer au transfert des "référentiels" qu'elles ont mis au point, ainsi qu'au suivi de la mise en oeuvre des recommandations qui auraient été retenues par le ministre d'Etat.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Inspection générale
de l'éducation nationale

Inspection générale de
l'administration de
l'éducation nationale

PARIS, le

NOTE POUR MONSIEUR LE MINISTRE D'ETAT
MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE

Affaire suivie par :

M. J.-P. OBIN - Σ : 49.55.19.29

M. R. FRANCOIS - Σ : 49.55.30.88

OBJET : Audit des dispositifs concernant les projets d'établissement

Les deux notes de service du 25 juin 1990 qui fixent le programme de travail des inspections générales pour l'année 1990-1991 prévoient notamment que celles-ci étudieront conjointement les dispositifs mis en place aux niveaux départemental, académique et national pour faciliter l'élaboration, suivre la réalisation et assurer l'évaluation des projets d'établissement dans le second degré.

Le rapport ci-joint rend compte de cette investigation, menée d'octobre 1990 à mai 1991.

Après une analyse des dispositifs, les rapporteurs proposent un diagnostic de la situation, puis formulent des recommandations visant à améliorer le fonctionnement du système.

Ils constatent l'absence, chez les responsables, d'une conception unique du projet d'établissement, le déficit de la communication, le risque de dérive bureaucratique. Ils soulignent la faiblesse des fonctions stratégiques - et même de fonctions techniques comme la formation des divers acteurs des projets - l'ambiguïté de la notion et des pratiques de validation, la faible efficacité des moyens dits "globalisés".

Aussi suggèrent-ils d'unifier la doctrine en matière de projets d'établissement et de politique des projets et proposent-ils de structurer la nécessaire diversité des dispositifs académiques autour de quelques principes communs de fonctionnement.

Ils jugent souhaitable que l'autorité académique valide les projets à partir du simple critère de la conformité aux objectifs. L'accord moral en résultant porterait sur la réalisation des actions validées et sur l'intéressement de

l'établissement aux gains dégagés, non sur des moyens supplémentaires distribués a priori.

Une nouvelle structuration des services académiques pourrait être envisagée. Un directeur de l'administration centrale assurerait le pilotage de la démarche de projet dans le second degré.

L'affaire est d'importance : il s'agit de savoir si le ministère est capable de mettre en oeuvre un nouveau mode de management du système éducatif.

Nous adressons le présent rapport aux destinataires de l'administration centrale qui figurent sur la liste jointe. Sauf objection de votre part, nous nous proposons de l'envoyer, dans une quinzaine de jours, aux recteurs et aux inspecteurs d'académie.

Le chef du service de
l'inspection générale de
l'administration de
l'éducation nationale

Le doyen de
l'inspection générale
de l'éducation nationale

Céline WIENER

Georges LAFOREST

AUDIT

DES DISPOSITIFS CONCERNANT

LES PROJETS D'ETABLISSEMENT

**Contribution à la mise en place
d'un nouveau mode de management de l'éducation nationale,
aux niveaux départemental, académique et central**

Groupe de pilotage

Experts

I G E N

I G A E N

C. BANCAL
J. BODIN
J.C. CASSAING
J. FIGARELLA
A. JOLY
A. LAFOND
M. LUCIEN
J.P. OBIN
G. SEPTOURS
M.J. VINCIGUERRA

J. BUET
A. BELLET
J. BLONDEAU
M. CHAZEAU
M. DORIDOU
A. DULOT
J.B. ETTORI
R. FRANCOIS
R. KERVENNAL
J.C. LUC
T. MALAN

C. AGULHON
A. BOLLON
M. LECOINTE
D. MEURET
F. PIETTRE

Rapporteurs :

Robert FRANCOIS
Jean-Pierre OBIN

"Quoi qu'il en soit, pour sortir de cette ère de trouble et d'incertitude, on ne saurait compter sur la seule efficacité des arrêtés et des règlements. Ainsi que je le montrais en commençant, arrêtés et règlements ne peuvent passer dans la réalité que s'ils s'appuient sur l'opinion. Tant que l'indécision règne dans les esprits, il n'est pas de décision administrative, si sage soit-elle, qui puisse y mettre un terme. Il faut que ce grand travail de réflexion et de réorganisation qui s'impose soit l'oeuvre même du corps qui est appelé à se faire et à réorganiser. On ne décrète pas l'idéal ; il faut qu'il soit compris, aimé, voulu par ceux dont c'est le devoir de le réaliser. Ainsi, il n'y a rien de plus urgent que d'aider les futurs maîtres de nos lycées à se faire collectivement une opinion sur ce que doit devenir l'enseignement dont ils auront la responsabilité, les fins qu'il doit poursuivre, les méthodes qu'il doit employer".

Emile DURKHEIM. *L'évolution pédagogique en France*, 1905

A V A N T - P R O P O S

Les deux notes de service du 25 juin 1990, publiées au bulletin officiel n° 29 du 19 juillet 1990, qui fixent le programme de travail des inspections générales pour l'année 1990-1991 prévoient notamment une enquête conjointe sur les projets d'établissement.

L'une de ces notes demande à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale d'étudier "*l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des projets d'établissement*" en prenant "*en compte les directives adoptées au niveau départemental et académique*"; elle ajoute que l'IGAEN "*s'attachera également à évaluer la qualité de l'accueil réservé aux enseignants nouvellement affectés dans les établissements*".

L'autre dispose que l'inspection générale de l'éducation nationale procédera à "*l'évaluation, aux niveaux national, académique et départemental, des dispositifs d'élaboration, de mise en place et d'évaluation des projets d'établissement*" et examinera "*la possibilité de transfert à cette évaluation de la méthodologie d'audit*".

La différence des libellés, la nécessité de savoir s'il convenait d'évaluer les seuls dispositifs national et académiques, ou s'il fallait leur ajouter les projets d'établissement eux-mêmes rendaient souhaitables quelques précisions. Une réunion des responsables des inspections générales, complétée par une lettre du Recteur LAMBERT, chargé de mission auprès du ministre d'Etat, ont aplani cette difficulté.

L'étude dont rendent compte les pages qui suivent, porte donc sur "*les dispositifs afférents à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des projets d'établissement, mis en place tant au niveaux départemental et académique qu'au niveau national*" (lettre du Recteur LAMBERT, figurant en annexe).

Après une analyse des dispositifs qui se mettent en place dans les services académiques, et à l'administration centrale, le présent rapport propose un diagnostic de la situation, puis formule des recommandations jugées de nature à améliorer l'efficacité et l'efficience du système.

L'affaire est d'importance. En définitive, il s'agit de savoir si le ministère se montre capable de mettre en oeuvre un nouveau mode de management du système éducatif.

Par ailleurs l'IGAEN s'est en outre appliquée à apprécier la qualité de l'accueil des enseignants nouvellement nommés. Cette investigation fait l'objet d'un rapport particulier.

1 - UNE METHODE ORIGINALE

A la demande même du ministre d'Etat, le travail d'évaluation décrit ci-après présente plusieurs innovations par rapport aux pratiques habituelles des inspections générales. A ce titre, les aspects méthodologiques nous ont semblé mériter une courte présentation, ainsi qu'une annexe plus détaillée.

Les enquêteurs ont, en effet, mis en oeuvre une procédure d'"audit". On sait que ce terme désigne un mode d'évaluation fondé sur une méthode rigoureuse de recueil et de traitement des données avec utilisation d'un "référentiel", et effectué dans une perspective d'aide, d'amélioration et de développement du dispositif étudié.

1.1 - Un conseiller extérieur

Dans ce dessein, les responsables de l'évaluation se sont attaché la collaboration de M. François PIETTRE, directeur du cabinet de consultants TEMSIS, membre de l'Institut international de l'audit social, dans le cadre d'une convention passée entre le ministère et ce cabinet. Le rôle de M. PIETTRE a été de conseiller le groupe de pilotage - notamment en participant aux travaux du "groupe technique national" - mais sans prendre part au recueil et à l'analyse des données, tâches dont les inspections générales ont tenu à garder la maîtrise et la responsabilité.

1.2 - Un dispositif "participatif"

Un des principes de la méthode utilisée est de définir un dispositif d'évaluation aussi cohérent que possible avec l'objet à étudier. En ce sens, le souci a été constant d'associer les responsables et les acteurs des académies - et dans une certaine mesure des représentants de l'administration centrale - à la conception, puis à l'observation et à l'analyse.

Au départ, les recteurs de dix académies se sont portés volontaires ou ont donné leur accord. Un inspecteur général de l'éducation nationale et un inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale ont été choisis pour diriger l'évaluation dans chacune de ces académies. Un "groupe de pilotage" national de vingt personnes a été constitué sur cette base. Il s'est réuni environ une fois par mois entre octobre 1990 et mai 1991.

Un "**groupe technique**" national composé des deux inspecteurs généraux responsables de l'évaluation, du conseiller extérieur et de quatre "experts", dont deux travaillent à ou pour l'administration centrale, a préparé les travaux du groupe de pilotage, notamment en traitant et en fédérant les matériaux provenant des académies et du niveau national.

Dans chaque académie, sous la responsabilité des inspecteurs généraux, un "**groupe de travail**" a été constitué avec

quelques personnes choisies d'un commun accord avec le recteur pour leur compétence dans le domaine des projets d'établissement et de l'évaluation.

La composition de tous ces groupes est donnée en annexe.

Groupe de pilotage
10 IGAEN
10 IGEN

Groupe technique

1 IGAEN
1 IGEN
+ personnes
ressources

1 groupe de travail
dans chacune des
académies suivantes

:

Antilles-Guyane	Lyon
Corse	Montpellier
Créteil	Orléans-Tours
Dijon	Paris
Lille	Toulouse

Commencés à la mi-octobre 1990, les travaux de l'étude se sont déroulés en deux phases successives.

1.3 - Première phase : rédaction de référentiels de l'évaluation

Il s'agit là de documents essentiels : le référentiel regroupe l'ensemble des éléments (normes et exigences) qui, de manière idéale et à moyen terme, devraient figurer dans le dispositif à évaluer ; l'évaluation consiste alors à apprécier les écarts entre ces éléments de référence et le "référé" constitué par le dispositif tel qu'on peut l'observer.

Les référentiels nécessaires ont été élaborés en novembre et décembre 1990 conjointement par les groupes de travail académiques (repérage du dispositif, entretiens avec le recteur et les autres responsables, pré-diagnostics d'efficacité effectués dans certains établissements scolaires) et par le groupe technique national (étude des textes officiels récents, des travaux de recherche déjà menés ou en cours, entretiens avec divers responsables ou partenaires).

On trouvera en annexe le nom des personnalités rencontrées au niveau national, la liste des documents consultés,

ainsi qu'une bibliographie sur l'établissement scolaire et le projet d'établissement.

Trois référentiels ont été élaborés. **Le premier concerne le projet d'établissement lui-même.** Il se borne aux éléments de **conformité** contenus dans les textes officiels. Ce détour a permis de définir certaines fonctions et procédures devant figurer dans les dispositifs académiques à évaluer. Mais ces éléments étant peu nombreux, c'est l'étude du contexte, en particulier politique (renouveau du service public, séminaires gouvernementaux, groupes interministériels) et social (associations, syndicats), qui a permis de nourrir **le second référentiel, qui porte sur le niveau de l'académie** (incluant celui du département). Des entretiens approfondis ont été menés avec des responsables ministériels et des représentants des élus territoriaux, des enseignants et des parents d'élèves, ainsi que du patronat.

Enfin, ces éléments ont permis la rédaction d'un référentiel d'évaluation de l'administration centrale, présentant l'ensemble des fonctions et des procédures nécessaires au niveau national pour favoriser le fonctionnement harmonieux de dispositifs académiques, qui visent eux-mêmes au développement optimal des projets d'établissement.

Ces trois documents ont été validés par les groupes de travail académiques. Ils figurent dans l'annexe méthodologique.

1.4 - Deuxième phase : le recueil et l'analyse des données

Cette opération a été menée au cours des mois de janvier à mars 1991. Au niveau académique, le choix de dix "procédures-clés" a permis de circonscrire la collecte d'informations aux aspects les plus importants ou les plus actuels des dispositifs à évaluer. La définition de grilles de questionnement et d'indicateurs pour chaque procédure-clé a permis - au-delà d'une diversité d'approche entre les académies (enquêtes, entretiens, échantillonnages divers...) - une homogénéité des données pour la synthèse nationale.

Ce recueil s'est organisé systématiquement selon trois rubriques :

- **existence** ou éléments préfigurant l'existence des procédures ;
- **pertinence** et cohérence des procédures (dont les éléments de conformité aux textes nationaux) ;
- **efficacité** des procédures (surtout observée auprès des établissements scolaires "utilisateurs" du dispositif).

Dans chacune des dix académies le groupe de travail académique sous la direction et la responsabilité des inspecteurs généraux, a recueilli puis analysé les données.

Au niveau national, les deux inspecteurs généraux responsables du thème ont rencontré les directeurs de l'administration centrale concernés, accompagnés de leurs collaborateurs, et ont étudié les documents de toute nature émis par l'administration centrale.

De manière générale, les référentiels ont été diffusés, avec les explications nécessaires, à toutes les personnes rencontrées.

1.5. - La communication des résultats

La démarche d'audit visant à aider les responsables, l'état des lieux et le diagnostic tiré de l'analyse des écarts entre le dispositif observé et le référentiel conduisent à des propositions d'amélioration.

Au niveau académique, les groupes ont été invités à procéder selon le schéma suivant :

_ entretien des inspecteurs généraux avec le recteur pour lui présenter oralement les éléments de diagnostic, les recommandations et le projet de diffusion de celles-ci ;

_ organisation d'une ou de plusieurs réunions sous la présidence du recteur, avec les autres responsables académiques, afin de diffuser le diagnostic et de permettre à ceux-ci de s'approprier les recommandations.

_ rédaction d'un rapport contenant diagnostic et suggestions ;

Au niveau national, c'est la procédure plus traditionnelle du "rapport au ministre" qui a été adoptée.

Lors de leurs entretiens, les membres du groupe national et des groupes académiques ont trouvé leurs interlocuteurs soucieux de faciliter leur mission. Ils tiennent à les remercier vivement de leur concours.

2 - L'ECHELON ACADEMIQUE ET DEPARTEMENTAL : DES DISPOSITIFS EN DEVENIR

Le référentiel décrit plus haut assigne six fonctions principales aux dispositifs académiques et départementaux.

1 - Piloter le développement des projets d'établissement dans l'académie

2 - Développer la communication interne et externe

- 3 - Faciliter le travail des différents acteurs
- 4 - Valider les projets présentés
- 5 - Adapter la gestion des ressources
- 6 - Evaluer les résultats.

A l'évidence, le premier souci qui, en ce domaine, s'impose à l'autorité du recteur est, en effet, celui du pilotage des projets.

2.1. - Piloter le développement des projets d'établissement dans l'académie

Cette exigence implique la fixation d'objectifs, l'élaboration éventuelle de stratégies pour les atteindre, l'information correspondante des acteurs.

2.1.1. - Définir, actualiser et diffuser des objectifs cohérents avec les objectifs nationaux et le schéma prévisionnel des formations.

Aussi pourrait-on penser qu'il existe dans chaque académie un document exposant les objectifs nationaux et académiques afin de procurer aux équipes responsables du projet d'établissement un cadre pour le préparer et le mettre en oeuvre.

Or, à la date de l'enquête (mars 1991), un document formalisé n'était disponible que dans 2 des 10 académies de l'échantillon : LILLE et ORLEANS-TOURS. Il devait paraître prochainement à DIJON - et à CRETEIL, qui avait publié, dès 1989, un avant-projet.

Ces "projets académiques" se présentent sous la forme de brochures de lecture facile voire agréable. Les grands objectifs nationaux y sont rappelés, commentés. Ils sont complétés par une analyse de la situation de l'enseignement dans l'académie, qui sert de base à la fixation d'objectifs académiques voire départementaux.

Les autres académies ne disposent pas, pour l'instant, d'un tel document. Parmi celles-ci, la CORSE, PARIS, TOULOUSE le préparent plus ou moins activement, alors que LYON n'envisageait pas, jusqu'ici, de se fixer des objectifs propres. A MONTPELLIER, dans le prolongement d'un audit, a été élaboré un projet de service qui, par delà la création d'un centre de responsabilité, vise à mettre en oeuvre la politique académique dans le cadre d'une charte.

Il est vrai que, pour certains recteurs, un projet académique ainsi formalisé n'est qu'un instrument commode pour prendre rapidement une vue d'ensemble des stratégies éducatives qu'ils ont arrêtées par ailleurs. A ORLEANS-TOURS, par exemple, le recteur, bien qu'il ait publié un tel projet en 1990 et en prépare la mise à jour en 1991, attribue une importance supérieure à d'autres documents plus spécialisés, par exemple aux conclusions de groupes de travail (tel le groupe sur les stratégies de développement pour l'enseignement technique et professionnel), et, surtout, au dialogue direct avec les chefs d'établissement lors des regroupements organisés chaque trimestre.

Sauf à LILLE, la concertation préparatoire a été limitée. Celle-ci, en dehors de la référence éventuelle au schéma prévisionnel des formations, a rarement dépassé les frontières de l'éducation nationale.

Au moins en 1990, les objectifs étaient en général technocratiques et quantitatifs, moins propres à mobiliser les enthousiasmes que des objectifs qualitatifs. Les responsables académiques (conseillers du recteur, inspecteurs d'académie, chefs de division) et les chefs d'établissement en connaissent l'existence sinon toujours le contenu. Ils peuvent en tenir compte passivement ou activement dans leur action. La diffusion hors de ce milieu demeure exceptionnelle. A l'exception du slogan des "80 %", enseignants, ATOSS, parents et élèves ignorent ces objectifs, sauf si le responsable du service ou le chef d'établissement s'est attaché personnellement à cette communication.

Il est vrai, comme le remarque un recteur, que les enseignants, en particulier, doivent être mobilisés "d'abord autour du projet d'établissement" et "seulement indirectement sur le projet académique".

La deuxième exigence du pilotage devrait être la mise en place de structures prenant en compte les niveaux académique et départemental ainsi que la spécificité de chaque catégorie d'établissement.

2.1.2. - Se doter d'une organisation adéquate

Dans le cadre de la politique tracée par le recteur, la supervision des projets d'établissement est confiée dans la majorité des académies de l'échantillon à un organe spécialisé,

Cet organe fixe éventuellement des orientations, facilite la communication, évalue les projets. Créé par circulaire ou arrêté du recteur, il est placé sous l'autorité de celui-ci, plus rarement du secrétaire général, d'un conseiller spécial, d'un chargé de mission ou d'un IPR. La composition témoigne de la volonté d'associer les corps d'inspection, les services et, de façon variable, des chefs d'établissement. La spécificité des établissements n'est prise en compte que par la participation de principaux, de proviseurs de lycée professionnel ou de lycée.

Ces organes se réunissent en moyenne une fois par mois. Ils regroupent souvent les éléments naguère chargés du fonds d'aide à l'innovation et des projets d'actions éducatives. Ils sont assistés d'un ou de plusieurs groupes techniques. Ceux-ci ont pour mission de valider les projets, de proposer l'attribution de moyens, et, le cas échéant, d'aider les établissements sous la forme d'appui méthodologique, de conseil, de formation, de suivi des projets.

On notera une certaine continuité et une accumulation d'expérience acquise à l'occasion de politiques antérieures comportant une démarche de projet : pédagogie différenciée, ateliers pédagogiques, 4ème et 3ème technologiques, sections d'éducation spécialisée, et, d'une manière générale, tous les cas d'élèves en difficulté. Les projets d'établissement sont souvent partis de ces actions car les enseignants ont reçu une formation adaptée.

Les départements se sont dotés d'une structure analogue sous la responsabilité de l'inspecteur d'académie. Ce dernier, siégeant en général dans l'organe départemental et dans l'organe académique, assure une certaine liaison entre les deux échelons. Néanmoins, l'articulation n'apparaît pas toujours efficacement réalisée, notamment quant à la cohérence des projets d'un "bassin" ou d'un district.

On est frappé par la diversité des dispositifs départementaux, qui hésitent entre le recours à l'équipe départementale d'animation de la vie scolaire et la constitution de groupes *ad hoc*. Les conceptions personnelles de l'inspecteur d'académie en matière de projet d'établissement ne sont pas sans influence sur la nature, le rôle et le dynamisme de ces dispositifs. Ces derniers, du moins, sont tous chargés d'établir des grilles d'analyse et d'évaluation, d'examiner les projets, de formuler leurs conclusions et, parfois, des critères de répartition des moyens.

La procédure n'est pas définitivement fixée. L'année 1990 s'était caractérisée par des tâtonnements, voire des maladresses que les académies s'emploient à ne pas renouveler.

En particulier elles s'efforcent de rendre la démarche plus participative. Il est prévu que l'examen des projets donne lieu à un dialogue entre les évaluateurs et l'établissement, et que les conclusions soient communiquées à celui-ci. Cette formule n'avait pas été systématiquement appliquée en 1990, d'où un certain mécontentement.

Le dispositif académique demeure mal connu de plus de la moitié des chefs d'établissement. Il est ignoré de la quasi totalité des personnels, a fortiori des parents et des élèves.

Enfin, alors que beaucoup voient dans le projet d'établissement un instrument pour renforcer l'autonomie du chef d'établissement, d'autres croient trouver dans ces nouvelles structures académiques - pour s'en réjouir ou le redouter - un moyen de restaurer le contrôle du recteur ou de l'inspecteur d'académie.

Il faut ajouter que les corps d'inspection territoriaux manifestent en l'espèce un enthousiasme inégal. Leur relative

indifférence s'explique, notamment, par leurs interrogations sur l'intérêt pédagogique de projets d'établissement, peut-être par la faible place qui leur est réservée dans les dispositifs.

L'efficacité du dispositif comme la qualité des projets dépendent aussi de l'information sur les finalités, les objectifs et les modalités de la démarche de projet.

2.2.- Développer la communication interne et externe

La communication relative aux projets d'établissement est d'un volume variable. Les supports sont relativement abondants à LILLE ou ORLEANS-TOURS, par exemple, beaucoup moins nombreux voire inexistantes ailleurs.

La communication interne repose sur des moyens divers très inégalement utilisés : directives officielles de style traditionnel (circulaires, notes...), publications, mais aussi réunions, conférences, séminaires et colloques, séances d'information ou de formation.

Il est fréquent que les services académiques aient diffusé sur le projet d'établissement des circulaires en cascade, paraphrasant les textes ministériels, multipliant les détails de procédures - dans un esprit parfois peu compatible avec la démarche de projet.

La communication externe use des principaux médias précités. Elle reste, la plupart du temps, très discrète.

On ne saurait sous-estimer, enfin, l'importance - spécialement pour les chefs d'établissement - des circuits d'information hors hiérarchie que ménagent les syndicats, les associations, les rencontres de toute sorte (colloques, stages, etc.). Ces réseaux réduisent quelque peu le gaspillage de matière grise que représentent des milliers d'individus ou d'équipes redécouvrant isolément des problèmes analogues.

La troisième fonction que l'on devrait attendre d'un dispositif académique est celle de faciliter le travail des participants.

2.3.- Faciliter le travail des différents acteurs

Le dispositif doit apporter un appui méthodologique à l'élaboration du projet, à son pilotage, à son suivi et, en particulier, aider l'établissement à arrêter un plan de formation.

Des actions de formation existent dans toutes les académies de l'échantillon. Elle visent, d'abord, à former des formateurs ou des consultants. Internes à l'établissement (chefs d'établissement, enseignants, ATOSS) ou extérieurs (universitaires, consultants), les stagiaires reçoivent des formations de cinq à

quatorze jours et peuvent participer à des universités d'été (MONTPELLIER et ORLEANS-TOURS).

Toutefois la formation essentielle est celle des différents acteurs du projet. On observe une grande diversité des intervenants, des objectifs et des contenus. **La formation des chefs d'établissement**, demandée par la lettre ministérielle DPID/SDF n° 89-388 du 26 octobre 1989, **a été considérée partout comme prioritaire**. Au demeurant l'action-catalogue et le saupoudrage restent, souvent, la règle.

Deux types d'actions peuvent être distingués :

— des actions extensives (pour reprendre la terminologie lilloise) de deux à cinq jours, destinées à toucher les chefs d'établissement, éventuellement un de leurs collaborateurs : il s'agit d'information, de conseil, d'aide à l'élaboration du projet ;

— des actions intensives, parfois des formations-actions (à CRETEIL, DIJON et ORLEANS-TOURS), qui portent sur la démarche de projet et répondent à des demandes individualisées. Elles peuvent s'adresser à l'ensemble de l'équipe pédagogique (CRETEIL, LYON et ORLEANS-TOURS). Elles peuvent revêtir l'aspect d'un plan pluriannuel, tel le dispositif FORCE de CRETEIL qui prévoit la formation de tous les chefs d'établissement dans un délai de 4 ans à compter de la rentrée 1989 (formation-action cumulant stages, actions dans l'établissement, constitution de réseaux d'appui...).

En général, ce sont les MAFPEN qui organisent les formations (CRETEIL, DIJON, LILLE et MONTPELLIER). Parfois elles prévoient des regroupements par district et proposent des formations modulaires, mieux adaptées aux besoins des établissements. Auprès de la MAFPEN, le centre académique de formation administrative joue, le cas échéant, un rôle complémentaire.

En ce qui concerne les personnels de direction, la formation est en général assurée par les équipes académiques (et départementales) d'animation de la vie scolaire.

Enfin, des groupes d'aide au projet ont été constitués à CRETEIL, MONTPELLIER, ORLEANS-TOURS et PARIS : leur mission, bien distincte des missions institutionnelles de contrôle et d'évaluation, est d'aider les établissements à élaborer leur projet.

Le recrutement de ces groupes s'effectue par cooptation. La qualification des "experts" apparaît inégale. Elle épargne néanmoins aux établissements d'inutiles tâtonnements.

Faute d'indicateurs pour estimer l'ampleur de ces actions, leur capacité de réponse à la demande, et, surtout, leur efficacité, on citera quelques exemples.

A LILLE, 150 chefs d'établissement et adjoints ou autres membres de l'équipe ont participé à des formations de 10

jours : 6 en 1989-1990, 4 en 1990-1991. (Dans cette académie, les seuls chefs d'établissement et adjoints sont un millier...). Par ailleurs, 700 personnes ont suivi 3 journées d'aide à l'élaboration de projet, à compléter de 4 journées par an. Il existe une douzaine de "formateurs consultants", relevant de la MAFPEN ; ils ont suivi une formation du Plan national (15 jours). Leur champ d'intervention est l'aide à l'élaboration de projets, d'un plan de formation, la résolution de problème. En 1990, 19 établissements ont demandé leur intervention.

Des réalisations analogues se retrouvent à CRETEIL, DIJON, ORLEANS-TOURS, qui sont les académies de l'échantillon où l'effort de formation semble le plus intense et le mieux structuré. ORLEANS-TOURS a lancé également une formation intercatégorielle pour les ATOSS. De même, en octobre 1989 et en octobre 1990, DIJON a réuni en deux séminaires de trois jours l'ensemble des inspecteurs pédagogiques pour une réflexion sur l'intégration de l'interdisciplinarité et des projets à leur mission d'inspection.

Dans les autres académies visitées, la formation au projet d'établissement est moins développée. C'est ainsi qu'aucune formation n'est inscrite au PAF de PARIS pour l'année scolaire en cours et que des actions ont dû être négociées directement avec la MAFPEN par certains chefs d'établissements.

Partout, on a négligé - peut-être devant le nombre des interlocuteurs - d'informer et de convaincre les enseignants. L'indifférence au projet d'établissement continue à prévaloir parmi les pédagogues, quand il ne s'agit pas d'une réticence que renforce l'opposition ou la réserve de la majorité des organisations syndicales. Cette attitude à l'égard d'un projet ressenti comme une restriction supplémentaire à la liberté pédagogique appellerait une analyse approfondie.

L'hétérogénéité de l'offre, l'inégalité des résultats montrent la jeunesse de cet appareil qui n'a réellement démarré qu'après l'instruction donnée par le ministre d'Etat de former le personnel de direction.

Enfin, il convient de signaler le foisonnement de travaux dont l'intérêt est inégal et la diffusion faible, mais qui témoignent d'une active réflexion sur les projets d'établissement. Il s'y ajoute de nombreuses publications théoriques et pratiques. On citera l'ouvrage publié en 1990 par le CRDP de POITIERS : *"La démarche de projets : de nouvelles pratiques pour les établissements"* - ou tel dépliant de l'IA d'Indre-et-Loire qui résume en termes simples et concis l'essentiel de la méthodologie d'élaboration d'un projet. L'académie de MONTPELLIER a également réalisé une "boîte à outils", dossier pour élaborer un projet d'établissement ; elle envisage une cassette vidéo sur le sujet. A signaler également la réédition de l'ouvrage publié en 1988 par l'INRP : *"Ils ont voulu un projet d'établissement"*. Ce document reste fort peu connu.

Le dispositif doit aussi prendre position sur les projets et en accepter officiellement tout ou partie à l'issue d'une phase de dialogue.

2.4.- Valider les projets présentés

Il y a lieu, en effet, de contrôler, sur la base de critères définis et connus, la conformité aux objectifs nationaux et académiques, la cohérence et la faisabilité de chaque projet.

Un tel dispositif existe - parfois incomplet - à CRETEIL, DIJON, LILLE, LYON, MONTPELLIER, ORLEANS-TOURS ; il est en projet dans l'académie des ANTILLES et de la GUYANE, en CORSE et à PARIS.

Il comprend en général deux étages : l'un au niveau de l'académie pour l'examen des projets des lycées, l'autre au niveau de chaque département pour ceux des collèges. Dans l'académie de LILLE, l'échelon départemental examine les projets de la totalité des établissements du département. A DIJON, l'échelon départemental intervient en premier lieu, pour apprécier la conformité et l'intérêt du projet, l'échelon académique procédant ensuite à un second examen fondé davantage sur le critère de la qualité.

La rigueur de l'examen est variable. Le contrôle se réduit souvent à la conformité aux objectifs officiels ; très rarement intervient un jugement de valeur sur la qualité pédagogique. Au surplus, c'est le contenu du projet qui est examiné, non la démarche qui a produit ce dernier.

Par ailleurs, les dossiers-types retenus ne sont pas toujours de nature à guider ceux qui ont à les remplir vers une démarche de projet. Il s'agit plus de formulaires qui, dans certains cas, poussent même à la présentation de listes d'actions, que de dossiers à valeur pédagogique comme cela fut le cas, par exemple, pour les PAE.

Des grilles de lecture ont été préparées. Les critères d'appréciation, qui, en 1990, furent souvent improvisés et peu divulgués, ont été revus en 1991 et seront sans doute diffusés.

Cette normalisation a l'inconvénient de bureaucratiser et ritualiser le projet d'établissement qui tend à devenir un nouvel exercice administratif imposé à l'habileté du chef d'établissement.

La "validation" - le mot et la notion sont critiqués par nombre d'interlocuteurs - peut avoir des conséquences importantes, par exemple l'attribution de moyens.

Après examen, les projets sont le plus souvent répartis en catégories de volume très variable d'une académie à l'autre. Ce classement peut servir de base pour la distribution des crédits pédagogiques. Ainsi en 1990, dans l'académie de DIJON, l'échelon départemental a classé les projets, en trois catégories ("intéressants", "très intéressants", "particulièrement remarquables") regroupant respectivement 51 %, 34,5 % et 14,5 % du total ; chacune était assortie d'un taux de subvention, celle-ci étant prélevée sur 80 % de l'enveloppe des crédits incitatifs ;

puis, sur les 20 % restants, l'échelon académique, selon un critère de qualité, a réparti une surprime.

Deux académies distribuent les crédits sur des actions et non sur le projet global.

En attendant la pleine assimilation de la nouvelle démarche, l'académie de MONTPELLIER garantit également une attribution de moyens complémentaires lorsque les projets d'établissement ne donnent pas satisfaction dans la nouvelle optique.

Même là où la répartition des moyens est inégalitaire, on constate une grande mesure. C'est ainsi que l'académie d'ORLEANS-TOURS, sur 326 établissements du second degré, n'a "distingué" que trois lycées professionnels dont, en février 1991, deux seulement avaient obtenu, par une convention, des moyens supplémentaires.

Ces procédures sont peu et mal connues. Certains chefs d'établissement les discutent parfois dans leur principe, souvent dans leurs modalités ou leurs applications. Beaucoup se plaignaient, l'an dernier, de n'avoir pas été invités à s'expliquer, d'être tenus dans l'ignorance des critères d'appréciation et des motifs des avis, voire de n'avoir pas été informés de la suite donnée.

Tout laisse penser que ces critiques sont rétrospectives. En 1990, il a fallu improviser une procédure complexe. La lecture des projets s'est trop facilement apparentée à la correction d'une copie parfois renvoyée sans ménagements aux rédacteurs. En 1991, la refonte de la procédure dans plusieurs académies démontre la volonté de rendre celle-ci plus claire, plus participative, plus explicite.

Parallèlement, le dispositif doit s'appliquer à adapter les procédures à une gestion fondée sur les projets d'établissement.

2.5.- Adapter la gestion des établissements

2.5.1. - La globalisation des crédits incitatifs

L'administration centrale s'est employée à regrouper des crédits inscrits à des chapitres différents mais touchant au même domaine.

C'est ainsi qu'ont été globalisés dans le cadre d'un chapitre de fonctionnement, le 36-70, tout ou partie des crédits du fonds d'aide à l'innovation, du soutien, des projets d'action éducative, des zones d'éducation prioritaires.

On rappellera plus loin les difficultés rencontrées. Elles expliquent que la globalisation n'ait été appliquée que partiellement.

A LILLE, toutefois, elle a été étendue à une partie des crédits relatifs à l'action culturelle et aux conduites déviantes ; à DIJON, elle comprenait aussi des crédits du dispositif d'insertion

des jeunes de l'éducation nationale et il est prévu, cette année, d'y inclure les crédits en entreprise, des séquences éducatives, du GEREX soutien et des ateliers de pratique artistique ; le rectorat de MONTPELLIER réserve 600 heures supplémentaires sur les crédits d'enseignement, cependant que les inspections académiques prélèvent de 0,34 à 2 % sur leur dotation horaire globale pour les affinements de structures et l'appui au projet d'établissement.

De toute façon, la globalisation porte sur une masse modeste puisque la dotation horaire globale (DHG) en est exclue. (CRETEIL se propose d'ajouter 1 % de la DHG aux crédits globalisés).

Elle permet néanmoins, au sein de chaque académie, quelque redéploiement et, dans l'établissement, une gestion plus souple. Les délégations de crédits se réduisent à une seule - sans toutefois que soit resserré le calendrier des opérations.

Le lien entre l'attribution des crédits incitatifs et le projet s'est révélé très variable. Même si la distribution de ces crédits s'effectue en fonction de l'évaluation du projet d'établissement, on peut craindre que le faible pourcentage de ceux-ci ne limite le zèle des divers acteurs. Un chef de travaux pourra juger plus rentable d'intensifier la collecte de la taxe d'apprentissage que de s'investir dans la préparation d'un projet. Les crédits globalisés risquent d'apparaître comme une aide symbolique, utilisable pour la méthodologie ou l'animation plutôt que pour le financement d'actions.

Au surplus, il faudrait pouvoir apprécier l'ensemble des moyens qui convergent vers un établissement quelle qu'en soit l'origine : collectivités locales, entreprises, associations, autres administrations.

On relèvera, enfin, l'antinomie entre la globalisation et la contractualisation, du moins si cette dernière s'applique à des actions et non à des objectifs.

2.5.2. - La contractualisation

On peut se demander si le mot "contrat", qui apparaît dans le rapport annexe à la loi d'orientation, a une portée juridique ou simplement morale. De toute façon, **cette procédure est peu utilisée.** Dans l'échantillon considéré, seuls LYON (pour les ZEP) et ORLEANS-TOURS (2 cas) ont pratiqué cette formule ; CRETEIL doit la mettre en oeuvre en 1991-1992. La redistribution de crédits a été des plus restreintes. Elle s'est effectuée sur des actions, ce qui ne facilite pas l'acceptation du principe selon lequel la démarche de projet est possible même sans moyen supplémentaire.

Certes le "contrat", engagement réciproque de l'Etat et de l'établissement (mais qui ignore les collectivités locales), peut apparaître comme un aboutissement du projet d'établissement, en même temps qu'une manière de favoriser le dynamisme. L'un des intérêts paraît être l'assurance de bénéficier de certaines ressources au moins pendant la durée fixée. La signature s'accompagne également

d'une solennité, magnifiée par les médias, qui renforce l'image de l'établissement.

Mais les services font volontiers valoir qu'une académie peut difficilement garantir l'octroi pendant plusieurs années de crédits importants à un nombre élevé d'établissements. En outre, la contractualisation, qui se fonde sur le "projet-papier", appelle une vérification sur place qui deviendrait difficile si le nombre des établissements à visiter augmentait rapidement.

La véritable contractualisation, qui fixerait des objectifs à atteindre et répartirait à cet effet une masse suffisante de moyens, reste à expérimenter.

De même, la gestion actuelle des projets d'établissement cumule les difficultés pratiques.

2.5.3 - Des contradictions techniques

. C'est ainsi que le calendrier des projets ne coïncide pas avec les calendriers de répartition de la DHG ou des moyens en équipement - ni avec la date des élections des conseils d'administration.

. Les moyens dits incitatifs qui peuvent être attribués au titre des projets d'établissement sont très inférieurs à ceux qui sont alloués au titre de la dotation horaire globale : les premiers représentent, au niveau du budget du ministère, entre 0,4 et 0,5 % des seconds selon que l'on intègre ou non la dotation destinée aux zones d'éducation prioritaires (voir l'annexe). De la même façon, **ils représentent 0,32 % de l'ensemble des moyens délégués par l'Etat aux établissements du second degré.**

. La distribution d'heures supplémentaires trouve des limites dans la saturation, les professeurs de certaines disciplines étant déjà amenés à effectuer un nombre élevé d'HS.

2.5.4. - Les modifications des structures et des procédures.

On pourrait s'attendre à ce que le projet d'établissement, présenté comme une révolution copernicienne de la conception traditionnelle de l'administration de l'appareil scolaire, provoque au moins une adaptation de la structure des services chargés de suivre le fonctionnement des établissements.

A en juger par l'échantillon retenu, les modifications sont légères : nulles dans la majorité des académies, elles se traduisent, à LYON et à MONTPELLIER, par la création au rectorat respectivement d'un "bureau des projets" et d'un bureau "vie des établissements", qui a pour mission d'assurer la liaison avec le conseiller technique chargé du pilotage des projets, comme avec les autres bureaux de la division de l'organisation scolaire. A DIJON

par le rattachement du bureau de l'action de l'action culturelle à la division de la prospective et de l'action éducative.

On mentionnera également au rectorat des ANTILLES et de la GUYANE la création d'un "observatoire des lycées" et l'institution de 9 "dialogueurs" chargés des contacts entre le groupe académique "d'harmonisation des pratiques de projet" et les établissements. MONTPELLIER, par exemple, s'applique aussi à renforcer la coordination : consultation systématique, circuit des dossiers, réunions multiples, participation des chefs de division du rectorat aux auditions des chefs d'établissement. Un changement d'habitudes, voire d'attitudes, est déjà perceptible dans le fonctionnement ordinaire des services.

D'une façon générale toutefois, aucun schéma ne s'est imposé. La coordination est assurée tantôt par le secrétaire général, tantôt par un chef de division (normalement le responsable de la division chargée de l'organisation et de la vie scolaire).

Du moins la globalisation des crédits relatifs aux PAE et au FAI tend-elle à simplifier les procédures et alléger les structures. Désormais une commission unique peut étudier simultanément les deux domaines, le même service traitant ensuite le dossier, d'où une cohérence plus grande.

Il faut souligner les difficultés qu'entraîne le calendrier de notification des moyens avec la dissociation de la DHG et de l'enveloppe "incitative". En 1990, les établissements ont connu cette dernière le 25 juin, alors que la rentrée était prête dans ses grandes lignes. Si des modifications de structures scolaires sont incluses dans les projets, c'est un décalage d'une année qui existera entre la demande et la réalisation éventuelle de la mesure.

Néanmoins, on peut considérer que les projets d'établissement procurent désormais aux services académiques une connaissance plus approfondie des lycées et collèges du ressort. Encore faut-il que cette image soit contrôlée par un contact avec la réalité. C'est ainsi que DIJON et LILLE prévoient l'évaluation périodique de tous leurs établissements.

Cela conduit à examiner la dernière fonction essentielle que doivent pouvoir assurer les dispositifs académiques : l'évaluation.

2.6.- Evaluer les résultats

Il appartient au dispositif académique de rechercher les effets de la politique de développement des projets d'établissement sur l'amélioration des performances du système éducatif.

On ne saurait s'étonner, en raison du caractère récent de l'institution, qu'aucune étude de ce genre n'ait été réalisée - au moins dans l'échantillon retenu : l'examen critique de la

rénovation des collèges a montré la difficulté de trouver des indicateurs en ce domaine.

De même, lors de l'enquête, aucune des académies visitées n'avait effectué le repérage des pratiques d'autoévaluation des projets mises en oeuvre dans les établissements.

En revanche, l'existence d'une autoévaluation constitue, en général, l'un des critères de validation des projets. Toutefois la volonté affirmée de la mettre en place se heurte à la difficulté de trouver des indicateurs pertinents, et au manque de savoir-faire des intéressés. C'est dire la nécessité d'une formation à cet effet si l'on ne veut pas que l'autoévaluation se limite à l'autosatisfaction.

Dans les projets qui la prévoient, cette procédure reste vague. Parfois elle comporte des enquêtes d'opinion et l'analyse de quelques données statistiques (suivi de cohortes, pourcentage de jeunes filles dans certaines formations, orientation en fin de seconde, taux d'échec en cours de scolarité, taux de redoublement, taux d'orientation vers les séries scientifiques). Mais les objectifs à atteindre ne sont pas toujours chiffrés, opération d'autant plus difficile à réaliser que l'"état des lieux" est souvent incomplet.

Néanmoins, aux divers niveaux du système, l'idée d'évaluation des progrès de l'établissement, au demeurant mal distinguée du contrôle normatif, devient familière à tous les interlocuteurs. Il reste à acclimater celle de la sanction de l'évaluation.

Il y aurait lieu, aussi, de s'interroger sur le degré de satisfaction des acteurs en ce qui concerne tant les organismes et les procédures que les différents types d'intervention auprès des établissements (information, conseil, audit, formation, etc.).

Quand les organismes et les procédures sont connus - ils le sont, en tout cas, de la grande majorité des chefs d'établissement - les responsables du dispositif apparaissent surtout comme des dispensateurs de moyens ou simplement comme des censeurs supplémentaires. L'appréciation portée sur eux dépend, dans une large mesure, des avis qu'ils ont formulés. Il est ardu de constituer des organismes dont les membres soient unanimement considérés comme qualifiés, indépendants et incontestables.

Quant à la compétence des consultants, elle semble moins souvent mise en cause que le laisserait craindre l'absence de professionnalisme des intéressés. Toutefois certains domaines - comme l'autoévaluation - apparaissent négligés faute de "savoir-faire".

On ajoutera, enfin, que nombre de responsables académiques s'interrogent sur l'évolution nécessaire de la mission des inspecteurs pédagogiques régionaux.

Ainsi le programme de travail académique des corps d'inspection à compétence pédagogique arrêté pour 1990-1991 dans l'académie de LILLE prévoit que ceux-ci "participent à l'action visant à ce que chaque école, collège ou lycée construise un projet ; ils en observent la mise en place, dialoguent avec l'établissement, se préoccupent plus particulièrement des conditions d'évaluation, portent une appréciation sur le projet et la transmettent au Directeur des Services Départementaux"...

A MONTPELLIER, pour renforcer l'implication des inspecteurs pédagogiques régionaux dans la procédure (examen des projets, participation à différents groupes d'analyse et de décision), le doyen des IPR a proposé, en janvier 1991, de partager l'académie en secteurs dont chacun serait confié à un IPR chargé de suivre un groupe d'établissements. Le nouveau recteur semble désireux d'importer la technique éprouvée à NICE, consistant à faire "expertiser" chaque projet par un "tandem" IPR-IEN.

3 - L'ECHELON CENTRAL : UN DISPOSITIF OU DES DISPOSITIONS ?

Les rédacteurs du présent rapport, se plaçant dans la logique de l'autonomie de l'établissement et du principe de subsidiarité, ont voulu étudier en dernier le dispositif national. Ils reconnaissent toutefois que le système, tel qu'il apparaît dans sa globalité, évoque plutôt l'emboîtement des poupées russes. La fonction de pilotage assurée par les dispositifs académiques est largement commandée par le dispositif central.

Pour étudier ce dernier, il est commode de reprendre, *mutatis mutandis*, les fonctions retenues pour l'examen des dispositifs académiques.

3.1.- Piloter le développement des projets d'établissement

3.1.1. - Définir les objectifs nationaux

En l'occurrence, la fonction première de l'administration centrale consiste, conformément à la loi d'orientation, à définir, actualiser et diffuser les objectifs de la Nation en matière d'éducation. Ces objectifs stratégiques s'imposent à chaque établissement, qui doit seulement procéder, en fonction du milieu et des circonstances, aux adaptations souhaitables et prendre les initiatives correspondantes.

Pour promouvoir la démarche de projet, l'administration a constitué, par approximations successives plus que selon un plan délibéré, un dispositif qui se présente sous une forme éclatée.

Aucune direction n'a l'exclusivité des questions relatives aux projets d'établissement ni même une prééminence officielle pour les coordonner.

En pratique, le directeur des lycées et collèges, avec l'acquiescement tacite de ses collègues, joue le rôle de *primus inter pares*. L'essentiel du pilotage lui revient. La circulaire n° 90-108 du 17 mai 1990 est d'ailleurs parue sous son timbre.

Néanmoins les autres directions continuent à donner aux services et établissements, chacune en ce qui la concerne, les instructions qu'elles jugent utiles en la matière.

3.1.2. - Se doter d'une organisation adéquate.

Le risque d'émiettement était évident. Pour assurer une certaine cohérence du discours et des pratiques a été mis en place, le 20 octobre 1989, un **conseil d'orientation**.

Le conseil se compose de représentants de l'inspection générale, de la direction des lycées et collèges et des directions de l'administration centrale principalement intéressées (direction générale des finances et du contrôle de gestion, direction des écoles, direction de l'évaluation et de la prospective, direction des personnels d'inspection et de direction...), de l'institut national de la recherche pédagogique et du centre national de documentation pédagogique, ainsi que des services extérieurs.

Il s'est réuni trois fois pendant l'année scolaire 1989-1990, une seule cette année, en septembre.

Il assure :

- _ l'information sur les actions en cours
- _ la programmation d'interventions communes dans les différents regroupements nationaux
- _ la programmation d'actions conjointes.

C'est ainsi que, lors de la dernière réunion, ont été constitués plusieurs groupes dont les attributions peuvent être indiquées à titre d'exemple :

- . confection, analyse et réorientation d'un questionnaire d'enquête annexé au "Tableau de bord de la loi d'orientation" ;

- . programmation d'un stage du plan national de formation 91-92 portant sur "La communication, un enjeu majeur du projet d'établissement" ;

- . appel d'offres destiné à susciter pour 1991-1992 des actions académiques conjointes MAFPEN-centres académiques de formation administrative.

A l'évidence le comité a été formé à l'initiative des bureaux plus que sous l'impulsion des directeurs. **Très cloisonné, le dispositif concernant les projets d'établissement ne semble donc pas véritablement piloté.** Certes le rôle fonctionnellement privilégié de la DLC paraît admis et les services ont appris à travailler ensemble. Toutefois **les réunions du conseil d'orientation, organe finalement plus technique que politique, sont trop espacées pour que la coordination, laissée à l'initiative et à la bonne volonté des services, soit pleinement efficace.**

3.1.3. - Mettre les recteurs en mesure de piloter le développement de la démarche de projet dans leur académie.

En fait, aux réunions ordinaires des recteurs, il a été très peu question des projets d'établissement et ce thème n'a été qu'évoqué lors du séminaire de l'an dernier.

En revanche, les responsables académiques des projets d'établissement sont réunis régulièrement dans des regroupements inscrits au plan national de formation ou dans le programme des universités d'été.

Ainsi ont été organisées, en mars 1990, trois sessions parallèles de 3 jours sur "Les pratiques de projet : méthodologie d'évaluation", puis, en octobre 1990, une "université d'automne" de 5 jours pour 112 personnes sur "Les pratiques du projet dans l'établissement scolaire : théorie, méthodologie, évaluation". La session suivante, en avril 1991, a été consacrée à la conception des dispositifs de régulation et de formation.

D'autres interventions ont eu lieu, par exemple sur l'éducation à la santé, ou sont en projet : ainsi la "Place du CDI dans le projet d'établissement".

Par ailleurs sont envisagées une réunion des secrétaires généraux d'académie, dans le cadre du plan de formation-action du bureau DGF 8, ainsi que d'autres actions comme l'articulation avec le dispositif d'insertion des jeunes de l'éducation nationale.

La politique nationale, dirait M. de La Palice, ne peut être mise en oeuvre que si elle est connue et comprise des échelons chargés de l'exécuter. Cela implique un effort de communication ainsi qu'un travail de formation aux méthodes et aux techniques utiles pour mener à bien cette réalisation.

3.2.- Développer la communication interne et externe

3.2.1. - Assurer la communication sur les enjeux, les objectifs et le développement des projets d'établissement.

Or les mêmes cloisonnements se retrouvent dans la diffusion de l'information relative aux projets d'établissement.

Celle-ci est transmise sous le timbre de la direction directement concernée. La technicité et la spécificité de la plupart des affaires s'accommodent en général de cette division du travail. Toutefois la coordination quotidienne est aléatoire.

3.2.2. - Assurer l'information "descendante" et "ascendante"

La connaissance des objectifs nationaux, surtout procurée par la DLC, apparaît suffisante si l'on se limite aux correspondants directs de l'administration centrale. Elle se révèle même surabondante dans son contenu et dans ses vecteurs. **De trop nombreuses priorités, juxtaposées plutôt que hiérarchisées, et la multiplication des supports obligent services, établissements, spécialistes ou, éventuellement, particuliers à un fastidieux travail de dépouillement.**

Il va de soi que la direction de l'information et de la communication participe à cette information, surtout descendante, qui tend à se développer et se diversifier encore.

Un groupe de travail DLC 17 - DIC et DPID a conçu un stage du plan national (mars 1991) pour former à la communication relative au projet d'établissement trois personnes par académie désignées par le recteur.

Par ailleurs, la DIC souhaite diffuser les acceptions correctes de la notion de projet d'établissement, et faire connaître des réalisations intéressantes par le canal d'une publication réservée aux journalistes.

Elle entend orienter son activité dans trois directions :

1) Effectuer une communication, externe et interne, sur les enjeux, les objectifs et le développement des projets d'établissement, en se situant dans le cadre plus global du renouveau du service public. Un document audiovisuel pourrait être élaboré dans un collège, un lycée, un lycée professionnel.

2) Introduire dans EDUTEL et dans les dossiers de presse périodiques, des informations sur les projets.

3) Animer (avec DLC 17) la communication entre académies en recensant et signalant les innovations.

Le programme paraît expédient. Encore faut-il que la doctrine du ministère soit clairement et durablement arrêtée. Or il ne semble pas que toutes les questions aient d'ores et déjà reçu une réponse.

La DLC assure une autre partie de la communication par la diffusion d'une information qui se présente sous des formes diverses : actes du premier regroupement national sur les dispositifs académiques ; travail de recherche sur les modèles émergents du projet d'établissement à travers les documents transmis

par les académies ; collecte et diffusion des documents académiques supports ; note d'information sur l'état d'avancement des projets d'établissement établie à partir de l'enquête nationale DEP "Tableau de bord de la loi d'orientation" ; actes du deuxième regroupement national...).

Certains des documents produits ont toutefois un caractère excessivement théorique qui laisse douter de leur utilité pour les services et pour les établissements.

Or, précisément, une autre fonction du dispositif central doit être de faciliter le travail des autres échelons.

3.3.- Faciliter le travail des académies

3.3.1. - Apporter un appui méthodologique

L'appui méthodologique au pilotage du système éducatif par objectifs et par projets est assuré essentiellement par la DLC et par la DPID.

En particulier est entrepris, sous l'égide de la DLC, un travail sur le concept même de projet d'établissement, mission déconcertante car elle laisserait supposer que les établissements sont légalement tenus de mettre en oeuvre une notion qui n'est pas encore stabilisée.

Un groupe de pilotage a été constitué, réunissant chercheurs et praticiens ; un conseil scientifique a également été formé pour associer les diverses approches du projet. Des études ont été programmées sur les rôles des élèves dans les projets d'établissement, sur les stratégies d'élaboration, sur l'évaluation...

La collecte des outils méthodologiques produits par les académies est en cours à la DLC. Un corpus documentaire sera mis à la disposition des recteurs à titre d'information mais sans validation scientifique.

3.3.2. - Faciliter le développement de compétences et des ressources.

En ce qui concerne la formation initiale et continue des cadres et la formation des formateurs, la DPID joue le rôle dominant.

L'action la plus spectaculaire a été la formation de trois journées de l'ensemble du personnel de direction, que les académies doivent mener à bien en trois années. La DPID souhaite qu'elle soit complétée par la formation des "cadres" jusqu'à l'échelon des chefs de division de rectorat.

Parallèlement, la DPID a proposé en 1990, parmi les 30 actions ou stages du plan national de formation continue, deux modules : "La notion de projet" et "Le projet, modalités de mise en oeuvre". Conçus pour une trentaine de personnes, ces stages sont destinés aux personnels d'inspection et de direction.

La DPID et la DLC ne sont pas les seules concernées par la formation aux projets d'établissement.

3.3.3. - Faire évoluer les modes d'organisation et les procédures

La DPAOS voit dans le projet d'établissement un moyen de mieux associer les ATOSS à la communauté éducative, d'abattre le mur qui les sépare des enseignants. La première génération des projets d'établissement était orientée vers des objectifs pédagogiques ; la réflexion actuelle tend à y inclure la mise en synergie de l'ensemble des personnels travaillant dans l'établissement. Le projet peut alors faciliter les évolutions dans la répartition des tâches, l'organisation du travail et l'utilisation optimale des compétences. La DPAOS et la DLC ont lancé un "appel à projets" afin de "soutenir par des moyens spécifiques toutes initiatives académiques visant à développer les formations communes aux diverses catégories de personnels et permettant la mise en symbiose des différents réseaux et démarches de formation". Il s'agit de "former ensemble des personnels qui ont à travailler ensemble au sein de la communauté éducative pour faire réussir le projet éducatif".

De même, en complément de son rôle dans la gestion des crédits destinés à financer les projets d'établissement, la direction générale des finances et du contrôle de gestion est très intéressée par l'évaluation de ces projets et les redéploiements ou réorientations qui pourraient en résulter.

Une autre révision s'impose à elle : celle des procédures. Celles-ci se révèlent inadaptées aux projets d'établissement, qui exigeraient un mode opératoire très déconcentré. Or, si les dépenses hors personnels sont payées par les établissements, les heures supplémentaires des enseignants sont intégrées au système centralisé de la paie.

A compter de l'année 1990, l'administration centrale a voulu déléguer sur un seul chapitre de fonctionnement, le 36-70, l'ensemble des crédits destinés à financer des actions relevant du fonds d'aide à l'innovation (FAI), du soutien et des projets d'action éducative (PAE). Les rectorats devaient donc attribuer une enveloppe globale aux établissements, ce qui présentait l'avantage de donner au proviseur ou au principal la maîtrise des crédits pédagogiques, le tout s'articulant autour du projet.

Or le paiement des heures supplémentaires a rencontré des difficultés. Des agents comptables ont refusé de les liquider,

cependant que la direction de la comptabilité publique n'acceptait pas de les intégrer dans le circuit de la paie.

Finalement une solution - imparfaite - a été indiquée aux recteurs par la circulaire n° 91-44 du 8 février 1991.

L'affaire s'est révélée fâcheuse quant aux principes et quant aux conséquences pratiques, notamment le risque de démobilité d'intervenants rémunérés avec retard. **Le compromis imaginé manifeste l'inadaptation d'une administration organisée et équipée pour régler des problèmes de masse, alors qu'elle est conduite à multiplier les traitements particuliers et différenciés.**

Par ailleurs, la DGF a financé diverses études d'audit dans les rectorats de CRETEIL, MONTPELLIER, RENNES en vue de mettre au point des formules qui prennent en compte les projets d'établissement. Le séminaire des secrétaires généraux d'académie qui, en mai 1989, avait abordé cette question n'a malheureusement pas eu de suite.

La dernière fonction essentielle qui incombe au dispositif central consiste à contrôler le développement des projets d'établissement.

3.4.- Contrôler la mise en oeuvre et évaluer les résultats de la politique de développement des projets d'établissement.

C'est dans ce domaine - capital - que l'échelon central apparaît le moins avancé, qu'il s'agisse des techniques ou des simples principes.

* Pour sa part, la DLC entend suivre et contrôler, non évaluer. Elle souhaite disposer d'éléments d'information sur la situation, vérifier que les divers acteurs gardent bien le cap, corriger les effets pervers - et non pas mesurer les performances du système.

Du moins veut-elle favoriser l'autoévaluation des établissements.

Une "Recherche d'une méthodologie d'élaboration d'un autoréférentiel de projet d'établissement scolaire" a été confiée à l'université GRENOBLE II. L'instrumentation correspondante est testée dans quelques établissements. Les autres académies sont également impliquées dans ce travail : le projet "d'autoréférentiel" leur a été présenté lors de la dernière université d'automne. Les travaux se poursuivront lors des prochains stages nationaux. On peut toutefois se demander si de telles études présentent un intérêt pratique pour les établissements.

* Pour la DEP, il convient d'évaluer les établissements plutôt que leurs projets. Dans ce dessein, le rôle de l'administration centrale devrait être d'évaluer les résultats des établissements et de les communiquer aux acteurs, non d'effectuer un contrôle de conformité sur les projets.

Encore faudrait-il définir des indicateurs nationaux de développement des projets d'établissement. Pour l'instant ces indicateurs restent embryonnaires. On citera, à ce propos, l'enquête sur les projets d'établissement, dont certains résultats - décevants - ont été publiés le 12 février 1991. Les conditions de préparation de celle-ci expliquent sans doute les fortes divergences entre ces résultats et les constatations que l'on peut faire en visitant les établissements. La reprise de cette enquête l'an prochain exigerait sa refonte.

* Enfin, la DGF, soucieuse de l'utilisation la plus efficiente des crédits, se situe plutôt dans la perspective d'éventuels redéploiements de moyens.

Ainsi donc, **ce dernier volet de l'action de l'administration centrale révèle un certain flou. On retrouvera, ici encore, l'absence d'une doctrine clairement établie, affirmée et reconnue du projet d'établissement.** Tel de nos interlocuteurs n'a pas manqué d'observer qu'il est difficile de convaincre les autres d'adopter la démarche de projet quand on ne la pratique pas soi-même.

4 - UN PILOTAGE INCERTAIN ENTRAINANT DES DYSFONCTIONS MULTIPLES

Les éléments ci-dessus ont été exposés dans un esprit d'analyse. A l'inverse, on s'est efforcé de rassembler dans le présent diagnostic des éléments de synthèse qui relèvent de la mise en relation ou en perspective d'observations opérées à divers niveaux.

4.1. - Des dispositifs variés, jeunes, évolutifs et donc adaptables

La première impression qui ressort de l'observation des dix académies est la disparité des états d'existence, de consistance et de structuration des dispositifs relatifs aux projets d'établissement, ainsi que - dans une moindre mesure - la diversité des solutions retenues. Certaines académies - comme celle de LILLE - apparaissent très avancées dans la mise en oeuvre d'un dispositif élaboré, s'appuyant sur un projet académique constitué et largement diffusé. A l'inverse, d'autres académies en sont à l'esquisse.

Les dispositifs sont jeunes (un an ou deux de fonctionnement au maximum), voire en cours de constitution (c'est le cas à l'administration centrale). Ils sont évolutifs (des modifications, voire des restructurations, sont fréquemment décidées), et donc susceptibles de souplesse, de modification,

d'amélioration. Ce caractère a pu être observé lors de l'enquête, notamment sous l'effet de la diffusion du référentiel académique qui a été, pour certains de nos interlocuteurs, un élément de réflexion et de prise de conscience d'insuffisances ou de dysfonctionnements. Cette instabilité, qui aurait pu apparaître comme un handicap lors d'une évaluation-bilan ou d'une évaluation-sanction, semble au contraire un atout dans le cadre d'une démarche d'audit, dont la finalité est l'aide au développement et à l'amélioration.

Cette souplesse qui se révèle ainsi un élément positif, possède néanmoins son revers : la diversité, qui témoigne d'aspects contingents et d'inégalités objectives, procède également **de l'absence, chez les principaux responsables, d'une conception unifiée** de la notion de projet d'établissement et de son importance. Peu sensible - bien que réelle - au niveau des directeurs de l'administration centrale, ce manque d'unité est préoccupant au niveau des recteurs chez lesquels des conceptions éloignées coexistent, et ne laisse pas d'être inquiétante.

Par ailleurs, la responsabilité des directeurs des services départementaux de l'éducation nationale excède dans la réalité que ce que les textes auraient pu laisser envisager. Or le niveau départemental est bien souvent démunie de la maîtrise des compétences, en particulier intellectuelles, nécessaires à l'animation d'un dispositif vivant.

Plusieurs éléments d'une dérive bureaucratique sont ainsi réunis : absence de finalités bien définies et d'objectifs unificateurs, délégations de responsabilité sans contrôle ni évaluation, absence ou insuffisance d'échelons techniques d'aide et de développement.

4.2. - Des dispositifs caractérisés par la faiblesse des fonctions stratégiques et le développement relatif des fonctions techniques

Le référentiel du dispositif académique a été conçu autour de six grands groupes de fonctions qu'on peut résumer par les verbes piloter, communiquer, faciliter, valider, gérer et évaluer. Parmi ces grandes fonctions, certaines possèdent une importance stratégique, il s'agit du pilotage (définir des objectifs, des stratégies générales, concevoir un dispositif académique approprié, maîtriser le temps), de la communication (savoir diffuser ces éléments et en assurer l'appropriation), et de l'évaluation (mesurer les résultats, observer les effets). Ces fonctions sont soit inexistantes (c'est le cas de l'évaluation), soit très peu développées (ainsi la communication), soit encore insuffisamment constituées (comme le pilotage en l'absence, dans la plupart des académies, d'un "projet académique"). En revanche, les fonctions techniques sont présentes partout (la gestion des moyens et la formation) ou presque partout (la validation). Paradoxalement, l'effort des responsables aujourd'hui vise plutôt à renforcer ou améliorer ces derniers éléments.

Les dispositifs académiques se trouvent donc un peu dans la situation d'un corps d'armée en campagne, déjà

convenablement armé et bien entraîné, mais sans objectif à atteindre autre que celui de remporter la victoire, sans liaisons avec l'Etat-Major, et, auquel on proposerait un armement plus sophistiqué, un entraînement renforcé et quelque amélioration de solde.

Le corollaire de cette constatation est que les fonctions stratégiques tendent souvent à être exercées par des "techniciens". Ainsi il n'est pas rare de constater que les directives ministérielles ou académiques sont connues par le biais de stages de formation, que la conception de ce qui doit constituer un projet d'établissement est assurée par un groupe chargé de répartir des crédits, ou encore que la validation d'une proposition de projet d'établissement tient lieu d'évaluation du projet lui-même.

4.3. - L'opacité des dispositifs et le déficit de communication sont la règle à tous les niveaux

On est frappé par la régularité d'une constatation simple en matière de communication au sein du système éducatif : à chaque niveau, l'échelon directement inférieur connaît (plus ou moins bien) l'organisation et le fonctionnement du niveau supérieur, mais l'opacité domine au-delà. Ainsi, dans l'établissement, les enseignants connaissent peu ou prou le projet de leur établissement, les ATOSS encore moins, les parents exceptionnellement, les élèves jamais. Les chefs d'établissement sont capables, avec quelques erreurs, de décrire le fonctionnement du dispositif académique dont ils sont les utilisateurs, mais les enseignants ignorent le plus souvent son existence. Les recteurs savent en général décrire les responsabilités et les initiatives respectives des directions de l'administration centrale en matière de projet d'établissement ; les inspecteurs d'académie ou les collaborateurs des recteurs, rarement.

Ce mode de communication - car ce système, par son homologie interne, peut sans doute être désigné ainsi - est significatif du mode de direction traditionnel par instruction-transmission-exécution où chaque niveau n'a besoin, en définitive, que de connaître les directives provenant de l'échelon directement supérieur. Il est particulièrement mal adapté à un mode de direction par objectifs et projets où, si l'on souhaite que les projets soient élaborés par les acteurs eux-mêmes, il est nécessaire qu'ils le soient dans le cadre d'objectifs définis à un niveau beaucoup plus large. **Les échelons intermédiaires, faute d'instructions à transmettre aujourd'hui dans le cadre d'une démarche de projet, jouent peu leur rôle d'impulsion et d'animation et se révèlent constituer des écrans à la communication.**

L'appareil administratif lui-même, habitué à produire et à transmettre des instructions, continue sur sa lancée. L'utilité de la circulaire ministérielle du 17 mai 1990 est controversée. De fait, sa partie méthodologique a été appréciée comme un élément de clarification et d'entraînement. Mais pour le reste, on en retient souvent une ou deux contradictions avec les textes antérieurs concernant notamment la progressivité de la démarche et le caractère global et pluriannuel du projet.

Les recteurs signent également des circulaires, qui souvent se contentent de reproduire ou de commenter la loi et la circulaire nationale. Les inspecteurs d'académie, à leur suite, font de même. Au bout du compte, **les acteurs du projet** - enseignants, ATOSS, élèves, parents - parfois pris sous une avalanche de textes et d'informations, **apparaissent démunis, sans véritable compréhension de l'importance des projets d'établissement, sans connaissance ni des dispositifs mis en place, ni du but à atteindre, ni des moyens pour y parvenir.**

Face à ce déficit, la communication "sauvage" ou parallèle, se développe : conception particulière des projets d'établissement, propre à un groupe ou à un établissement ; ou encore connaissance des projets uniquement fondée sur la réflexion de tel réseau associatif de chefs d'établissement, sur telle publication syndicale ou encore sur tel journal de parents d'élèves.

Ce constat, doit s'appliquer sans doute à bien d'autres domaines que le projet d'établissement. La communication interne ou externe est peut-être l'une des fonctions que l'éducation nationale sait le moins bien assurer. Négligée, voire oubliée, en tant qu'élément stratégique, elle l'est également du point de vue technique si l'on en prend pour preuve l'absence, jusqu'ici, de formations à la communication relative aux projets d'établissement ou encore de dispositifs de communication horizontale (entre académies au niveau national, entre établissements au niveau académique) permettant la circulation des initiatives et des projets jugés intéressants. La demande est pourtant forte en ce domaine, et l'intérêt vif chaque fois que l'on se prête à ce jeu. **Mais le risque** - réel si l'on se souvient des effets du rapport LEGRAND lors de la rénovation des collèges - **de voir prendre tout exemple comme modèle, semble paralyser les responsables.**

4.4. - Une accumulation de situations paradoxales

On désigne ici, sous le terme de paradoxe, ce que les psycho-sociologues nomment des situations "de double contrainte", où deux injonctions contradictoires (le plus souvent le discours et les actes) tendent à annuler leurs effets et à provoquer chez ceux qui en sont l'objet des comportements de paralysie ou de fuite.

En effet, les établissements sont pris aujourd'hui entre deux feux.

D'une part, le discours officiel, en particulier à travers un ensemble de textes (dont le plus explicite est la lettre du 20 décembre 1990 du Ministre d'Etat et du Secrétaire d'Etat sur la préparation de la rentrée de 1991), promeut l'idée que le projet d'établissement est une démarche globale, respectant les objectifs nationaux et académiques, impliquant la participation de tous les acteurs, négociée et pouvant déboucher sur un contrat avec l'autorité de tutelle, valorisant la diversité des établissements, enfin nécessitant durée, progressivité et évaluation.

D'autre part, les dispositifs académiques, renforcés parfois par l'action de l'administration centrale, émettent de forts signaux contradictoires.

Or, dans la plupart des académies "auditées", on observe :

- * une validation ou un financement d'actions partielles et non pas du projet global ;

- * l'absence de validation réelle de la conformité du projet aux objectifs nationaux ou à des objectifs académiques, qui, le plus souvent, ne sont pas explicites ;

- * l'absence de contrôle effectif de la réalité de la participation des acteurs à la démarche d'élaboration ;

- * l'absence de négociation et d'élaboration d'un contrat valant engagement mutuel sur des objectifs et sur des moyens ;

- * la mise en place de procédures le plus souvent cloisonnées prenant en charge des aspects partiels : formation et conseil délégués à la MAFPEN, lecture et validation confiées à un groupe *ad hoc* de type administration de mission, gestion des crédits assurées par les services académiques ;

- * la mise en oeuvre de règles uniformes de répartition des crédits (critères, grilles de lecture, classements, publiés ou non) niant la diversité des établissements ;

- * un calendrier rigide qui ignore en outre celui des principales procédures de gestion (dotation horaire globale, équipements pédagogiques, mise en place des crédits) ou la date des élections au conseil d'administration ;

- * l'absence de procédures pluriannuelles ou progressives, notamment d'évaluation des progrès réalisés ;

- * une répugnance des établissements qui ont les moyens matériels d'une politique visant à la transparence et à l'officialisation du projet d'établissement.

Le tableau peut paraître sombre, mais les situations les plus paradoxales échappent cependant au précédent constat. En effet, elles relèvent de contradictions encore plus fondamentales, et sans doute tellement intériorisées qu'il est rare - au contraire des précédentes - de les entendre dénoncées. On peut les présenter sous forme de deux paradoxes qu'on illustrera par deux exemples qui parleront sans doute mieux que de longs discours.

Premier paradoxe : actuellement, un établissement qui renforce l'efficacité de son action (rapport efficacité/coût ou résultats des élèves/moyens mis en oeuvre) **n'en retire aucun avantage.**

Exemple : Un collège d'une grande ville, ni favorisé, ni défavorisé. Ce collège est "entré en rénovation" dès 1983. Il dispose depuis

cette époque d'une équipe enseignante mobilisée autour d'un chef d'établissement dynamique et d'un projet particulièrement innovant et cohérent. L'un des effets de la mise en oeuvre prolongée de ce projet - conforme aux objectifs annoncés - est la diminution en huit ans, sans baisse du niveau des élèves, du taux de redoublement global de 14 à 5 %. A flux constants, cela correspond à une chute de près de 70 élèves, et donc, à terme, à une suppression de 6 postes d'enseignants. Ces postes sont redéployés dans l'académie pour faire face aux augmentations d'effectifs, dus pour partie à une scolarisation croissante, pour partie à l'augmentation de certains taux de redoublement. Globalement, l'efficience accrue de cet établissement a donc permis un gain de productivité du système, mais a également servi à pourvoir les établissements les moins performants.

Second paradoxe : aujourd'hui ce qui est réellement important dans la vie d'un établissement n'est pas traité dans le cadre du dispositif des projets d'établissement. Par voie de conséquence les projets font souvent apparaître des éléments marginaux ou accessoires.

Exemple : Un lycée professionnel de la banlieue d'une grande ville. Les problèmes majeurs de cet établissement sont le remodelage d'une carte des formations trop dispersée ne comportant pas moins de douze formations, dont deux CAP en 3 ans, pour 430 élèves ; une dotation horaire comptant une proportion excessive d'heures supplémentaires ; un nombre d'auxiliaires atteignant plus de 30 % de l'effectif enseignant ; enfin, la nécessité d'étendre et de rénover les locaux. Aucun de ces problèmes ne peut être traité par (ou en liaison avec) le dispositif académique concernant les projets d'établissement : la carte des formations est élaborée par l'IPET et une division du rectorat ; la dotation horaire relève d'une autre division et obéit à des règles uniformes non négociables ; les possibles contractuels joints sur place par le chef d'établissement ont été écartés par le rectorat au profit d'auxiliaires étudiants venant de la ville universitaire située à 100 km ; enfin les questions de locaux relèvent de la Région.

La proportion, déjà citée, des moyens mis par l'Etat en regard des projets, illustre également ce paradoxe. Ainsi dans telle académie de dimension moyenne, le temps consacré à répartir les 8 MF des crédits "globalisés" pour les projets d'établissement, a pu être évalué au travail de 10 personnes pendant une année, soit un coût salarial de l'ordre de 2 MF, et cela sans inclure le temps consacré par les établissements à rédiger les projets.

Enfin, un dernier paradoxe - déjà présent mais encore peu perceptible - ne manquera pas de se manifester dans toute son évidence, lorsque la marge d'initiative des établissements prendra de l'ampleur : c'est celui qui oppose le principe général d'autonomie d'action pour parvenir aux objectifs nationaux, et l'édictation de normes nationales rigides concernant les contenus à enseigner. Cette contradiction ne peut que décourager les initiatives et freiner la créativité des acteurs virtuels du projet.

4.5. - Des fonctions techniques présentant des insuffisances

Si les fonctions stratégiques présentent des déficiences graves qui ont nécessité un assez long développement, les fonctions techniques, bien que plus et mieux développées, peuvent présenter certaines insuffisances qui se retrouvent dans la plupart des académies.

Ainsi, **en matière de formation, les pratiques** d'aide méthodologique, de conseil, de formation-action auprès des chefs d'établissement et des équipes mobilisées pour la conception d'un projet, **souffrent d'un manque de professionnalisme**. Le recrutement, la formation, le "statut" ou plutôt le positionnement institutionnel, ainsi que les compétences des "intervenants-conseils" auprès des établissements, posent parfois problème à ceux qui sont censés bénéficier de leurs services. En revanche, les formations plus classiques de sensibilisation à la démarche, ou encore de mise en oeuvre d'une action ou d'un programme d'action de projet d'établissement (surtout dans le domaine pédagogique) ont meilleure presse auprès des utilisateurs.

Le rôle des inspecteurs reste la plupart du temps ambigu. Lorsqu'ils se trouvent marginalisés par le dispositif, ils peuvent être ressentis comme sceptiques, voire comme hostiles aux démarches qu'ils devraient en principe favoriser. Ce problème a néanmoins été traité dans un petit nombre d'académies, en intégrant les inspecteurs au dispositif et en leur donnant un rôle particulier, ou encore en les faisant adhérer à une charte déontologique.

Outre les corps d'inspection, les **cadres administratifs** (secrétaires généraux, chefs de division) des rectorats et des inspections d'académie, qui détiennent bien souvent la maîtrise des dispositifs, **n'ont bénéficié à quelques exceptions près, d'aucune formation, ni même de sensibilisation**. De manière générale, ils ont peu perçu l'enjeu des projets d'établissement et des démarches de projet, ils sont peu investis dans ce changement de modes de direction et semblent peu préparés - du point de vue de leurs compétences - à en assurer le succès.

En matière de validation, le mot même, utilisé dans la circulaire ministérielle du 17 mai 1990, **pose problème**. Ce mot et certaines pratiques qui lui sont associées (telles que la définition de règles uniformes d'attribution de moyens sur des propositions écrites conçues dans des conditions variées, ou encore le classement des établissements), sont assez souvent rejetés par les établissements, qui y décèlent un contrôle supplémentaire ou un empiétement sur leur nouvelle autonomie. Cette validation apparaît néanmoins nécessaire, mais bien difficile en l'absence d'un projet académique précis, les objectifs nationaux étant en effet suffisamment généraux pour que tout habile rédacteur puisse démontrer les poursuivre.

La fonction de gestion des moyens dits "globalisés", souvent associée à la fonction précédente, **apparaît peu efficace faute de finalité bien définie**. Elle laisse indifférents les établissements bien dotés, peu intéressés par cette manne marginale. Elle saupoudre celle-ci sur l'ensemble des sollicitateurs pour n'en désespérer aucun, mais n'évalue que rarement les besoins réels des établissements dans la phase d'élaboration et de première mise en oeuvre, où des moyens, même modestes, pourraient avoir une utilité. De plus, l'intégration des sommes versées jusqu'à présent aux PAE pourrait bien avoir pour conséquence - déjà observée ici ou là - une diminution des actions culturelles et des collaborations externes des établissements. De fait, la distribution des moyens globalisés semble surtout jouer aujourd'hui une fonction symbolique.

Enfin, l'organisation des services académiques, conçus principalement comme relais ("service extérieur") du ministère, est calquée sur celle de l'administration centrale. Ces services apparaissent, dans leurs structures mêmes, mal adaptés à la focalisation de leur action sur les établissements scolaires et peu conscients de la nécessité de modifier leurs tropismes.

5 - DES RISQUES GRAVES A COURT ET MOYEN TERMES

S'il n'est pas remédié rapidement aux causes des déficiences signalées dans les chapitres précédents, des risques importants de dérive par rapport aux objectifs des promoteurs de la démarche de projet d'établissement ne manqueront pas d'apparaître.

5.1. - Le risque majeur, la "digestion" bureaucratique

D'aucuns - parmi les plus pessimistes de nos interlocuteurs - nous ont présenté cette dérive non pas comme une possibilité, mais déjà comme une certitude. Nous ne partageons pas cette manière de voir, mais le risque semble cependant bien réel dans plusieurs académies ou départements.

La démarche de projet - et en particulier de projet d'établissement - constitue une procédure tendant à "débureaucratiser" le système éducatif, à le "détayloriser" aussi, en revenant sur l'excessive division du travail. Les textes officiels, en particulier la circulaire du Premier ministre et la lettre ministérielle du 20 décembre 1990 sont sans ambiguïté à cet égard. Néanmoins, **à observer les procédures mises en place dans certaines académies, où le premier effet de l'obligation faite par la loi a été d'engendrer des montagnes de papier, on est fondé à craindre que les projets d'établissement soient l'occasion de créer puis de sédimenter des procédures supplémentaires s'imposant aux établissements, totalement formelles et répétitives.**

Dans ces académies, s'il n'y est pas remédié rapidement, tout laisse à penser que le scénario suivant peut se structurer durablement : chaque année, les principaux et les proviseurs devraient déposer auprès du bureau créé à cet effet, sur

un formulaire-type, un "projet d'établissement" au vu duquel il leur serait alloué des crédits pouvant aller jusqu'à 1 % des moyens d'enseignement dont dispose déjà leur établissement ; le "projet académique" se réduirait à la définition d'une "grille de lecture" des projets et de "clés de répartition" des crédits, impliquant une certaine modulation par rapport à la moyenne académique.

Les risques corollaires d'une telle dérive sont importants. La démobilisation et le découragement des acteurs les plus impliqués dans les projets (chefs d'établissements, enseignants, conseillers d'éducation...) se feraient vite sentir. La fonction de régulation attendue des projets au niveau des districts ou bassins ne pourrait être assurée dans le cadre d'une gestion strictement égalitaire des moyens, renvoyant d'éventuelles modulations à des procédures formelles concernant des moyens marginaux.

Simultanément s'esquisse une reconstitution des contrôles. Force est de constater une antimonie juridique entre le rôle dévolu au conseil d'administration des établissements par l'article 16 du décret du 30 août 1985 modifié relatif aux EPLE, quant à l'adoption du projet, et celui que lui reconnaît la circulaire du 17 mai 1990.

On voit se reformer, avec le contrôle *a priori*, un mécanisme hiérarchique contraignant et dépossesseur.

On note également l'exigence d'un compte rendu détaillé de l'emploi des crédits formulée dans la circulaire RLD/Recteurs n° 1-0990 du 4 mars 1991. Cette circulaire peut, certes, se justifier par la nécessité pour l'administration centrale "de connaître le résultat des actions conduites, et d'être à même de tirer parti de ces informations dans les discussions budgétaires". Elle ne manquera pas d'être ressentie comme un alourdissement du contrôle *a posteriori*.

5.2. - Une occasion mal exploitée de faire évoluer la "culture enseignante"

Comme le montrent les plus récentes recherches sur les établissements scolaires, commanditées par la DEP à des équipes de sociologues, la "mobilisation" et "l'intégration" des établissements, (que l'existence d'un projet d'établissement bien conduit favorise à l'évidence), sont sources de meilleures conditions de réussite pour les élèves. C'est en effet une occasion pour les enseignants de sortir d'une double logique :

_ celle de l'individualisme et de l'établissement "morcelé" en classes et disciplines cloisonnées, par un travail en équipe ;

_ celle de l'égalitarisme formel, peu soucieux de reconnaissance d'investissements diversifiés, par la participation à

un projet global décloisonnant approches pédagogiques et gestion des moyens.

Cette ouverture de la culture enseignante à d'autres "manières de faire", à d'autres préoccupations et peut-être, ultérieurement, à d'autres valeurs, **constitue une attente sociale évidente** (il suffit d'écouter les fédérations de parents) en même temps qu'une nécessité pédagogique et économique. Elle ne sera obtenue ni par décret ni par circulaire.

Le dispositif peut fonctionner comme "une machine à fabriquer et à briser des rêves".

D'ores et déjà il a suscité de nouvelles tâches (animation, conseil, concertation, négociation, conception de projets...) dont l'instigation dans les maxima de service est réclamée.

Indépendamment du classique discours de méfiance d'interlocuteurs qui accusent l'administration de vouloir se décharger de responsabilités qui lui incombent ou qui refusent la "mise en concurrence" des établissements du secteur public, nombre d'enseignants qui se sont mobilisés soulignent volontiers le poids de l'effort exigé, le décalage entre l'énergie dépensée et les retombées, leur irritation, parfois, devant des décisions d'organisation scolaire non coordonnées. La démobilisation risque alors d'être à la mesure de l'engagement et du dynamisme de naguère.

5.3. - L'accroissement des disparités et de "coups d'accordéon"

Les divergences très importantes observées entre académies et, dans une même académie, entre départements tiennent au défaut de conception unifiée observé chez les responsables. En se sédimentant, ces divergences pourraient accroître les inégalités territoriales concernant non seulement les procédures, mais, à terme, les performances des établissements et donc les "résultats" (quantitatifs et qualitatifs) des élèves. En cas de changement de responsable - ce qui est fréquent et a déjà pu être observé au cours de l'année 1990-1991 - un dispositif intéressant, efficace, mais encore fragile, peut se trouver "déstabilisé".

La nature même des transformations à opérer rend indispensable la continuité de l'action ministérielle sur une durée suffisamment longue. Le risque de la précipitation est aussi grand que celui de l'éphémère. Certains de nos interlocuteurs - enseignants ou chefs d'établissement - témoignent d'ailleurs de leur scepticisme ou de leur réserve par un pronostic de retour en arrière qui les conduit à l'attentisme ou encore à l'ironie sur la "mode" du projet d'établissement.

Est-il besoin d'ajouter que les considérations qui précèdent ne sauraient inciter ni à une "reprise en main" par l'administration centrale, ni à un renoncement devant la complexité de la situation.

5.4. - L'éducation nationale, première ou dernière de la "classe" ?

Le renouveau du service public est sans conteste un des "grands chantiers" du Gouvernement. La démarche de projet y tient un place importante. L'éducation nationale représente près de la moitié des effectifs de la fonction publique d'Etat. De plus sa structuration en quelque 60 000 écoles et 7 800 établissements du second degré, directement au contact des usagers, familles et élèves, en fait un lieu privilégié de mise en oeuvre des directives interministérielles.

Ainsi, comme l'indique un texte de septembre 1990, largement diffusé, du "groupe interministériel d'élaboration des projets" travaillant sous l'égide du ministère chargé de la fonction publique : la démarche de projet est particulièrement adaptée aux "unités à taille réduite", aux "établissements opérationnels comme les hôpitaux, les lycées et collèges, les établissements postaux, etc.", bénéficiant "d'une autonomie de gestion".

L'éducation nationale se trouve également placée à la tête de ce mouvement de renouveau pour une dernière raison : l'ancienneté de son action et son expérience dans le domaine du projet d'établissement, lancé par Alain SAVARY dès 1983 dans le cadre de la rénovation des collèges.

Ainsi, par son antériorité dans la démarche, par son importance numérique et politique, ainsi que par l'adaptation particulière de ses structures aux procédures de projet, l'éducation nationale se trouve sans doute constituer l'élément central de la réussite du "renouveau". L'observation de certaines académies comme de l'administration centrale, ne porte pas à considérer que notre département ministériel a pris toute la mesure de cet enjeu.

6 - DES RECOMMANDATIONS VISANT A FAIRE EVOLUER LE MODE DE MANAGEMENT DE L'EDUCATION NATIONALE

Comme l'indique la lettre ministérielle du 20 décembre 1990, l'existence des projets d'établissement change la nature des relations entre les services académiques et les établissements scolaires. A un mode de direction caractérisé par la conception centralisée de normes et d'instructions, leur transmission par les échelons intermédiaires, enfin leur exécution au niveau des établissements, doit progressivement succéder un nouveau mode marqué par la définition d'objectifs et l'appel à projets à chaque niveau d'organisation.

En ce sens, la présente évaluation ne vise pas à faire prendre de nouvelles décisions, mais bien à tenter de dégager l'art de faire aboutir celles qui ont déjà été prises.

Le diagnostic opéré et les risques envisagés à la suite de l'observation des premiers développements de cette nouvelle orientation nous amènent à faire, au le niveau national, quatre

séries de recommandations, qui sont complétées dans les rapports concernant chacune des académies.

6.1 - Unifier les conceptions des "cadres dirigeants" concernant le projet et la politique des projets

Rien ne sert de faire des propositions d'amélioration si les conceptions des principaux responsables ne sont pas unifiées et leurs convictions solidement forgées quant au projet d'établissement et à son rôle dans le nouveau mode de direction du système éducatif.

On ne saurait oublier que dans un établissement d'enseignement, le projet est d'abord une démarche qui vise à articuler les objectifs pédagogiques et la gestion des moyens. Du point de vue formel, nous suggérons de retenir une définition fonctionnelle du projet d'établissement, issue du commissariat général du Plan. Pour les experts réunis par cette administration, les projets d'établissement, tels qu'ils les ont vus fonctionner dans notre département ministériel et dans celui de l'agriculture, répondent à quatre fonctions essentielles :

- **planifier**, définir des priorités, engager une programmation des efforts, afin de maîtriser - et non plus de subir - les évolutions ;

- **fédérer** les projets et les actions internes à l'établissement qui coexistent trop souvent en s'ignorant et sans cohérence ;

- constituer un **élément de négociation** et donc de **contractualisation** avec la tutelle, les collectivités, les partenaires économiques ;

- **faire de la diversité un atout** en s'appuyant sur les spécificités et l'identité de l'établissement.

Nous ajouterons une cinquième fonction :

- **mobiliser les personnels** au seul échelon où ils peuvent l'être et parvenir à une véritable action collective.

Une telle définition, si elle n'apparaît pas vraiment nouvelle, présente l'avantage du pragmatisme.

Un dispositif national concernant les cadres dirigeants pourrait alors être mis en place avec un triple objectif :

- **assurer l'unité de conception et mobiliser** autour du nouveau mode de direction, de ses modalités et de ses implications aux différents niveaux ;

_ **améliorer la communication** "horizontale" entre directions, académies et départements ;

_ **aider les académies** à concevoir leur "projet académique".

Aussi y aurait-il lieu de mettre en oeuvre une politique ambitieuse de formation des cadres dirigeants. Cette politique s'appuierait, par exemple, sur un dispositif à trois volets :

_ des séminaires réunissant les directeurs de l'administration centrale et les recteurs ;

_ des séminaires déconcentrés pour les inspecteurs d'académie directeurs des services départementaux et pour les secrétaires généraux d'académie ;

_ des sessions de formation déconcentrées pour les chefs de division de rectorat et d'inspection académique, ainsi que pour les inspecteurs territoriaux (IPR.IA et IEN).

Il serait intéressant d'associer à la préparation de telles actions des acteurs du terrain ainsi que des experts extérieurs appartenant à des départements ministériels (Industrie, Equipement, Postes...) qui ont déjà réalisé de telles expériences d'information et de mobilisation de leurs dirigeants.

Cette stratégie nationale devrait être relayée par les académies en direction, notamment, des chefs d'établissement, dont les compétences pédagogiques mériteraient d'être renforcées, tant leur jugement et leur capacité d'animation, en ce domaine, semblent primordiales pour le bon pilotage des projets d'établissement.

6.2 - Dégager au niveau académique une stratégie globale de développement des projets impliquant négociation, pluriannualité et contractualisation

Sortir du formalisme, de l'uniformité et de la bureaucratie, dégager des solutions plus "individualisées", mieux adaptées à la réalité de chaque établissement, ne nécessite pas forcément davantage de moyens. Au contraire, si l'on parvient à "intéresser" les établissements à l'amélioration de leurs performances qualitatives et quantitatives, à la recherche de solutions pertinentes et efficaces dans la poursuite des objectifs qui s'imposent à eux, on peut attendre des améliorations et en particulier des économies financières.

On est confondu par la disproportion existant aujourd'hui entre la modicité des moyens répartis pour les projets d'établissement et le coût des emplois mobilisés pour cette distribution. Cette énergie serait beaucoup mieux employée s'il était clairement affiché que le projet ne peut constituer "un moyen

d'avoir des moyens supplémentaires", mais bien **"un moyen de mieux utiliser les moyens existants"**, ce que réclament notamment les deux grandes fédérations de parents d'élève, à qui nous devons ces formules. C'est dans cet esprit que nous avons conçu les propositions ci-dessous.

La difficulté essentielle consiste à articuler ces exigences de globalité et d'évaluation, jointes à celles de progressivité, de pluriannualité et de négociation, avec l'exercice de la responsabilité de la tutelle en matière de conformité, de cohérence, d'efficience ainsi qu'avec le principe de l'annualité budgétaire.

En nous appuyant sur le référentiel du niveau académique mis au point et validé à l'occasion de nos travaux, ainsi que sur l'expérience, qui ne saurait, en l'occurrence, constituer un modèle pour les collèges et les lycées, de la contractualisation mise en oeuvre avec les établissements d'enseignement supérieur, nous sommes amenés à recommander la mise en place de dispositifs académiques respectant les principes et assurant les fonctions ci-après :

_ Le projet est l'expression de la politique de l'établissement à moyen terme (3 à 5 ans). En conséquence, il mobilise l'ensemble des moyens délégués et des ressources extérieures.

_ Une fois formulé, le projet est validé par l'autorité académique selon des critères simples, tels que la conformité aux objectifs académiques et nationaux (y compris la démarche participative), ainsi que la pertinence globale des actions (qui ne peut cependant aller jusqu'à un examen de leur qualité). Cette acceptation est opérée à l'issue de négociations impliquant une phase de discussion et d'ajustement suffisamment longue, avec présence sur le terrain et rencontre des acteurs du projet.

_ Le projet validé comporte nécessairement un dispositif d'évaluation interne composé d'un petit nombre d'indicateurs permettant notamment le suivi annuel de sa mise en oeuvre par l'autorité académique.

_ Un "intéressement" de l'établissement à l'amélioration de la qualité et aux gains de productivité est proposé lors des négociations. Ce "retour d'investissement", implicitement prévu par la circulaire du Premier ministre sur le renouveau du service public n'est pas forcément constitué par une partie des gains produits. La procédure devrait être suffisamment souple et "intelligente" pour éviter de sanctionner des établissements subissant des difficultés objectives dues, par exemple, à un environnement en voie de dégradation. De plus, elle implique, comme certains responsables académiques qui se montrent favorables à la formule nous l'ont fait remarquer, de développer le même type de relations entre les académies et l'administration centrale.

Un engagement mutuel est conclu entre l'autorité académique et l'établissement. L'engagement de l'établissement porte sur la mise en oeuvre des objectifs validés et son autoévaluation annuelle, celui de l'autorité académique sur la nature et l'ampleur de l'intéressement de l'établissement par rapport à des améliorations et des gains constatés. **Ce "contrat" ne peut prévoir des moyens supplémentaires distribués a priori.**

Les crédits actuellement gérés sur des chapitres et des lignes liées au projet d'établissement (ch. 36-70, art. 30 et 40, ch. 31-95) pourraient être séparés en deux blocs.

* Concernant le projet d'établissement proprement dit, ces crédits ne devraient pas correspondre à des actions permanentes du projet, mais revêtir **un caractère d'intervention, d'aide ponctuelle** dans une phase où des besoins particuliers se font sentir (audit externe, élaboration du projet, etc.). Dans cette logique, ils devraient être gérés par les services assurant l'aide méthodologique et la formation, au même titre et d'une façon aussi simple que leurs autres ressources.

* Concernant des aspects particuliers de l'action éducative, il importerait, pour des raisons propres au niveau national ou académique, de conserver la gestion **de fonds non globalisés** à répartir de manière inégalitaire pour soutenir une politique : l'action culturelle et les PAE ayant une dimension d'ouverture vers l'extérieur, la lutte contre la toxicomanie, le développement des relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, l'information sur le sida et les maladies sexuellement transmissibles, etc. La globalisation de ces crédits dans les moyens des projets d'établissement semble, en effet, avoir pour conséquence l'affaiblissement ou la disparition de certains types d'actions.

Il ne convient pas, selon nous, d'aller au delà de ces fonctions, notamment vers la définition de procédures, ce qui relève de la responsabilité de chaque académie. La diffusion par l'administration centrale d'un tel schéma fonctionnel constituerait en elle-même un progrès notable qui pourrait se traduire ensuite selon des modalités diverses.

Du moins, ne nous apparaît-il pas irréaliste de conseiller la généralisation de la mise en oeuvre de ce schéma. La surcharge de travail nécessitée par la substitution à un examen formel des projets, de véritables négociations peut sans doute être atténuée à la fois par le caractère productif d'un tel travail et par sa fréquence pluriannuelle. D'une part, en effet, les nombreuses personnes actuellement engagées dans un examen peu efficace des projets pourraient être mieux utilisées. D'autre part, le caractère réellement pluriannuel de la procédure entraînerait l'examen chaque année d'un nombre limité de projets d'établissement. Ce rythme aurait l'avantage de permettre aux démarches de se développer et de prendre de la consistance, ainsi qu'aux propositions d'actions, aux compétences des négociateurs et aux solutions d'"intéressement", de mûrir. Il serait opportun de laisser les établissements choisir en l'espèce leur vitesse de croisière.

Néanmoins, si les réserves opposées à ces propositions s'avéraient en elles-mêmes constituer un obstacle insurmontable, on pourrait choisir une à trois académies volontaires pour mettre en oeuvre ces propositions pendant une période probatoire de deux ou trois années, avant de les généraliser.

6.3 - Etudier de nouvelles structurations des services académiques pour les adapter à un "centrage sur l'établissement"

Selon une formule de l'un de nos interlocuteurs, l'ancienne trilogie du second degré, "le professeur, la classe, le programme", est en voie d'être remplacée par une nouvelle, "l'élève, l'établissement, les résultats".

Si le projet d'établissement doit être centré sur l'élève, alors les services académiques doivent être centrés sur l'établissement et être en mesure d'observer ses résultats. La nette conscience de cette nécessité chez beaucoup de responsables les a conduits à multiplier les administrations de missions (groupes de pilotage, de travail, observatoires...), ou à confier à celles qui existent, comme les MAFPEN, ou qui subsistent, comme les missions d'action culturelle, de nouvelles responsabilités, parfois éloignées des précédentes. Cela conduit à superposer des structures qui ont ensuite quelques difficultés à s'ajuster ou à articuler leurs travaux, à multiplier les intervenants et les interventions auprès des établissements, et à obscurcir encore le fonctionnement des administrations académiques, notamment en encourageant la débrouillardise et le fonctionnement de "réseaux de connaissances".

Une solution consiste sans doute à rechercher une structuration des services rectoraux de nature à les rendre directement aptes à remplir des fonctions globales vis-à-vis d'un groupe d'établissements.

Cette recherche nous semble devoir être guidée par les principes suivants :

Respecter la cohérence générale entre niveaux départemental et académique. Le niveau responsable de la gestion déconcentrée doit pouvoir également animer le dispositif des projets.

Assurer la cohérence des projets (collèges, lycées, lycées professionnels) au niveau du bassin de formation - ou du district - et, le cas échéant, de la ZEP. C'est, en effet, à ces niveaux qu'il est possible de gérer les animations et la formation collective nécessitées par les projets.

Conserver au niveau rectoral les fonctions stratégiques (projet académique, organisation et communication générale, dispositif d'évaluation).

Confier au niveau choisi pour la gestion des moyens et des établissements les fonctions "techniques" : négociation-validation, communication, aide et formation, suivi et

"contractualisation". Cela devrait avoir pour conséquence de renforcer les inspections académiques, parfois de manière notable, en ressources intellectuelles ("négociateurs", formateurs, conseillers...), alors que celles-ci sont concentrées dans les services rectoraux (MAFPEN, EAAVS, cellule vie scolaire, corps d'inspection).

Impliquer les corps d'inspection territoriaux, notamment ceux des disciplines, dans le dispositif académique, en leur confiant des tâches effectives et en les y formant, à l'image de ce qui existe pour les IPR "administration et vie scolaire".

Inscrire la négociation-validation des projets dans le cadre d'un **calendrier global et cohérent** des opérations de préparation de la rentrée.

Du point de vue des établissements - qui sont ici les "usagers" - la meilleure solution serait, bien entendu, celle du **"guichet unique"**, division ou bureau responsable de tous les aspects de la politique de l'éducation nationale et de la délégation des moyens pour un groupe d'établissements. Il appartiendrait à l'administration académique d'assurer convenablement **"l'interface"** entre cette logique, celle des établissements, et l'autre, celle des services de la "centrale", en attendant que celle-ci se positionne, à son tour, par rapport aux académies.

Cette idée, peut-être intellectuellement séduisante, mériterait un examen particulier sous l'angle des conditions de sa réalisation. Elle ne devrait, bien évidemment, aboutir ni à la création de doublons entre inspection académique et rectorat, ni à la suppression de tout support pour une politique académique. C'est pourquoi la seule démarche réaliste serait l'étude et l'expérimentation dans un petit nombre de rectorats et d'inspection académique volontaires et judicieusement choisis, avec une mission d'aide, de suivi et d'évaluation confiée à une direction de l'administration centrale. On pourrait, dans cette perspective, choisir des services également intéressés par la démarche de projet de service ou celle de centre de responsabilité, le "centrage sur l'établissement" impliquant alors l'ancrage de ces démarches - fort intéressantes en elles-mêmes - dans la réalité éducative et pédagogique, un retour en quelque sorte aux finalités de notre administration.

6.4 - Confier à un directeur de l'administration centrale le pilotage général de la démarche de projet dans le second degré

Au niveau central, comme au niveau académique, les fonctions techniques ont été privilégiées par rapport aux fonctions stratégiques. Certes, l'effort de coordination a été réel dans la dernière période, mais on ne peut se contenter dans un domaine aussi important d'assurer une concertation au seul niveau des chefs de bureau. Forger l'unité de conception, diffuser la nouvelle orientation et ses modalités de mise en oeuvre, assurer le suivi, la communication et l'évaluation d'ensemble, ces tâches nécessitent un

pilotage fort et cohérent. Il pourrait être confié à un directeur en tant que "chef de projet", entouré d'un "comité de pilotage" regroupant les autres directeurs intéressés et des représentants des responsables académiques. En effet, et contrairement à certaines idées reçues, plus une organisation est "participative" ou plus la déconcentration et la délégation de responsabilité se développent, plus les objectifs doivent s'imposer et les responsabilités de pilotage s'exercer fortement.

Des groupes de travail plus spécialisés devraient se pencher sur l'amélioration des fonctions à la charge de l'administration centrale telles qu'elles apparaissent dans le référentiel d'évaluation ainsi que sur l'harmonisation des calendriers. La fonction de communication, interne et externe, concernant les projets d'établissement, pourrait retenir l'exemple de certaines actions menées avec dynamisme dans d'autres départements ministériels. De même, la fonction de formation - bien que convenablement développée - mérite une attention particulière dans l'année de création des IUFM. Les responsables de ces instituts devraient être sensibilisés à la démarche de projet, à sa place dans la direction du système éducatif et au rôle des enseignants. Le décroisement entre les préoccupations de gestion et d'enseignement devrait, d'emblée, être intégré.

Dans le cadre des tâches d'un groupe de pilotage national, le travail de mise à plat constitué par l'élaboration de trois référentiels (liste des fonctions que les niveaux de l'établissement, de l'académie et de la "centrale" devraient assurer à moyen terme), pourrait être réinvesti, après d'éventuels compléments ou corrections, dans les domaines de la formation, de la communication interne et de l'évaluation.

Dans le même état d'esprit, qui est de prolonger les présents travaux d'évaluation par une aide à l'action, il pourrait apparaître intéressant de confier aux inspections générales le suivi de la mise en oeuvre des propositions qui auraient été retenues par le Ministre d'Etat.

TEMOIGNAGES

Le projet d'établissement ? Il paraît qu'il y en a un... Mais pour moi ce n'est qu'une rumeur.

Un enseignant dans un lycée professionnel

Le projet, c'est la compétition, la mise en concurrence des établissements. C'est un mécanisme avilissant d'autoflagellation pour les disciplines au sein de l'établissement et une tentative de captation de moyens entre les établissements dans le cadre de la pénurie.

Un professeur

Il est difficile de préparer l'élaboration du projet d'établissement avec vos camarades. Nous n'avons pas de moyens pour collecter les idées et les propositions. Et à quoi bon... En dehors du foyer, peu de choses peuvent se concrétiser rapidement.

Un élève

Il faudrait s'affranchir de l'effet pervers naissant qui consiste à valoriser l'aptitude des chefs d'établissement à solliciter plutôt qu'à diriger.

Un inspecteur général

Il existe un risque réel de diminution des PAE devant des actions lourdes de soutien. Pourtant, les PAE permettent de corriger la rigidité des programmes.

Un inspecteur d'académie

Il est vrai que notre direction a été un peu attentiste. Mais on a l'impression que la doctrine concernant les projets d'établissement n'est pas vraiment arrêtée.

Un chef de service à l'administration centrale

La procédure d'élaboration du projet d'établissement, pourtant conduite avec une bonne participation, a été interrompue par la décision de supprimer deux postes. Tout a été stoppé, parents et enseignants se sont battus pour obtenir leur maintien. Mais en vain.

Un principal

Les objectifs dégoulinent du niveau national. Le recteur en ajoute et l'inspecteur d'académie se croit tenu d'en faire autant. Sans choix ni priorités.

Un directeur d'administration
centrale

Le projet d'établissement ? Un dossier de plus dans la multitude !

Un chef de travaux

L'administration centrale et les services extérieurs ne sont pas au clair. Avec les projets d'établissement, on ne peut plus piloter le système de la même manière, par normes et normes de procédures. Mais cela n'est pas dans la "culture" de la Centrale.

Un directeur d'administration
centrale

L'éducation nationale a fait du projet une obligation, ce qui est l'antithèse d'une démarche participative.

Un vice-président d'une organisation
patronale nationale

Jusqu'à présent, les chefs d'établissement étaient considérés comme des adversaires. Avec les projets d'établissement, ils deviennent des alliés.

Un représentant national d'une
fédération
de parents d'élèves

Quel peut être notre apport à l'élaboration du projet d'établissement ? Nous savons qu'il y en a un, nous le voyons au conseil d'administration, mais nous ne comprenons pas tout.

Un élève

Alors que nous avons tant de difficultés, pourquoi le Ministre cherche-t-il à nous agacer avec un pensum supplémentaire de ce type ?

Un professeur

Il aurait mieux valu nous dire tout de suite que le projet consiste à mieux gérer ce que l'on a, plutôt que de nous laisser espérer des moyens qui resteront très limités sur l'essentiel.

Un professeur

Ce que les parents attendent des projets
d'établissement ? Tout !

fédération

Un représentant national d'une
de parents d'élèves

C'est une mode. Et comme toute mode, cela passera.
Attendons...

Un chef d'établissement

A N N E X E S

-*-*-*-*-*-*-*-

- 1 - Lettre du recteur LAMBERT
- 2 - Tableau des crédits
- 3 - "Ils nous ont dit"

**CREDITS D' ACTIONS PEDAGOGIQUES
MOYENS "PROJETS D'ETABLISSEMENT" ET DOTATION HORAIRE GLOBALE
D'ENSEIGNEMENT**

Chapitre 43-80 Interven- tions diver- ses (part déconcentrée) Gestion	36-70			31-95 (Heures supplémentai- res PAE)	
	31-93 Enseignement secondaire Rémunération (des person- nels ensei- gnants	31-94 Personnel - Dépenses pédagogiques et enseignant de fonctionnement Indemnités et alloca- tions diver- ses			
(e)	Art. 20 Lycées et collèges (a) (f)	Art. 30 Fonds d'ai- de à l'inno- vation (b)	Art. 40 Zones d'édu- cation prio- ritaires (c) (g)	(d)	
1989 env. 14	732 56	650	51 1	39 976	51
1990 env. 14	800 61	559	161 3	40,2 585	56,7
1991 env. 14	924 66	728	177,3 3	60,2 995	58,5
			1 234		
		70 723			

En 1991, les moyens consacrés aux projets d'établissement du second degré (b+c+d = 926 MF) représentent 0,41% de la dotation horaire globale d'enseignement (f+g = 70 723 MF). Ils représentent 0,32% du total des moyens mis, par l'Etat, à la disposition des établissements scolaires du second degré (92 761 MF, dont 86 628 pour les rémunérations et 6 133 pour le fonctionnement).