

L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE DES PROJETS D'ÉTABLISSEMENT : VALEUR ET LIMITES D'UNE DÉMARCHE

(Conférence à Locarno, 1997)

La France et la Suisse sont des pays à la fois proches et différents. A cheval l'un et l'autre sur les aires culturelles germanique et latine, ils n'en émergent pas moins à deux traditions politiques opposées, centralisée et fédérale. Or le mouvement de mise en place de l'autonomie des établissements scolaires et l'utilisation dans ce cadre de la notion de projet affectent aujourd'hui essentiellement l'aire latine et les pays de tradition centralisatrice. La démarche de projet n'étant pas une fin en soi mais une méthode, un moyen au service d'objectifs et d'évolutions générales, elle reste subordonnée à des faits culturels qui débordent largement les frontières de l'organisation des systèmes éducatifs.

On examinera successivement le contexte qui a permis en France l'émergence de la notion de projet d'établissement, puis les attentes et l'intérêt de la démarche, enfin ses difficultés de mise en oeuvre.

I - LE CONTEXTE

Celui-ci est avant tout culturel. L'école publique est prise dans un vaste mouvement de remise en cause des principes de légitimité des institutions. Elle doit faire preuve de son utilité, de son efficacité, de son efficience. Les recherches, hier centrées sur son rôle global (travaux de Bourdieu sur « La reproduction », etc.) et sur la classe (la relation pédagogique) se sont orientées, à partir des années quatre-vingt, vers le rôle-clé de l'établissement scolaire avec notamment le courant sociologique de « l'école efficace ». De nos jours, une vision plus nuancée des disparités scolaires repose sur l'existence attestée de quatre groupes indépendants de facteurs d'inégalité : socioculturels, géographiques, sexuels et locaux.

Ces derniers (appelés effets-maître, classe et établissement) sont à la fois les plus préoccupants, car endogènes, mais aussi les plus faciles à faire évoluer : changez le directeur, et vous changez l'effet-établissement.

C'est de ce constat, ou plutôt de son intuition, qu'est née à la fin des années soixante-dix l'idée de déconcentration et d'autonomie des établissements. Le système centralisé et uniforme ayant fait la preuve de son inefficacité en matière de traitement des inégalités, sa légitimité s'en est trouvé profondément affaiblie. Plutôt que de laisser se développer les disparités de fait entre établissements, l'idée a émergé d'instituer leur diversité en droit, et de réguler cette liberté pour qu'elle ne puisse pas jouer dans le sens d'un éclatement du système.

II - ATTENTES ET INTÉRÊTS DE LA DÉMARCHE

Parvenir à conjuguer l'unité du système éducatif public (les français tiennent beaucoup à leur « éducation nationale ») et la diversité des situations locales et des élèves scolarisés, voilà bien le premier défi de la décentralisation. Un second défi s'y est ajouté : comment rendre les

établissements plus efficaces, mieux dirigés, avec un directeur doté de solides pouvoirs et, en même temps, rendre l'école plus transparente, plus proche, plus ouverte à ses usagers, plus « démocratique » selon la terminologie française de l'époque ?

La réponse législative (lois de décentralisation de 1982 et 1985) et réglementaire (décret sur les « établissements publics locaux d'enseignement » de 1985) a conduit aux transferts de responsabilité suivants.

* De l'Etat vers les régions (pour les lycées) et les départements (pour les collèges) : propriété des bâtiments, crédits d'investissement et dépenses de fonctionnement.

* De l'Etat vers l'établissement, doté d'un conseil d'administration (CA) souverain sur les questions ci-dessous :

- répartition des élèves ;
- utilisation des moyens d'enseignement ;
- organisation du temps scolaire ;
- vie scolaire et action éducative ;
- orientation et insertion professionnelle des élèves ;
- ouverture sur l'environnement local ;
- enseignements complémentaires ;
- formation des adultes.

Le conseil d'administration délibère et prend notamment trois décisions fondamentales : il adopte le budget, le règlement intérieur et le projet d'établissement. Ce dernier prend la forme d'un document qui formalise la politique de l'établissement pour une période de trois à cinq ans, il est actualisable chaque année et s'impose à tous dès lors qu'il est adopté par le conseil d'administration. Il comporte des objectifs généraux, adaptant ou complétant les objectifs nationaux, un plan d'actions, des modalités d'évaluation. On y lit une véritable politique : priorités, stratégie, planification et programmation.

Il est devenu aujourd'hui pour nombre de chef d'établissement, non pas une nouvelle contrainte administrative comme on aurait pu le craindre, mais une manière pratique et efficace de diriger une structure autonome, l'établissement, doté de la personnalité morale et juridique. Il est également adapté à la gestion de la complexité, car les établissements sont désormais soumis à trois sources de légitimité : l'Etat (contenus d'enseignement, personnels), la région ou le département (investissements, fonctionnement) et le conseil d'administration (pédagogie, éducation, budget).

L'explicitation, la discussion et la formalisation d'une politique à moyen terme apparaît souvent comme le moyen le plus efficace de parvenir à un accord interne (le conseil d'administration est tripartite : administration, personnels, usagers) et institutionnelle (Etat, collectivité, établissement).

Une seconde façon de considérer cette évolution est de la mettre en relation avec la réforme du collège (école moyenne), achevée en 1977 par l'unification au sein d'un même établissement de toutes les filières existant auparavant. Le collège unique a institué l'hétérogénéité des classes sur la base des programmes les plus ambitieux, mais sans pour autant unifier la qualification des professeurs ni, bien sûr, les compétences des élèves. Les filières, certes ségréguatives, avaient l'utilité de conjuguer des nécessités complémentaires : prendre en compte la diversité des élèves et l'unité du système éducatif. Le traitement de cette question, ainsi évacuée du niveau national, s'est trouvé de fait renvoyé au niveau local.

Sur le plan de l'organisation, on peut dire qu'on est ainsi passé d'un modèle hiérarchisé, appelé classiquement bureaucratique, pratiquant la division et la répartition des fonctions entre niveaux (conception-contrôle au sommet, transmission par l'échelon intermédiaire, exécution à la base) à un modèle dans lequel chaque niveau de responsabilité, national, régional, local, est chargé de fonctions analogues (orientation, régulation, animation), modèle que nous appelons « fractal » (Schéma) et pour lequel l'exercice du pouvoir et de la communication s'organisent également de façon différente (Tableau).

III - DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE

Certaines difficultés rencontrées en France dans la mise en oeuvre de ces orientations sont de nature objective, d'autres tiennent aux acteurs et aux conjonctures.

Difficultés objectives

En France, le temps du changement institutionnel est un temps long. C'est la masse des élèves (6 millions) et le nombre des établissements secondaires (7 800) qui l'imposent. Le temps du changement politique est hélas plus court. Un ministre nouvellement nommé peut défaire ou contrarier ce qu'a décidé son prédécesseur. Or la durée et la continuité des politiques est la condition essentielle d'un changement durable.

En France, l'Ecole est aussi une pomme de discorde idéologique. Les français ne descendent guère dans la rue, du moins par centaines de milliers ou millions, que pour l'Ecole ou l'Université. Aucune réforme scolaire ou universitaire n'y est donc facile à mener.

Difficultés liées aux acteurs

* **Les acteurs ministériels** ont mené trois stratégies successives de changement.

- Dans les années soixante-dix : une stratégie d'innovation pédagogique, à partir d'établissements expérimentaux, dite de « la tache d'huile ». Elle s'est soldée par un échec.

- Dans les années quatre-vingt : une stratégie d'avant-garde pédagogique, une « rénovation des collèges » sur la base du volontariat. Elle s'est soldée par des conflits, la marginalisation et donc la résistance de la hiérarchie intermédiaire.

- Depuis 1989 (loi d'orientation), le projet d'établissement est devenu obligatoire, le chef d'établissement est pleinement responsable de son élaboration et de sa mise en oeuvre.

* Les identités culturelles **des acteurs locaux** peuvent parfois s'opposer ou résister aux stratégies de changement :

- culture individualiste et égalitariste des professeurs ;
- culture conservatrice des jeunes ;
- culture bureaucratique des responsables administratifs.

Difficultés liées aux conjonctures

Outre ses aspects culturels, une politique de changement a besoin de s'appuyer sur des ressources nouvelles. Celles qui ont fait le plus défaut, en particulier au début de la réforme, ont été les ressources en formateurs (pour former les enseignants, les chefs d'établissement, etc.), en consultants et en évaluateurs.

En matière de communication, le système a continué à fonctionner verticalement, opposant une certaine résistance à l'organisation de la communication horizontale (réunions, créations de structures associatives, de revues, etc.).

Enfin, paradoxalement, le pilotage central a fait défaut, car les structures centralisées, conçues pour produire des normes, se sont révélées peu adaptées à remplir les missions de régulation et d'animation d'ensemble, laissant les recteurs, au niveau régional, diriger sans trop de directives, et avec plus ou moins de bonheur, une réforme pourtant essentielle.

Dans ces conditions, deux risques nouveaux sont apparus, qu'il s'agit dans la période actuelle de combattre ou d'endiguer : la concurrence entre établissements liée à l'absence de régulation d'ensemble, et la bureaucratisation des projets d'établissement, c'est-à-dire l'imposition d'une nouvelle procédure formelle s'ajoutant aux anciennes.

EN CONCLUSION

On peut souligner dans la stratégie de mise en oeuvre le rôle-clé de l'échelon régional, niveau auquel s'organise en pratique le pilotage de la politique de mise en place des projets : formation des directeurs et des enseignants, développement d'une communication horizontale, production d'outils méthodologiques, aide et consultation ; production d'orientations et d'objectifs plus proches des réalités locales ; mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques d'établissement conçu davantage comme une aide au développement que comme un contrôle de conformité.

Deux pistes restent cependant à explorer : l'association du projet de l'établissement et de la contractualisation des ressources (menée à bien uniquement dans l'enseignement supérieur) ; la création d'un lien entre l'évaluation individuelle et la carrière des cadres (notamment des directeurs) et l'évaluation de la politique qu'ils ont développée.