

LES PERSONNELS DE DIRECTION

(Note interne de 1999)

Le corps des personnels de direction recouvre une grande variété de fonctions : de direction et d'adjoint ; en lycée, en lycée professionnel et en collège ; du petit établissement rural de moins de 100 élèves à la cité scolaire urbaine de plus de 2000. Le recrutement et la gestion du corps sont nationaux, et assurés par une direction, la DPATE qui a également en charge les autres personnels d'encadrement (inspecteurs), mais aussi les personnels techniques et administratifs ; la formation initiale et continue est déconcentrée sur les académies et confiée, sur le mode du compagnonnage, à des équipes composées essentiellement de personnels de direction (les équipes académiques d'animation de la vie scolaire, EAVS).

Depuis sa création, en 1989, ce corps traverse une grave crise d'identité dont la manifestation la plus préoccupante est une baisse inquiétante et prolongée de la qualité du recrutement. Le nombre des candidatures est tombé à un niveau qui en fait l'un des concours les moins sélectifs de la fonction publique. Même si ce nombre remonte légèrement en 1998 et 1999, il y a aujourd'hui environ trois candidats par poste pour le premier concours (certifié), et un peu plus de deux pour le second (agrégé), alors que le nombre de postes est largement sous évalué par rapport au nombre d'emplois vacants (plus d'un millier sont occupés par des faisant fonction). De plus, le nombre des candidats certifiés est en baisse, ce qui est en grande partie masquée par la présence des néo-certifiés issus de l'intégration des PEGC et des PLP1, et les personnels d'éducation représentent plus du quart des lauréats. Les parcours universitaires sont souvent brefs et incomplets, ce qui place ces responsables en position de faiblesse devant une communauté majoritairement plus titrée qu'eux. Le concours actuel ne sélectionne plus vraiment, il permet simplement d'éliminer les plus mauvais, mais laisse passer une part de candidats médiocres, par nécessité de pourvoir les postes (775 pour 915 départs à la retraite en 1998). Cette insuffisance prolongée du niveau de recrutement fait maintenant clairement sentir ses effets sur le terrain, notamment lorsqu'il s'agit de remplacer dans les établissements difficiles ceux qui y ont fait leur temps et, plus généralement, sur les conditions de l'organisation de l'enseignement et de l'action éducatrice, ainsi que sur le « climat » et les relations sociales de certains établissements scolaires.

Une place essentielle est confiée de nos jours aux établissements scolaires dans la déconcentration administrative, dans l'organisation pédagogique, dans le dialogue avec les familles, dans le partenariat avec les pouvoirs publics et les milieux économiques. Toutes ces évolutions concourent à faire du chef d'établissement le personnage-clé de l'organisation concrète de l'enseignement, de la facilitation des innovations, et de la réussite de la mise en œuvre des réformes. Il y a donc une contradiction entre l'importance de cette responsabilité générale et la faiblesse des politiques menées depuis quelques années à l'égard de ce corps de fonctionnaires d'autorité. Dès lors, la question se pose de savoir quelles mesures sont susceptibles, à court et moyen terme, de permettre de surmonter cette crise, et pour ce faire, quels éléments d'analyse suffisamment larges et convaincants peuvent rendre compte d'un phénomène aussi préoccupant.

① UNE FONCTION EN MUTATION, UNE PROFESSION EN CRISE

1.1 – Les facteurs culturels et sociaux

La crise de l'autorité qui affecte nos sociétés n'est pas nouvelle, mais elle prend de nos jours un caractère élargi et préoccupant : la famille, l'Etat, les structures sociales, les institutions publiques et privées, nul n'est épargné. L'affaiblissement des fondements traditionnels de l'autorité réclame des savoir-faire plus complexes auquel le métier d'enseignant prépare mal : le milieu scolaire est par culture contestataire, il l'est aussi par finalité philosophique puisqu'il est chargé d'enseigner l'esprit critique. Face aux difficultés nouvelles, le chef d'établissement est souvent isolé. A l'intérieur, il ne dispose pas des relais nécessaires pour conduire son action, sauf sur la base d'un volontariat parfois défaillant ; à l'extérieur, les divers responsables qui pourraient l'aider et le conseiller sont peu disponibles, et parfois jugent son action de manière quelque peu sommaire ou expéditive.

L'individualisme grandissant qui sévit dans la société affecte également gravement les établissements. Le système éducatif est soumis aux pressions croissantes des familles qui souhaitent « choisir » librement l'établissement, la classe, les professeurs de leurs enfants ; les classes moyennes et une partie des classes populaires trouvent de plus en plus souvent les moyens efficaces de contourner la sectorisation. La préoccupation de « l'image », de la bonne réputation, et pour tout dire l'organisation de la concurrence scolaire, prend une part de plus en plus importante de l'énergie et du temps des personnels de direction, en pleine contradiction avec le credo républicain qu'on leur demande d'afficher, tant du côté de l'Etat que des professeurs.

Enfin, **l'irruption de la violence** et des désordres sociaux dans les établissements scolaires se révèle ne pas être un phénomène conjoncturel que pourrait juguler un ensemble de mesures ponctuelles, mais un mouvement profond et vraisemblablement durable qui nécessite sans doute de revoir en profondeur la place et les finalités de l'école dans la société. Elle n'affecte plus seulement une minorité de sites sensibles, mais bien la plupart des établissements, elle structure déjà les comportements des familles et les stratégies professionnelles des enseignants, comme celles des personnels de direction : malgré les avantages financiers et de carrière auxquels ils ouvrent, les établissements les plus exposés ne trouvent plus de candidats pour les diriger et, en dépit de la difficulté de la tâche, on y affecte de plus en plus souvent des lauréats du concours ou des faisant fonction sans formation.

1.2 – Les causes politiques

Les lois de **décentralisation**, les efforts de **déconcentration**, et notamment l'autonomie pédagogique, éducative et administrative concédée par le statut d'EPLE de 1985, ont constitué un véritable bouleversement pour les fonctions de direction des établissements scolaires. Placé auparavant dans une chaîne hiérarchique linéaire qui conférait une légitimité claire à son action, le chef d'établissement se situe aujourd'hui dans un système complexe comportant au moins trois sources de légitimité : l'Etat (avec toujours deux niveaux de tutelle, le rectorat et l'inspection académique et peut-être trois avec les « administrateurs de proximité »), la collectivité territoriale, département ou région (mais les municipalités ne sont pas sans responsabilité, pouvoir et influence), et le conseil d'administration dont il n'est que l'exécutif. Les qualités nécessaires pour assumer ces fonctions dans un tel contexte ont-elles encore quelque chose à voir avec celle de « l'administrateur » d'hier, exécutant loyal et dévoué ? Pourtant aucun texte d'orientation, aucun référentiel du métier n'est venu traduire de manière fonctionnelle ces nouvelles exigences.

1.3 – Les défaillances de l’institution

Cause ou conséquence de cette carence, les personnels de direction ne sont plus évalués depuis maintenant neuf ans, l’administration s’étant inclinée par trois fois devant les protestations suscitées par **trois systèmes successifs d’évaluation**, pourtant élaborés dans la concertation. On est obligé de constater une nette différence en ce domaine entre les leaders syndicaux, sans doute convaincus de la nécessité d’une évaluation institutionnelle, et une base plus rétive, qui conteste tant les critères de l’évaluation que la légitimité des évaluateurs. Ce qu’attendent surtout les personnels de direction, c’est moins un jugement administré par des supérieurs qui incarnent une part des contradictions auxquelles ils sont soumis, qu’une forme de reconnaissance, par le dialogue, de la difficulté à gérer, sur le terrain, ces contradictions.

Si le concours n’attire plus les meilleurs mais ceux pour lesquels il signifie une promotion sociale immédiate, c’est que le **différentiel de traitement** entre ce corps d’encadrement à hautes responsabilités et les corps enseignants s’est considérablement rétréci. Encore relativement attractif pour les petites catégories, il ne l’est plus pour les catégories moyennes et il devient tout à fait dissuasif pour les catégories d’enseignants les mieux rémunérées. Ce qui est à mettre en cause est en réalité moins le niveau de rémunération que l’agencement des carrières en fonction du niveau de départ du lauréat. S’il y a un gain pour tous sur l’ensemble de la carrière, celui qui a obtenu, avant d’entrer dans le corps des personnels de direction, le niveau universitaire et indiciaire le plus élevé a le gain le plus faible. L’effet du statut est de tendre au nivellement. Proposer à un agrégé de débiter comme adjoint de collègue n’est pas de nature à susciter de véritables motivations parmi ces personnels.

Après la réussite au concours, c’est en effet l’opacité et l’incertitude qui président le plus généralement au **déroulement de la carrière**. Les textes statutaires avaient pour finalité de substituer une gestion souple à une gestion fondée sur des classifications administratives et sur la définition d’un rapport à respecter entre catégories d’emploi et les corps d’origine. Mais, faute de règles clairement établies et d’instruments adéquats permettant d’analyser et de maîtriser les déroulements de carrière, les personnels ne parviennent pas à bâtir un projet professionnel raisonné. Ainsi, il n’existe aucune simulation des évolutions de carrière qui reposerait sur les prévisions de sorties du corps. De même, les fichiers informatiques ne comportent pas de données d’historiques de carrière permettant à l’administration d’afficher des simulations. Si les mutations et les promotions ne constituent pas un domaine de totale imprévisibilité, les instruments de connaissance manquent ainsi que la mémoire.

Le manque de clarté sur la définition du métier, le flou sur les attentes de l’institution et les sanctions de l’investissement professionnel en terme de carrière, conduisent bon nombre de candidats potentiels à faire une simple **comparaison des avantages et des inconvénients à court terme**. Ces derniers ont vite fait de l’emporter : affectation nationale, obligation de résidence, temps non défini en position d’adjoint, temps de présence hebdomadaire accru, vacances raccourcies, mobilité indispensable pour progresser... Car l’un des freins majeur semble bien être l’incertitude quant à l’affectation, pour une population de plus en plus âgée, déjà engagée dans la vie sociale et familiale, pour qui le dépaysement s’ajoute à la perturbation d’un changement de métier et devient dissuasif. Plus de 85 % des lauréats ne veulent guère s’écarter de leur canton d’origine, et les demandes de mutations, possibles au bout de trois ans, sont souvent consacrées à des souhaits de correction géographique de la première affectation. Les renoncements à se présenter, devant le risque d’un mouvement national qui essaye de corriger par blocage de centaines de postes les fortes disparités académiques, s’ajoutent alors aux démissions enregistrées lors de la première affectation.

Quant à la **formation initiale et continue**, son organisation a fait l'objet de critiques assez vives de l'inspection générale en 1998 (Rapport de Philippe Duval et Martine Storti), sans que d'autres mesures n'aient été prises pour l'instant... que la suppression de la formation préalable à la prise de fonction ! On peut comprendre que les nécessités de la gestion aient conduit à organiser la formation de la promotion de 1999 sous une forme alternée avec affectation directe. On ne peut toutefois que répéter ici les inquiétudes les plus vives que cette mesure fait naître unanimement chez les responsables académiques. Cette mesure néglige les difficultés et le temps nécessaires à la véritable mutation professionnelle représentée par l'accès à une fonction de responsabilité et va contribuer à alourdir encore les tâches et les responsabilités des chefs d'établissement en place. Il faut souhaiter que cette expérience serve à l'élaboration d'une politique ambitieuse de formation.

Au total, la fonction de chef d'établissement souffre de sérieux handicaps : à des tâches trop lourdes, trop denses, trop matérielles, à l'ambiguïté de la notion d'autorité, formelle, limitée par les contre pouvoirs, soumise à une perpétuelle concertation et sans grande autonomie réelle par rapport aux services académiques, aux incidences de la fonction sur les conditions de vie personnelle et familiale s'ajoute la découverte récente d'une responsabilité pénale vécue comme une injustice.

Quant à la fonction d'adjoint, elle n'est pas clairement située. Conçue comme une forme mineure de responsabilité, la fonction ne peut que conduire à des frustrations ou à la tentation de rivaliser avec son supérieur. Cette situation fait naître des conflits sans nombre dans les équipes. On doit constater qu'il est sans doute dommageable que le chef d'établissement et un des collaborateurs appartiennent au même statut, alors que tel n'est pas le cas des autres, dont l'importance n'est pas moindre (gestionnaire, CPE). L'égalité statutaire est-elle vraiment compatible avec la hiérarchie des fonctions ?

② DES EVOLUTIONS URGENTES ET DECISIVES POUR LE SYSTEME EDUCATIF

La situation décrite ci-dessus traduit une dégradation profonde des conditions dans lesquelles les établissements scolaires sont aujourd'hui dirigés. Mais il faut bien comprendre que le pire reste à venir : les départs à la retraite vont s'accélérer sous l'effet d'une pyramide des âges assez mal équilibrée. Les personnels recrutés ces dernières années, dont beaucoup sont encore adjoints, vont se retrouver massivement en position de responsabilité, et des faisant fonction recrutés dans des conditions souvent discutables vont se retrouver confirmés et promus. Parallèlement les difficultés sociales auxquelles les établissements sont soumis ne vont pas s'atténuer. Des initiatives multiples, cohérentes et parfois audacieuses, peuvent seules se montrer à la hauteur de l'enjeu. Elles touchent à l'organisation interne des établissements, au statut des personnels, aux conditions de recrutement et de formation.

2.1 – L'organisation des établissements

Il s'agirait de tenir compte, dans l'organisation interne des collèges et des lycées, des conséquences de la décentralisation, de la déconcentration et de l'autonomie des EPLE. Tout en réaffirmant la vocation du chef d'établissement à maîtriser la politique pédagogique et éducative dans le cadre d'un projet global, il conviendrait de mieux circonscrire **les missions de l'adjoint** en lui confiant la responsabilité de conduire la partie pédagogique du projet d'établissement, au sein d'une équipe associant le gestionnaire, le chef des travaux dans les établissements techniques et professionnels, un CPE et des professeurs. On pourrait alors faire de la fonction d'adjoint un grade à l'intérieur du corps des personnels de direction, ce qui supposerait des mesures techniques permettant de gérer les situations acquises par les

personnels en place. Ces décisions permettraient de recruter les adjoints localement par liste d'aptitude, avec possibilité d'accéder au grade de chef, également par liste d'aptitude, autorisant cette fois l'entrée dans un mouvement national.

La diversité des établissements ne peut s'accommoder d'une conception uniforme et figée de **l'équipe de direction**. On peut imaginer des formules adaptées aux lieux, à la taille et au type d'établissement. Un crédit horaire prévu dans la dotation globale pourrait être mis à la disposition du chef d'établissement pour décharger partiellement des enseignants à qui seraient confiées des fonctions de coordination : chefs de département dans les lycées polyvalents, responsables pédagogiques de niveau, responsables d'objectifs transversaux, toutes fonctions qui seraient créées en cohérence avec le projet d'établissement. On pourrait de cette manière non seulement alléger la tâche du chef d'établissement, mais encore faire naître des vocations et responsabiliser les enseignants, sinon les motiver davantage aux responsabilités.

Certaines fonctions devront de toute manière faire apparaître **des métiers nouveaux**, dans des fonctions que personne ne peut actuellement assumer convenablement : un responsable des nouvelles technologies capable d'analyser les besoins, de veiller à la maintenance de l'équipement et de s'assurer de leur bonne utilisation ; des spécialistes prêts à assumer l'ensemble des problèmes liés aux effets de la pauvreté, des carences éducatives et autres problèmes du même type, etc. Il conviendrait aussi d'améliorer la qualité des secrétariats et d'élargir la responsabilité de l'agent-comptable gestionnaire à l'ensemble des tâches administratives de l'établissement pour en faire un véritable responsable administratif, juridique et financier.

Enfin, il faudrait aider à restaurer les conditions de l'autorité en donnant aux chefs d'établissement un pouvoir réel ou un impact en matière de **gestion des personnels** : comment exiger un pilotage moderne si le chef d'établissement ne dispose d'aucune capacité d'intervention sur la carrière des personnes ? Mobiliser les talents c'est pouvoir valoriser les efforts, gratifier l'investissement et récompenser les acquis de formation en phase avec les besoins de l'établissement, par des retombées en matière de déroulement de carrière et d'attribution de primes.

2.2 – Le soutien et l'accompagnement par les services rectoraux

Le chef d'établissement devrait pouvoir bénéficier de soutien, d'aide et de conseil, d'évaluation tant de sa propre activité que de celle de son établissement, ainsi que d'une véritable formation continue. L'efficacité passe notamment par un encadrement fonctionnel suffisamment disponible, composé d'IPR-EVS mieux recrutés et en nombre suffisant pour assurer une présence rapprochée, auxquels seraient associés en tant que de besoin les inspecteurs des disciplines. Elle passe aussi par une ligne hiérarchique d'où émanent des instructions claires et exigeantes, susceptibles de conforter l'autorité du chef d'établissement. De ce point de vue, la solution préconisée dans le rapport PAIR pour l'échelon rapproché ne semble pas la plus pertinente : elle introduit une confusion entre le hiérarchique et le fonctionnel et porte en elle les germes d'une dérive autoritaire ou d'une bureaucratisation accentuée. Un accompagnement de qualité réclame également une vraie formation continue, mieux soutenue par les responsables, intégrée dans les IUFM (si les conditions d'un pilotage efficace par le rectorat sont réunies), et bénéficiant d'un noyau de formateurs permanents de qualité, du niveau attendu des formations. Cette solution n'est pas incompatible avec le recours à des formateurs associés choisis parmi les personnels en place.

2.3 – L'amélioration du statut et des perspectives de carrière

Le faible différentiel de traitement entre certaines catégories d'enseignants et les corps d'encadrement conduit à imaginer des **modes de rémunération et d'avancement modulés** en fonction de l'origine. Mais il convient d'agir avec prudence car c'est sur le plan salarial que la profession a le plus progressé ces dernières années avec le « protocole d'accord BAYROU » et ses prolongements : accroissement du nombre de promus en première classe de la 1^{ère} et de la 2^{ème} catégories (40 %), extinction de la troisième classe, amélioration du classement des établissements (310 établissements remontés en 3^{ème} et en 4^{ème} catégories), augmentation des indemnités, gain d'un échelon à l'entrée dans le corps, accélération des carrières, attribution de la NBI, mise en application des accords DURAFOUR. Les revendications salariales qui subsistent (levée du butoir du 960 et accès à l'échelle B) ne sont pas de nature à améliorer sensiblement les débuts de carrière au point de motiver des candidats potentiels. On peut donc penser que, dans ce registre, les remèdes sont plutôt à rechercher dans les différences de progression de carrière. Cette approche conduirait à un traitement différencié des personnels de direction en fonction de leur origine, afin d'améliorer l'entrée dans le corps et les débuts de carrière.

On peut aussi imaginer un **assouplissement de l'obligation de résidence**, autrefois perçue comme un avantage, mais de plus en plus souvent comme une contrainte lorsque les conditions de la vie sociale de l'environnement sont dégradées. De même il conviendrait d'ajouter aux critères de classement actuels, un critère tenant compte du déficit de la demande constatée lors des opérations de mutation, en direction d'établissements sensibles ou difficiles afin d'y attirer des candidats à mutation.

Il faudrait surtout donner aux personnels la possibilité de **gérer un plan de carrière**. La première condition serait de rétablir une évaluation satisfaisante. L'évaluation est indispensable pour servir de référence raisonnée à toute décision. Il faudrait élaborer une méthode contradictoire claire dans le respect des personnes et l'intérêt du service public. On ne saurait se satisfaire de procédures trop légères conduisant des responsables hiérarchiques déjà surchargés à faire des entretiens rapides et superficiels. L'évaluation doit relever de la voie fonctionnelle, celle qui accompagne l'ensemble des personnels et éclaire les échelons hiérarchiques, ce qui devrait conduire à revoir la politique de recrutement des IPR-EVS. Naturellement, l'inspection générale pourrait être sollicitée en appel. La seconde condition est de fournir un modèle d'évolution de carrière : décrire les structures et les transformations du corps telles qu'elles découlent des mécanismes démographiques, des recrutements et des règles statutaires ; tirer de l'analyse des opérations majeures de gestion une représentation des conditions déterminantes des cursus ; dresser une typologie des parcours ; bref, faire une gestion des ressources humaines digne de ce nom et permettant de déboucher sur des anticipations fondées sur des engagements réciproques.

2.4 – L'amélioration du recrutement et de formation initiale

La sortie définitive de la crise du recrutement passe, à moyen terme, au-delà des efforts d'information et de gestion, par **une amélioration du vivier et de meilleurs recrutements**. Les choix dépendent de l'importance accordée dans l'analyse ci-dessus aux différents facteurs de désaffectation. Etre sensible à la frilosité des enseignants par rapport à la complexité et à la difficulté de la mission des personnels de direction conduit à tenter un élargissement du vivier en ouvrant le concours à d'autres candidats issus de l'administration et de l'entreprise privée. Mais ouvrir le recrutement revient peut-être à minorer la question des différences de culture, entre ingénieurs commerciaux et enseignants, question qui se pose déjà à l'intérieur de l'Education nationale avec les cadres administratifs. A l'inverse, refuser l'ouverture c'est sans doute se priver d'une réelle occasion de renouvellement des pratiques et des mentalités et se montrer bien pessimiste à l'égard de toute formation convenablement

renouvelée. Après tout, est-il indispensable d'avoir été pédagogue pour animer et administrer la pédagogie ? L'exemple des CPE et des COP qui réussissent aussi bien que les autres lauréats montre qu'il n'y a pas nécessité absolue d'être issu du corps enseignant.

Trois possibilités d'élargissement croissant du vivier peuvent alors être définies. La possibilité minimale consisterait à ouvrir le concours aux personnels administratifs de catégorie A de l'éducation nationale (AASU et CASU). Outre que cette population ne s'est jamais caractérisée par son goût du risque, cette solution ne joue qu'à la marge sur l'amélioration quantitative du vivier. La solution moyenne serait d'élargir le concours actuel à l'ensemble de la catégorie A des fonctions publiques. Elle nécessiterait de revoir profondément les modalités du recrutement et de la formation initiale pour tenir compte de l'arrivée de personnels extérieurs à l'éducation, et il n'est pas certain que cette solution améliore fondamentalement et durablement le recrutement. La dernière possibilité, la plus audacieuse, consisterait à ouvrir deux concours : le premier interne, configuré comme pour la solution moyenne précédente, et un second, externe, ouvert sur des personnes ayant un niveau de diplôme (bac +4 ou 5) et d'expérience professionnelle (10 ans par exemple), supérieurs à ce qui est exigé à l'interne. Ce recrutement ne viserait pas à se substituer, mais à compléter le précédent, pour permettre de combler progressivement les déficits quantitatifs et qualitatifs. Dans cette hypothèse, il serait logique de confier la formation initiale aux IUFM ce qui aurait l'avantage de ne pas déséquilibrer la fonction au bénéfice de sa composante administrative, et de déboucher, après deux ans de stage en responsabilité, sur un examen de qualification professionnelle.