

AMELIORER LA DIRECTION DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES

Rapport de base national de la France *Présenté par Jean-Pierre Obin* *Inspecteur général de l'éducation nationale*

Dans le cadre de l'activité de l'Organisation de coopération
et de développement économiques (OCDE)

Mai 2007

This report was prepared for the OECD Activity Improving School Leadership following common guidelines the OECD provided to all countries participating in the activity. Country background reports can be found at www.oecd.org/edu/schoolleadership.

France has granted the OECD permission to include this document on the OECD Internet Home Page. The opinions expressed are not necessarily those of the national authority, the OECD or its Member countries. The copyright conditions governing access to information on the OECD Home Page are provided at www.oecd.org/rights

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	4
AVERTISSEMENT	5
INTRODUCTION	6
CHAPITRE 1 : LE CONTEXTE SCOLAIRE NATIONAL	7
Un contexte démographique favorable	
Un contexte économique et budgétaire délicat pour l'école	
Un contexte social marqué par des inégalités touchant les jeunes	
Un contexte culturel préoccupant	
CHAPITRE 2 : VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME SCOLAIRE	13
Un « temps long » marqué par la raison d'Etat	
Le mouvement vers l'école unique	
Le système éducatif de nos jours : des fractures non totalement résorbées	
Le premier degré : une organisation administrative et pédagogique de proximité	
Le second degré : une autonomie pédagogique relative dans une organisation administrative à quatre niveaux hiérarchiques	
Des politiques éducatives élaborées en concertation	
CHAPITRE 3 : GOUVERNANCE ET DIRECTION DES ÉCOLES ET DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	27
Des conceptions différentes pour la direction des écoles primaires et des établissements secondaires	
Des cadres réglementaires nationaux	
Des enjeux sociaux et institutionnels primordiaux	
Des responsabilités différentes dans le premier et le second degrés	
De nombreuses structures de gouvernance fondées sur le principe de la démocratie représentative	
L'évolution des responsabilités et l'équilibre des pouvoirs	
Le bassin de formation, un niveau de collaboration opératoire entre écoles et établissements :	
La formation professionnelle des adultes, une mission extra scolaire d'intérêt général	
Des responsabilités nouvelles pour les chefs d'établissement secondaire	
Dans l'enseignement privé, des dispositions spécifiques	
Quelques approches de la recherche sur les chefs d'établissement et leurs pratiques	
CHAPITRE 4 : AMELIORATION DE L'ENSEIGNEMENT ET DIRECTION DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES	46
L'évaluation des élèves et le pilotage pédagogique de l'établissement	
Des indicateurs de performance au service des établissements	
L'évaluation des politiques publiques et l'évaluation des dirigeants	
Une mise en œuvre des programmes encadrée par les inspecteurs	
La formation continue des enseignants, un pilotage au niveau académique	
L'encadrement centré sur les apprentissages : une orientation en devenir	
CHAPITRE 5 : ATTRACTIVITE DES FONCTIONS DE DIRECTION	51
Une offre et une demande de dirigeants scolaires en amélioration	
Les conditions d'emploi et de travail, un sujet de mécontentement	
Le « malaise » des dirigeants scolaires et son traitement institutionnel	
Les départs et la retraite : une grande stabilité	

CHAPITRE 6 : FORMATION ET PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES DIRIGEANTS SCOLAIRES	59
Une ambition de formation très différente dans le premier et le second degrés	
Un perfectionnement professionnel peu dynamique	
L'Ecole supérieure de l'éducation nationale, une agence de services efficace	
Le développement de masters dans les universités, une approche novatrice	
Les dispositifs de formation de l'enseignement privé catholique	
CONCLUSION	66
Les forces et les faiblesses des dispositifs actuels	
Quelques éléments de prospective	
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES	69
LISTE DES SIGLES GLOSSAIRE	70
ANNEXE BIBLIOGRAPHIQUE	72

REMERCIEMENTS

Le rapport de la France a été réalisé dans le cadre de l'activité du comité des politiques d'éducation de l'OCDE intitulée « Améliorer la direction des établissements scolaires ». Il servira de base à l'analyse comparative de l'OCDE des 22 pays participants à cet examen thématique.

La rédaction de ce rapport a été coordonnée par M. Jean-Pierre OBIN, inspecteur général de l'éducation nationale, en liaison avec un comité consultatif composé d'experts du ministère de l'éducation nationale.

La composition de ce comité consultatif était la suivante :

- **M. Jean-Pierre BAILLEUX**, chargé de mission à la direction de l'encadrement.
- **Mme Catherine GENY-GUERY**, bureau des enseignants du premier degré à la direction générale des ressources humaines
- **Mme Fanny THOMAS**, bureau des évaluations et des outils pour le pilotage des établissements d'éducation à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

La coordination de cette activité avec l'OCDE a été assurée par :

- **Mme Nadine PROST**, chargée de mission « OCDE » à la direction des relations européennes, internationales et de la coopération (Bureau des institutions multilatérales et de la francophonie), vice-présidente du comité des politiques d'éducation de l'OCDE.

AVERTISSEMENT

Nous avons rédigé ce document en nous efforçant de respecter le plan détaillé proposé par l'OCDE pour les rapports nationaux constituant la première phase de l'activité. Cette progression n'est cependant pas toujours la plus logique pour exposer certaines particularités des dispositifs français de direction des écoles et des établissements scolaires. Nous nous sommes cependant tenus à ces directives car elles permettent les comparaisons et les synthèses internationales qui constituent le but premier de l'activité. Nous avons en particulier, à chaque fois que la question se posait, privilégié la redite plutôt que d'exposer à chaque fois de manière incomplète un dispositif pouvant figurer dans deux parties du document.

INTRODUCTION

Le titre même de l'étude « Améliorer la direction des établissements scolaires » pose un premier problème à l'expert français, celui de la terminologie employée. Dans le contexte français en effet, la notion très précise « d'établissement scolaire » renvoie pour l'instant exclusivement au second degré public, où les collèges, les lycées et les lycées professionnels, disposant d'un statut juridique d'établissement public, sont ainsi dénommés. Mais un rapide examen du contenu demandé par l'OCDE pour les études nationales indique qu'il n'en est rien et qu'à l'évidence ces rapports doivent porter sur l'ensemble de l'enseignement scolaire, primaire et secondaire, public et privé, ce qui pour nous, Français, renvoie presque systématiquement à la description de trois séries différentes d'institutions, de modes d'organisation et de dispositifs, en fait à trois « systèmes » cloisonnés : le premier degré public, le second degré public et l'enseignement privé, en très grande majorité catholique, catégories qui structurent donc la majorité du contenu de ce rapport.

Le premier chapitre, consacré à une analyse du contexte scolaire national, échappe cependant à cette contrainte, du fait de son contenu, centré non pas sur l'école mais sur son environnement démographique, économique, social et culturel. Tout son intérêt est de souligner d'emblée combien le système éducatif français n'est pas un isolat, mais à l'inverse est profondément immergé dans le monde complexe qui l'entoure, et combien sans doute ce contexte est particulier en Europe. Cette « photographie » instantanée serait cependant insuffisante pour comprendre les particularités du système éducatif français sans un détour par son histoire et sur les grandes évolutions qui l'ont structuré depuis deux siècles. C'est à quoi est consacrée précisément la première partie du deuxième chapitre, dévolu pour le reste à la description détaillée du système.

Les quatre chapitres suivants sont consacrés à une analyse la plus précise possible des institutions éducatives locales, de leurs cadres réglementaires, de leurs structures de gouvernance, de leurs modes de direction et de leurs évolutions depuis une vingtaine d'années. A chaque fois, nous avons tenté de dégager le sens de ces transformations et les enjeux qu'elles recouvrent. Nul doute, à leur examen, que la mission des dirigeants des écoles et des établissements s'alourdissent et se complexifient, ce que traduit assez bien le « malaise » qu'ils expriment et les moyens que tentent de dégager les responsables politiques pour y répondre, notamment en termes de recrutement, de formation et de carrière. Pour l'instant le rapport entre l'offre institutionnelle et la demande d'accès à ses fonctions semble en voie d'amélioration, et l'étonnante stabilité dans les fonctions des dirigeants scolaires constitue un signe encourageant de l'attrait maintenu voire accentué de ces fonctions. Nul doute que des faiblesses demeurent, et les évolutions des professions, surtout dans le premier degré, ne sont sans doute pas terminées.

L'enjeu essentiel, et l'objet des controverses avec les syndicats enseignants, se cristallise sur le rôle des dirigeants dans le pilotage de l'enseignement et donc sur leur autorité pédagogique, de même que sur leur faculté à être évalués à partir de l'amélioration de l'enseignement dispensé et des résultats des élèves, et notamment de ceux dont la réussite scolaire ne va pas de soi. La conclusion du rapport s'attache donc à tracer quelques perspectives dans ce domaine, c'est-à-dire à définir quelques éléments de prospective à moyen terme, modestes mais réalistes.

CHAPITRE 1 : LE CONTEXTE SCOLAIRE NATIONAL

En ce début de 21^{ème} siècle, la France est devenue dans le monde ce qu'il est convenu d'appeler une « puissance moyenne. » En Europe, elle reste néanmoins un pays disposant d'une forte influence politique et stratégique, aidée en cela par son histoire, ainsi que par un poids économique et une vigueur démographique de premier plan. Ses modèles culturels et sociaux, notamment un fort niveau de prélèvements et de redistribution, la laïcité des institutions et le refus du multiculturalisme, sont observés avec intérêt par les pays voisins, de même qu'avec une certaine inquiétude les crises qui les traversent (comme celle dite des banlieues fin 2005.) Dans ce contexte, et dans ce projet (souvent qualifié de « projet républicain »), l'école, et principalement l'école publique qui scolarise la grande majorité des enfants, joue depuis sa fondation en 1833 un rôle central : participer à la paix civile et à l'unité nationale en permettant aux jeunes français de surmonter leurs différences légitimes, politiques, sociales, religieuses ou culturelles, et même linguistiques à une époque, par un sentiment commun d'appartenance. Une loi de 2005 est venue redonner vigueur à cette tradition en rappelant que : « Outre la transmission des connaissances, l'école a pour première mission de faire partager aux élèves les valeurs de la République. » La plupart des Français, bien que traversés comme tous les Occidentaux et les élites occidentalisées des pays émergents par un puissant tropisme individualiste, restent cependant attachés à une école qui ne se soucie pas uniquement de faire réussir leurs enfants mais s'attache aussi à maintenir l'unité culturelle et à affermir la cohésion sociale de la nation.

Un contexte démographique favorable

La France comptait en 2005 environ 63 millions d'habitants, dont 61 pour la France métropolitaine, soit 13,5 % de la population de l'Union européenne (UE 25). Elle se place en tête de l'ensemble des pays européens pour le solde naturel de sa population (+ 275 000, plus de la moitié du solde naturel de l'UE 25 qui s'établit à +450 000.) Ce résultat est dû essentiellement à une natalité vigoureuse : 807 000 naissances en 2005 soit un taux de natalité de 0,43 %, second en Europe derrière celui de l'Irlande, et un indicateur conjoncturel de fécondité proche de 2 enfants par femme. De son côté le solde migratoire reste relativement faible avec une estimation d'une variation annuelle de +95 000 en 2005 (+1 660 000 pour l'UE 25.) La France ne connaît donc pas le vieillissement voire la baisse de population qui affectent plusieurs de ses voisins : les moins de 20 ans constituent encore 25 % de sa population, et les plus de 60 ans seulement 21 %. Les projections démographiques à l'horizon 2020 postulent en général un maintien d'un solde démographique proche de +400 000 personnes par an (+370 000 en 2005, +2 050 000 pour l'UE 25.)¹

Dans ces conditions, la population scolaire, si elle a globalement baissé depuis 1993, l'a fait dans de moindres proportions que dans d'autres pays européens. Dans le premier degré (écoles maternelles et élémentaires), on comptait pour l'année scolaire 2005-2006, 6 626 000 élèves, dont 5 728 000 dans l'enseignement public. Dans le second degré (collèges, lycées, lycées professionnels et enseignement adapté), au même moment, on dénombrait 5 485 000 élèves, dont 4 358 000 dans l'enseignement public. Les projections à 10 ans effectuées par la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale, s'ils prévoient une légère diminution du nombre d'élèves scolarisés dans le second degré de 73000 élèves (baisse jusqu'en 2010, remontée ensuite), prédisent une augmentation des effectifs du premier degré (préélémentaire inclus) de 126 000 élèves sur la période 2003-2013.² Il est donc prévu que le système scolaire français gagne globalement des effectifs dans la prochaine décennie.

Mais la planification scolaire ne se réduit pas à la connaissance de ces seuls aspects généraux, la capacité d'intégrer des évolutions démographiques différenciées selon les territoires et d'anticiper les

¹ Eurostat

² Education et formations n° 71, Paris : DEP-MEN, juin 2005

migrations internes joue également un rôle important. Or les comportements des Français évoluent en ce domaine. L'exode rural est désormais terminé et la plupart des campagnes se repeuplent. La modernisation des transports, les dynamiques économiques, les évolutions des formes du travail, la dégradation des conditions de vie dans les grandes métropoles urbaines, sont sans doute les principales causes d'une redistribution des populations qui n'a pas toujours été convenablement anticipée dans les années passées : les grands mouvements s'opèrent dorénavant du nord vers le sud du pays, de la région parisienne vers les villes de province et du cœur urbanisé des agglomérations vers leur grande périphérie rurale.

Un contexte économique et budgétaire délicat pour l'école

En Europe, la France se caractérise par un niveau de croissance relativement faible, situé le plus souvent ces dernières années entre 1,5 et 3 % du produit intérieur brut (PIB). De fait, la volonté gouvernementale de maîtriser les dépenses publiques s'est traduite par un transfert des dépenses de l'Etat vers les collectivités territoriales et vers les dépenses de santé, sans diminution du taux de prélèvements obligatoires (45 % du PIB.) Dans ce contexte délicat pour l'école, car ses ressources proviennent en majeure partie du budget de l'Etat, les arbitrages budgétaires ne lui ont pas toujours été favorables ces dernières années.

En 2005, dernière année connue, la dépense intérieure d'éducation (DIE) atteint 118 milliards d'€, ce qui correspond à 6,9 % de la richesse nationale (PIB). L'État, qui emploie plus de 1,3 million de personnes dans ce secteur, participe de manière prépondérante au financement de cette dépense, à hauteur de 63 %, dont 55 % pour le seul ministère de l'Éducation nationale. Les collectivités territoriales assurent 21 % du financement total : leur part s'est accrue dans le second degré, le supérieur et la formation continue, conséquence des transferts de charge de l'État. Les familles, quant à elles, participent à hauteur de 7,6 % (part en diminution : 11 % en 1980) et les entreprises de 6,3 %. Pour l'éducation, la collectivité nationale, tous financeurs confondus, réalise ainsi un effort financier à hauteur de 6970 € par élève ou étudiant, ou encore de 1880 € par habitant.

Entre 1980 et 2005, la part de la DIE dans la richesse nationale a fluctué : de 6,4 % du PIB en 1980, elle est remontée à 6,8 % en 1982 pour ensuite baisser à 6,4 % en 1989. Ces années correspondent à la mise en place des lois de décentralisation : les crédits d'investissement de l'État sont alors transférés aux départements et aux régions, qui ne commenceront les travaux importants de reconstruction et de rénovation des lycées et des collèges qu'à partir de 1989. De 1990 à 1993, la dépense d'éducation a fortement progressé pour atteindre 7,6 % du PIB, cette augmentation étant due notamment à l'effort des collectivités territoriales et à la revalorisation des carrières des enseignants. Sur la période 1980-2005, cette dépense a connu un taux de croissance annuel moyen de 2,4 %, supérieur à celui du PIB, en hausse de 2,1 % par an en moyenne. En revanche, de 1998 à 2005, le PIB a progressé de 15,7 % alors que la DIE n'a crû que de 6,3 %, ce qui explique la baisse régulière de la part de la DIE dans le PIB, jusqu'à 6,9 % en 2005.

En fait, la croissance de la DIE s'explique moins par l'accroissement du nombre d'élèves que par celui du coût de chaque élève. Tous niveaux confondus, la dépense moyenne par élève ou étudiant a en effet augmenté de 2,1 % par an en prix constants sur la période 1980-2005, en raison du poids croissant du second degré et du supérieur, de l'amélioration du taux d'encadrement des élèves et de la revalorisation des carrières des enseignants. Si les dépenses par élève des premier et second degrés ont augmentés dans des proportions importantes (respectivement de 76 % et 62 %), la dépense par étudiant du supérieur n'a crû que de 29 %, la forte hausse des effectifs ayant absorbé la plus grande part de l'augmentation des crédits.³

³ L'état de l'école, n° 16, DEP-MEN, Paris, 2006, p.14

Un contexte social marqué par les inégalités touchant les jeunes

La société française a évidemment beaucoup changé depuis trente ans. Nous ne retiendrons de ces évolutions que celles qui concernent la jeunesse et l'école.

Des jeunes fragilisés par les évolutions économiques

Une première particularité de la France est de développer un chômage important et durable, et qui touche spécifiquement les jeunes. Avant 1970 le taux de chômage des personnes sorties du système éducatif depuis moins d'un an était inférieur à 6 % ; il est monté à 35 % en 1985, de même qu'entre 1994 et 1999, pour diminuer ensuite et s'établir en 2005 à 30 %.

Une seconde particularité concerne la répartition des revenus. Depuis une quinzaine d'années les inégalités de niveau de vie ont globalement diminué, bien que faiblement ; mais ce n'est pas le cas pour les jeunes, qui ont été victimes d'un double phénomène. D'une part les revenus salariaux des jeunes de 30 ans se sont affaiblis par rapport à ceux des personnes de 50 ans (-15 % en 1975, - 40 % en 2006) ; d'autre part les écarts de pouvoir d'achat entre jeunes se sont eux-mêmes accrus : alors que le rapport des revenus des 10 % les plus riches aux 10 % les plus pauvres est passé de 5,7 à 4,7 pour les 55-59 ans, il a augmenté de 2,7 à 3,1 pour les 25-29 ans. De même, si le taux de pauvreté des ménages a reculé globalement de 9 points en 30 ans, il a progressé de 6 points pour les 25-29 ans.

A ces constats s'ajoutent deux phénomènes. Le premier concerne la structure des emplois : la part des emplois porteurs d'une responsabilité ou d'une expertise s'est sensiblement accrue depuis vingt ans ; mais pas chez les salariés de 30-35 ans, pour lesquels elle est restée globalement inchangée entre 1980 et 2000 : la dynamique de l'expansion des cadres a été pour l'essentiel portée par les quinquagénaires. Le second est relatif à la ségrégation sociale croissante de l'habitat, et à la relégation dans certains quartiers de populations de plus en plus socialement homogènes, constituées de celles et ceux qui rencontrent les plus fortes ségrégations devant l'emploi : les jeunes, on vient de le voir, mais aussi les immigrés et les femmes, et en particulier celles qui sont chefs de famille.

Une école marquée par le développement des inégalités

Les évolutions de l'école sont bien entendu marquées par ce contexte socioéconomique, notamment l'accroissement des inégalités, l'installation de la précarité et le développement de la ségrégation spatiale touchant particulièrement les jeunes. On en trouvera ci-dessous confirmation, à travers la présentation succincte de quelques indicateurs et de plusieurs études.

Ainsi, les aides sociales de l'Etat aux élèves et à leurs familles, directes et indirectes, de nature financière, fiscale et budgétaire, ont augmentés de 12 % en € constants entre 1995 et 2005, pour s'établir à 4570 millions d'€. ⁴ De même, fait sans précédent, la durée moyenne de scolarisation, un indicateur directement lié à la situation économique des familles et à la capacité pour un jeune de trouver un emploi à l'issue de ses études, a pour la première fois régressé à partir de 1995 pour se stabiliser ou se redresser légèrement après 2002. Ainsi le taux de scolarisation à 18 ans, qui avait atteint 85 % en 1995 ne s'établit plus en 2005 qu'à 80 % d'une classe d'âge. ⁵

Les inégalités de résultats ou d'avenir scolaire selon l'origine socioéconomique des élèves, paramètre dont on connaît le poids depuis les années soixante, n'ont pas diminué ; elles ont seulement subi une translation générale vers les niveaux supérieurs. Ainsi, l'écart des taux d'accès à l'enseignement supérieur entre les enfants d'ouvriers et ceux des cadres et professions intermédiaires, qui était de 40 points en 1984 (10-50 %) est resté strictement inchangé en 2004 (38-78 %). L'accès à l'emploi à diplôme identique demeure aussi une source d'inégalité. Comme le remarque une étude, les inégalités

⁴ Idem, p.25

⁵ Idem, p.21

de destinées sociales qui se structurent à l'école « se construisent également tout au long de la vie professionnelle. »⁶

De leur côté, les inégalités géographiques devant l'école n'ont pas disparu, même si elles ont évolué. Il y a trente ans une France du Sud et de la Bretagne, caractérisée par des parcours scolaires plus longs et un fort accès à l'enseignement supérieur, pouvait être opposée à une France du Nord et de l'Est caractérisée par une moindre ambition scolaire et de médiocres résultats des élèves. De nos jours, sous l'effet conjugué de politiques publiques redistributives et des migrations de populations, internes et externes, alors que la Bretagne et le sud du Massif Central ont toujours d'excellents résultats, se dessine autour de la côte méditerranéenne une nouvelle zone touchée par l'échec scolaire. Une étude montre que toutes choses étant rendues égales par ailleurs, le facteur géographique peut à lui seul être responsable d'écarts allant de -20 points (Guadeloupe) à +8 points (Bretagne, Auvergne, Limousin) entre les résultats des élèves et ce qu'on était en droit d'en attendre compte tenu de la structure sociale de la population.⁷

A ces études sur les dimensions socioéconomiques et géographiques des inégalités scolaires, désormais classiques en France, s'est récemment ajouté un travail de recherche combinant ces deux approches et visant à analyser les facteurs contribuant à la réussite ou l'échec scolaire des élèves en utilisant un maillage beaucoup plus fin des territoires, pouvant aller jusqu'à l'établissement scolaire. Selon cette étude, les territoires responsables d'une forte moins value en termes de réussite scolaire (la Picardie, la Haute-Normandie, l'Ile-de-France et la Côte d'azur) combinent deux caractéristiques fortes : leur densité d'établissements et l'importance des disparités sociales et de résultats scolaires entre établissements ; autrement dit, ce sont des territoires où les ségrégations de populations scolaires entre établissements sont facilitées par leur proximité, et où s'ajoute à la ségrégation par l'habitat une sur-ségrégation scolaire par le biais des inscriptions dans l'enseignement privé ou des dérogations et assouplissements des contraintes de la « carte scolaire » de l'enseignement public. A l'inverse, les zones où l'on observe une certaine plus value scolaire (une diagonale rurale allant de la Meuse aux Pyrénées atlantiques) sont celles où ces caractéristiques socio-spatiales sont inversées.⁸

Enfin, les inégalités socioéconomiques qui touchent spécifiquement les femmes d'une part, et les populations issues de l'immigration de l'autre, ont paradoxalement un effet positif sur les résultats scolaires, dû probablement à une attente plus forte des familles et à un surinvestissement scolaire des élèves. La proportion de filles titulaires du baccalauréat a dépassé celle des garçons dès les années soixante. Après avoir frôlé les 60 % au début des années quatre-vingts, elle semble désormais s'être stabilisée aux alentours de 54-55 %, sous l'effet de la montée en charge des baccalauréats professionnels où les garçons dominent.⁹ Du côté des enfants immigrés ou nés de parents immigrés, plusieurs études ont confirmé leurs meilleurs résultats scolaires, leurs parcours plus rapides et leurs meilleures orientations au collège, à catégorie sociale identique bien entendu¹⁰ ; ce sont aussi ceux dont les familles ont les attentes les plus fortes vis-à-vis de l'école, dues à leur position dans la hiérarchie sociale et aux discriminations dont elles sont l'objet.¹¹

⁶ D. Goux et E. Maurin, « Mobilité sociale : la part de l'hérédité et de la formation », *Economie et statistique* n°306, INSEE, Paris, 1997

⁷ *Géographie de l'école*, n° 9, DEP-MEN, Paris, 2005

⁸ S. Broccolichi, C. Ben-Ayed et D. Trancart, *Les inégalités socio-spatiales d'éducation*, rapport de recherche, DEP-MEN, Paris, 2006

⁹ *L'état de l'école*, n° 16, DEP-MEN, Paris, 2006

¹⁰ L-A. Vallet et J-P. Caille, « Les élèves étrangers ou issus de l'immigration dans l'école et le collège français », Dossier n° 67 de *Education et formation*, DEP-MEN, Paris, 1996. Cette étude inaugurale a été suivie de plusieurs autres des mêmes auteurs

¹¹ Z. Zéroulou, « La réussite scolaire des enfants d'immigrés », *Revue française de sociologie* n° 29, Paris, 1988

Un contexte culturel préoccupant

Une désaffiliation identitaire des jeunes

Les mutations les plus importantes qui traversent la société française, davantage que socioéconomiques, sont peut-être socioculturelles. La première touche au travail et découle d'une certaine façon de ce qui précède. On ne s'attardera pas sur le caractère particulièrement éprouvant et déstructurant d'un sous-emploi durable et de masse pour les populations concernées ; mais le chômage de masse a une conséquence plus inattendue : les gouvernements successifs ont été conduits à développer des mesures de traitement social du chômage, notamment par la création d'emplois précaires, peu rémunérés et souvent sans véritable plus value économique. Du coup, pour des pans entiers de la population, et particulièrement pour les jeunes, le travail ne représente plus une position économique et symbolique valorisée dans la société, et a cessé d'être le support privilégié de la reconnaissance sociale et de la construction d'une identité positive.¹²

La seconde mutation est en partie une conséquence de la première. Cette désaffiliation identitaire des jeunes, qui ne se reconnaissent plus dans les institutions économiques, est accentuée par les effets de la mondialisation économique et de la construction politique de l'Europe, dont on pouvait penser qu'elles allaient plutôt jouer dans le sens du rassemblement des peuples, de l'augmentation des échanges culturels, de l'homogénéisation des modes de pensée et du rapprochement des cultures. Cela peut être vrai pour les élites, mais ce ne l'est sûrement pas pour le reste de la société. En effet, on observe de plus en plus souvent dans beaucoup d'établissements une « ethnicisation » de la vie scolaire, un surgissement chez certains adolescents d'identités de substitution, infra-politiques et régressives, et « bricolées » à partir d'éléments disparates comme le lieu d'habitation, une mode musicale ou vestimentaire, l'origine nationale ou ethnique, la couleur de la peau, la religion, etc.

Le développement de l'individualisme et ses conséquences

Une autre évolution culturelle de premier plan de la société française est la poursuite du long mouvement pluriséculaire de développement de l'individualisme, et son approfondissement récent avec ses conséquences pour l'école. La première touche la famille, sans doute l'institution qui a subi le plus de transformations depuis 30 ans : le mariage, le divorce, l'arrivée et la place des enfants, leur éducation, les rôles parentaux, la cohabitation, la commensalité, tout a été bouleversé en un temps très court. Les relations des familles avec l'école s'en sont trouvées complexifiées. En particulier les stratégies familiales de réussite scolaire se sont durcies et diversifiées, le consumérisme scolaire s'est encore développé.

La seconde est la crise de l'autorité. Cette crise trouve ses bases objectives (politiquement et moralement irrécusables) dans le progrès de l'idée démocratique : on ne peut plus exercer aujourd'hui le pouvoir dans la famille, dans les institutions sociales et politiques, ou dans les entreprises, de la manière parfois brutale et tyrannique dont on l'exerçait encore hier. Pour autant, cela ne permet nullement d'invalider l'autorité en matière éducative, celle des adultes sur les enfants, qui est d'une tout autre nature que l'autorité d'un adulte sur d'autres adultes. Pourtant, la permissivité et le libéralisme éducatifs, la dé-légitimation de toute forme de contrainte sur les enfants, la définition de « droits de l'enfant » dont certains ont davantage pour but de l'émanciper des adultes que de le protéger, ont semé le doute et le désarroi chez nombre de parents et d'éducateurs. L'idéologie antiautoritaire qui, des années soixante aux années quatre-vingts, a régné en maître sur la pédagogie universitaire comme sur la psychologie pratique à l'usage des parents, a eu pour conséquence l'absence de transmission des règles, des repères et des valeurs entre deux générations, toutes choses sans lesquelles aucune personnalité ni aucune société ne peut raisonnablement se structurer. Cette déstructuration politique, sociale et morale de la jeunesse est sans doute une des causes de la vague de violence juvénile qui s'est développée en France dès le début des années quatre-vingt-dix (à côté d'une causalité socioéconomique plus classiquement développée), et qui depuis perturbe gravement le climat des établissements scolaires, et contribue à les déstabiliser en modifiant les choix scolaires des familles.

¹² R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, Paris, 1999

Un rapport au temps bouleversé

Un autre retournement culturel majeur, parfois qualifié de « crise téléologique », affecte aussi la société française et, par contrecoup, son école. L'idée de Progrès, introduit au 18^{ème} siècle par la philosophie humaniste des Lumières, porteuse d'un regard résolument optimiste sur l'avenir, et qui avait mobilisé les générations précédentes, a laissé la place chez les nouveaux venus à une vision particulièrement sombre du devenir humain. De civilisatrices, la science et la technique sont devenues les pires menaces pour l'humanité ; l'Apocalypse ne réside plus, comme hier, dans une nature insoumise et les catastrophes naturelles, mais dans les dérèglements provoqués par l'action même de l'homme.¹³ Les jeunes Français désertent désormais les études scientifiques et se dirigent massivement vers les sciences humaines et les disciplines artistiques, pourtant peu porteuses d'emploi. Le retour de la religiosité chez certains est sans doute un autre signe de ce désarroi : comment, en effet, vivre sans espoir ? Il serait étonnant que la violence des jeunes, de même que leur fascination pour celle qui déborde des médias qui leur sont destinés (jeux vidéo, bandes dessinées, films...) soient sans rapport avec cette nouvelle donne.

Les rapports des jeunes et des nouvelles technologies de la communication, au premier rang desquelles l'Internet et le téléphone mobile, et leurs multiples usages, ne peuvent cependant être réduits à cette seule dimension. Beaucoup de choses ont été dites sur les causes de l'attrait qu'elles exercent sur les enfants et les adolescents : ce sont effectivement des instruments qui permettent de communiquer, de rêver, d'exercer de manière virtuelle sa toute puissance, et d'affirmer ainsi une identité à bon marché ; en quelque sorte : « Je blogue donc je suis. » Mais il est une autre dimension qui a été moins souvent évoquée : celle d'un certain rapport au temps dont ces technologies sont porteuses, celui de l'actualité et de l'immédiateté, et qui s'oppose frontalement au rapport au temps des apprentissages scolaires, qui est rapport réfléchi au passé, et aussi un rapport à la durée et à la persévérance.

L'hésitation des politiques publiques

Face à ces changements, les réformes pédagogiques et éducatives engagées depuis les années soixante tendent à promouvoir une forme d'adaptation de l'école aux mutations économiques, sociales et culturelles. Mais il faut reconnaître que leur sens général est souvent resté opaque aux acteurs. La question essentielle est en effet de savoir si leur finalité doit être de tendre à affirmer une action de résistance de l'école face à des tendances sociales à endiguer, ou bien à l'inverse, à la conformer à une dynamique de la société dont la valeur n'a pas à être interrogée, voire à l'anticiper. Nombre des réformes (évolution des structures du collège, des contenus d'enseignement, de la pédagogie à mettre en œuvre, du régime des sanctions) qu'on ne peut ici décrire dans le détail, ont été marquées par cette problématique et, parfois, par des hésitations ou des retours en arrière, ou encore par une recherche d'équilibre entre « conservateurs » et « novateurs » qui ne rend pas toujours plus lisibles les politiques suivies.

¹³ L. Ferry, *Le nouvel ordre écologique*, Grasset, 1992

CHAPITRE 2 : VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME SCOLAIRE

L'approche historique semble la plus pertinente pour rendre compte de la singularité et des spécificités du système éducatif français. C'est pourquoi ce chapitre commence par trois parties ordonnées chronologiquement : du 17^{ème} siècle à la Seconde Guerre mondiale, la seconde moitié du vingtième siècle, le système scolaire français aujourd'hui. Elle se poursuit par une présentation fonctionnelle de l'organisation scolaire : premier puis second degrés, enfin élaboration des politiques éducatives.

Un « temps long » marqué par la raison d'Etat

La singularité de la France en Europe tient sans doute à ce que l'existence d'un Etat y a précédé l'émergence d'une nation. L'unification administrative, linguistique, culturelle et idéologique des populations habitant le territoire français a en effet été un souci constant des régimes et des gouvernants depuis la fin du Moyen Âge.

C'est avec la Contre Réforme, au 17^{ème} siècle, que l'école apparaît pour la première fois comme un moyen au service d'une ambition politique : douze ans après la révocation de l'Edit de Nantes qui inaugure une période de persécution des Protestants, Louis XIV impose la fréquentation scolaire jusqu'à 14 ans, dans les écoles et collèges catholiques, aux enfants nés de parents protestants (Ordonnance du 13 décembre 1698). C'est encore au nom de la raison d'Etat que Louis XV expulse plus tard, en 1762, les Jésuites de leurs collèges ; raison d'Etat toujours lorsque la Révolution poursuit cette œuvre, en transférant aux pouvoirs civils l'organisation de l'éducation publique (décrets de septembre 1789), puis en interdisant les congrégations religieuses (décret du 18 août 1792). Pendant cette période le débat se noue (toujours ouvert de nos jours) entre les partisans d'une « éducation nationale », guidés par La Chalotais et voulant confier une responsabilité éducative éminente à une école d'Etat, et les tenants de « l'instruction publique », menés par Condorcet et souhaitant donner une instruction « élémentaire » à tous les enfants, filles et garçons, mais laisser la responsabilité éducative aux pères de famille.

1802 et la création de l'enseignement secondaire public

Il faut attendre Bonaparte pour voir se construire durablement un enseignement secondaire public (Loi Fourcroy du 1^{er} mai 1802 créant le lycée), dont le modèle administratif et pédagogique, avec certains aménagements, marque encore profondément notre organisation scolaire du second degré. L'enseignement devient en principe un monopole d'Etat avec les décrets du 10 mai 1806 et du 17 mars 1808 créant et organisant l'Université impériale. La philosophie politique qui légitime cette décision est que l'enseignement secondaire public est destiné « à former, pour l'Etat, des citoyens attachés à leur religion, à leur prince, à leur patrie et à leur famille »¹⁴, c'est-à-dire une élite sociale dans laquelle pourront puiser les Grandes écoles et les Corps constitués chargés d'encadrer la nation.

1833 et la création de l'école primaire communale

C'est un protestant, François Guizot, effrayé par l'agitation révolutionnaire et la première révolte ouvrière, celle des Canuts à Lyon en 1832, qui soustrait en 1833 l'enseignement primaire aux paroisses catholiques pour le confier à de nouvelles écoles publiques communales. Il généralise également les écoles normales d'instituteurs et fonde un enseignement primaire supérieur offrant une possibilité d'études secondaires (et supérieures avec la création de l'Ecole normale supérieure de Saint Cloud) aux meilleurs élèves de l'enseignement primaire public.

Désormais et pendant presque 150 ans, la concurrence va marquer les rapports entre ces filières parallèles de l'enseignement public, le Primaire et le Secondaire, qui s'opposent non par l'âge des élèves scolarisés mais par le caractère social de leur recrutement. « L'instruction primaire universelle

¹⁴ Décret du 17 mars 1808, article 38

est désormais une des garanties de l'ordre et de la stabilité sociale » déclare Guizot pour justifier ce profond bouleversement¹⁵. Affirmation que ne récuseront pas, 50 ans plus tard, les fondateurs de la 3^{ème} République qui, après la sécularisation de l'école primaire, laïcisent son enseignement, le rendent gratuit et obligatoire, et, surtout, l'étendent aux filles. Ici encore, la préoccupation politique est clairement revendiquée : l'enseignement primaire est placé au service exclusif d'une cause politique, la défense de la République : « J'ai promis la neutralité religieuse ; je n'ai jamais promis la neutralité politique » déclare aux instituteurs le ministre Jules Ferry¹⁶ ; le contrôle idéologique d'une élite n'est plus de mise, même celui des hommes ne suffit plus pour diriger la société, les femmes deviennent partie prenante des dynamiques sociales : « Celui qui tient la femme, celui-là tient tout, d'abord parce qu'il tient l'enfant, ensuite parce qu'il tient le mari » n'hésite pas à affirmer le même Jules Ferry.¹⁷

1941 et la création d'un enseignement professionnel public

La fondation d'un enseignement technique public au 20^{ème} siècle ne relève pas des seules nécessités économiques ou des évolutions technologiques, mais aussi de préoccupations politiques. Si la loi Astier sur l'apprentissage, votée en 1919, place le jeune « apprenti » sous la responsabilité de son patron, c'est de peur que des centres de formation publics ne deviennent des creusets d'agitation révolutionnaire. C'est en définitif le régime de Vichy en 1941, pendant l'Occupation, qui ouvre, à côté des « Chantiers de jeunesse », plus de 900 « Centres de formation professionnelle », ancêtres en ligne directe de nos actuels lycées professionnels, afin de mieux contrôler la jeunesse ouvrière et de tenter de la former aux « exigences morales et politiques de la révolution nationale » du maréchal Pétain.¹⁸

Le mouvement vers l'école unique

Des filières ségrégatives

Pendant la 4^{ème} République (1947-1958), les structures scolaires de l'enseignement public se stabilisent dans trois ordres d'enseignement (Primaire, Secondaire et Professionnel) disposant chacun de ses établissements, de ses centres de formation d'enseignants, de ses programmes, de son corps d'inspecteurs et de sa direction ministérielle. Plus concurrents que complémentaires, ils reflètent davantage les hiérarchies sociales que les talents et les mérites, tant par le recrutement des élèves et des maîtres que par les débouchés des études : concurrence notamment des « Cours complémentaires » de l'enseignement primaire supérieur et des premiers cycles des lycées ; ou encore des « Collèges techniques » puis « Lycées techniques » du Secondaire, et des « Centres d'apprentissage » puis « Collèges d'enseignement technique » de l'enseignement professionnel.

Ces divisions scolaires, héritées des hiérarchies sociales de la France du 19^{ème} siècle, apparaissent progressivement, au cours de la première moitié du 20^{ème} siècle, de plus en plus inadaptées aux caractères d'une société en pleine modernisation (exode rural, urbanisation, développement du salariat, émancipation des femmes, montée de l'individualisme). Dès 1918, un manifeste d'officiers de la Grande Guerre proclame la nécessité d'une « école unique » organisée par « degrés » et non plus par filières¹⁹. Le mouvement pour la démocratisation de l'école ne cessera alors de se développer dans la société et la classe politique pour déboucher, cinquante ans plus tard, dans les grandes réformes de structures de la 5^{ème} République.

La démocratisation et l'unification des structures

Le but de ces réformes s'affirme de nouveau comme clairement politique : pour leur principal promoteur, le Général de Gaulle, il s'agit de « contribuer à effacer peu à peu les classes sociales » en ouvrant l'enseignement secondaire « aux masses » et en offrant « des chances égales à tous les jeunes

¹⁵ François Guizot, Lettre aux instituteurs primaires, 18 juillet 1833

¹⁶ Jules Ferry, Discours au Congrès pédagogique des instituteurs du 3 avril 1883

¹⁷ Jules Ferry, Discours d'avril 1870 à la Salle Molière

¹⁸ C. Lelièvre (1990) Histoire des institutions scolaires, Paris : Nathan, p.168

¹⁹ Manifeste des Compagnons de l'Université nouvelle

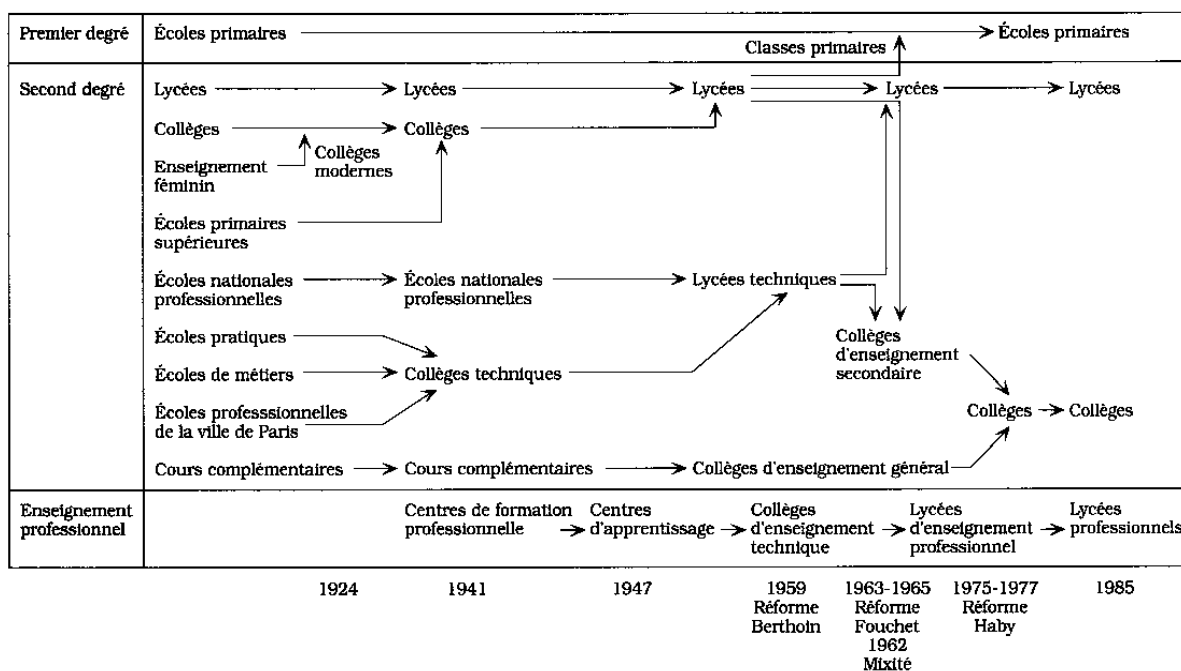
Français »²⁰. La réforme dite Fouchet place en 1963 les classes du premier cycle des lycées dans un nouvel établissement, le Collège d'enseignement secondaire, organisé en trois filières, selon le niveau des élèves ; douze ans plus tard, la réforme Haby fusionne ces filières et unifie le Collège d'enseignement secondaire et l'enseignement primaire supérieur (Cours complémentaires devenus en 1963 Collèges d'enseignement général) dans un « Collège unique », aux classes résolument hétérogènes.

Si la démocratisation du premier degré est achevée dès la Première guerre mondiale, à la Libération celle du second degré reste à faire. Paradoxalement, c'est Vichy qui l'a involontairement mise en branle, en confiant pour des raisons politiques les Ecoles primaires supérieures au Secondaire, réputé plus docile au Régime. La création en 1942 d'une nouvelle série du baccalauréat, accessible aux élèves du Primaire supérieur, va ainsi contribuer, après la Libération, à désenclaver et dynamiser cet enseignement. Le nombre d'élèves accueilli doublera presque entre 1945 et 1962 et dépassera alors, à la veille de l'unification, le nombre de ceux scolarisés dans les premiers cycles des établissements secondaires.

A partir de 1958, l'unification des filières et l'effort de scolarisation vont aller de pair : ainsi en 1958, le Primaire supérieur accueille 411 000 élèves et le premier cycle du Secondaire 507 000. Le collège unique, dont la construction s'achève en 1977, rassemble tous les élèves dans les mêmes classes et scolarise 2 500 000 élèves : la totalité des classes d'âge de 4 à 14 ans est alors scolarisée. Le système éducatif français est dès lors structuré par établissements de niveau : école maternelle, école primaire, collège (secondaire inférieur), lycée et lycée professionnel (secondaire supérieur). En 1985 la décision de scolariser la totalité des jeunes dans le secondaire supérieur s'accompagne de la diversification de ses filières, notamment par la création d'un « baccalauréat professionnel ».

Parallèlement, la scolarisation des filles ne cesse de progresser, en même temps que disparaissent en 1924 les structures ségrégatives qui empêchaient, comme pour les élèves du Primaire supérieur, leur accès au baccalauréat. En 1945, les bachelières représentent 3,7 % de leur génération, contre 4,8 % pour les garçons ; dès la fin des années soixante, leur nombre dépasse celui des garçons.

Figure 2-1 : La marche vers l'école unique et l'évolution des structures de l'enseignement public



Source : M-C. Grandguillot, *Enseigner en classe hétérogène*, Paris : Hachette Education, 1993

²⁰ Déclaration du Président de la République au conseil des ministres du 12 décembre 1962, citée par C. Lelièvre et C. Nique (1995), *L'École des Présidents*, Paris : Nathan

Le recul de l'enseignement privé

Il convient de distinguer un enseignement privé exclusivement dépendant des financements de particuliers ou d'entreprises à but lucratif, d'un enseignement privé contractuel associé à l'Etat représentant 95% des effectifs et très majoritairement constitué par les 10 000 établissements catholiques du pays.

L'enseignement privé catholique scolarise encore un garçon sur cinq et une fille sur deux au début du 20^{ème} siècle. Il subit, dans la période qui suit la Libération, une perte importante d'effectifs, due au contrecoup du statut favorable dont il a bénéficié sous le régime de Vichy. La proportion d'élèves qu'il scolarise chute globalement de 30 à 20 % dans le second degré entre 1950 et 1980 et, pendant la même période, de 20 à 15 % dans le premier degré. Devant ces pertes de substance les partisans de l'enseignement catholique se mobilisent et obtiennent la prise en charge par les fonds publics du fonctionnement des établissements (lois Marie et Barangé, 1951), puis des salaires des professeurs de ceux qui acceptent de passer contrat avec l'Etat (loi Debré, 1959) en contrepartie d'un contrôle public sur l'enseignement et les professeurs.

Une décentralisation aux effets contrastés

En 1982-1983, des lois de décentralisation (conservant aux communes la responsabilité de la gestion des écoles maternelles et élémentaires), confient les collèges aux départements, et les lycées et lycées professionnels aux régions. Les efforts financiers de ces collectivités territoriales sont depuis lors notables en matière de fonctionnement et d'investissement : leur part dans la dépense intérieure d'éducation augmente sensiblement tandis que la part de l'Etat diminue corollairement (cf. chapitre 1.) En revanche, ces dévolutions fractionnées ont sans doute durablement dessiné une division de la responsabilité politique en matière éducative entre les quatre types de collectivités publiques, une dispersion peu favorable à la continuité pédagogique et dont on peut se demander si elle ne constitue pas aujourd'hui un obstacle à d'indispensables réformes de structures.

Le système éducatif de nos jours : des fractures non totalement résorbées

Fruit d'une histoire complexe, le système éducatif français est encore marqué, après l'unification de ses structures et la démocratisation de son accès, par trois cicatrices encore profondes : entre le public et le privé, entre le premier et le second degré, enfin au sein de l'enseignement technique public.

Un dualisme entre Privé et Public tempéré et sous contrôle

Aujourd'hui, l'enseignement privé sous contrat, presque exclusivement catholique, est relativement intégré au service public d'éducation, tant par ses modes de financement que par son organisation pédagogique. Public et privé bénéficient en effet des mêmes dispositions de financement par les collectivités territoriales, tandis que l'Etat finance de son côté les rémunérations des enseignants et des documentalistes. Les chefs d'établissement, les personnels d'administration, de gestion, d'éducation et de service ne bénéficient pas de ces dispositions. Après l'échec des partisans de l'intégration totale de l'enseignement privé dans un service public unifié et laïque en 1983, la loi Chevènement de 1984 a institué une proportionnalité de financement entre les deux ordres d'enseignement, gelant ainsi, de fait, les positions sur le terrain. De nos jours le premier degré privé scolarise donc 14,5 % des élèves, et le second degré 20,5 %, proportions sans grands changements depuis vingt ans. Les programmes scolaires nationaux et le contrôle de l'enseignement s'imposent de la même façon dans le Public et le Privé. De même, les concours de recrutement et les carrières des enseignants sont strictement analogues, et leurs formations initiales sont même devenues partiellement communes pour le second degré. L'enseignement privé se distingue cependant par un recrutement des élèves affranchi de toute contrainte territoriale, le laissant ainsi libre d'accueillir un public d'élèves correspondant à ses objectifs.

La faiblesse de la coopération entre premier et second degrés

La coupure historique entre les deux ordres d'enseignement public, Primaire et Secondaire, se perpétue de nos jours entre le premier et le second degrés. D'un côté les écoles primaires publiques, dont le nombre a fortement diminué, passant de 68 000 en 1980 à 56 000 en 2005, du fait principalement de la disparition d'écoles rurales à classe unique (moins de 5000 contre plus de 11 000 il y a 25 ans), accueillent 2 300 000 élèves dans le préélémentaire et 3 400 000 élèves dans l'élémentaire. De l'autre 5000 collèges, 1500 lycées et 1000 lycées professionnels publics scolarisent 4 360 000 élèves. Malgré les instructions officielles incitant à la coopération entre instituteurs et professeurs d'une même zone, les collaborations demeurent peu nombreuses. Les obstacles sont d'abord culturels mais aussi administratifs.

Pour les élèves le choc est parfois rude entre l'école, où ils sont placés sous l'autorité d'un seul maître, et le collège où, sans transition ni préparation, ils se trouvent confrontés à la tutelle de plus d'une dizaine d'adultes. La formation initiale des enseignants, malgré la fusion des structures anciennes dans les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) en 1990, reste encore très différente dans son organisation comme dans ses contenus. Les dispositifs de formation continue restent, de leur côté, totalement disjoints. Il en va de même pour l'enseignement privé où la formation est prise en charge par les Centres de formation pédagogique conventionnés avec l'Etat. La conception des programmes d'études n'est pas vraiment harmonisée entre une école élémentaire aux finalités prioritairement « instrumentales » et un collège à la vocation « culturelle ». L'école obligatoire française n'est donc pas une « école de base » dont les contenus culturels se suffiraient à eux-mêmes. Dans la société le débat est d'ailleurs loin d'être clos entre les partisans d'un rapprochement de l'école élémentaire et d'un collège unifié dans une « école fondamentale » débouchant sur des études générales ou professionnelles, et les tenants d'un collège à filières diversifiées, qui orienterait progressivement vers l'enseignement technique les élèves incapables de suivre, et constituerait essentiellement la propédeutique du lycée. Des enquêtes récentes montrent que la majorité actuelle des enseignants serait partisan de la fin du collège « unique » et de l'ouverture précoce de filières²¹. Récemment, la définition d'un « Socle commun de connaissances et de compétences » (décret du 11 juillet 2006), valable pour l'ensemble de la scolarité obligatoire, est venue apporter un espoir de mise en cohérence des programmes scolaires de l'école élémentaire et du collège.

Un enseignement technique divisé

La logique de la division de l'enseignement technique entre des filières dites « technologiques » et « professionnelles » est un des aspects les moins faciles à expliquer à des interlocuteurs étrangers. Elle est essentiellement le fruit d'une évolution historique qui a vu la formation des techniciens se développer dès la fin du 19^{ème} siècle dans le cadre de l'enseignement secondaire, tandis que celle des ouvriers et employés s'est développée plus tard, dans les centres créés pendant la dernière guerre. Ces centres ont été conservés à la Libération, sous l'influence alors dominante de la Confédération générale du travail (CGT) et du Parti communiste français (PCF), peu soucieux de voir les enfants de la classe ouvrière se mêler à ceux de la petite bourgeoisie, et préférant la formation d'une « aristocratie ouvrière » à celle de futurs « déclassés ». Aujourd'hui subsistent donc deux types d'établissement : le lycée (enseignement général et technologique) et le lycée professionnel, deux baccalauréats, technologique et professionnel, et deux corps de professeurs. Cette séparation, maintenue pour des raisons corporatives, semble peu profitable aux élèves ; en outre elle est dispendieuse pour les collectivités et l'Etat, assez opaque pour les familles et les entreprises, et en définitive ségrégative sur le plan social.

Des enseignements spécialisés en cours d'intégration

La scolarisation des enfants handicapés tend de plus en plus souvent à être assurée dans le cadre scolaire normal. Il reste cependant dans le premier degré 48 000 élèves (0,74 %) scolarisés dans des classes d'intégration scolaire. Dans le second degré, les Sections d'enseignement général et

²¹ *Le Monde* du mardi 19 novembre 2002, p.10, enquête selon laquelle 52% des enseignants du primaire, 62% du collège et 53% du lycée seraient favorables à l'abandon du principe du collège unique

professionnel adapté, annexées aux collèges, accueillent 104 000 élèves. De plus, dans certains écoles et établissements du second degré, des Unités pédagogiques d'intégration (UPI) scolarisent 1 600 élèves handicapés. Enfin 80 Ecoles régionales d'enseignement adapté accueillent 11 000 élèves présentant de graves difficultés scolaires ou, pour 8 d'entre elles des handicapés moteurs ou visuels pour l'ensemble de la scolarité secondaire.

Des corps enseignants statutairement unifiés et culturellement divisés

Une grande diversité de catégories d'enseignants a précédé la période d'unification des structures. Plusieurs rapports parlementaires ou ministériels (Ribot 1899, Joxe 1972, Prost 1983, notamment) ont insisté sur les effets pervers de cette excessive diversité des statuts, des charges et des rémunérations pour des enseignants exerçant parfois les mêmes fonctions devant les mêmes élèves. La « revalorisation de la fonction enseignante » de 1989, œuvre du ministre Jospin, a unifié les statuts de tous les enseignants (premier et second degrés, enseignements général, technologique et professionnel) sur la base d'un recrutement de tous au niveau de la licence universitaire, de deux années de formation initiale dans le cadre du même institut universitaire de formation des maîtres (IUFM, un par région éducative ou « académie »), et de carrières strictement analogues. Subsistent pourtant aujourd'hui trois types de professeurs ayant des recrutements, des rémunérations et des carrières identiques : professeurs des écoles (écoles maternelles et élémentaires), professeurs certifiés (collèges et lycées) et professeurs de lycée professionnel. Enfin, le concours traditionnel et considéré comme prestigieux de l'agrégation, qui permet de recruter environ 10% des professeurs de collège et de lycée au niveau de la maîtrise universitaire, a été conservé. Il est remarquable de constater ici la prégnance des anciens ordres d'enseignement (Primaire, Secondaire, Professionnel) par rapport aux nouvelles structures par niveau.

Des efforts financiers soutenus mais à l'efficacité désormais limitée

Depuis la Libération, l'effort financier en faveur de l'éducation a rarement été démenti. Ainsi, entre 1950 et 1980, le budget de la section scolaire de l'éducation nationale a été multiplié par 9 en francs constants. La dépense intérieure d'éducation est passée de 6,3 % du PIB en 1974 à 6,9 % en 2001 (avec une pointe de 7,6 % entre 1993 et 1997). Enfin la dépense moyenne par élève a crû en euros constants de 3300 € (1975) à 6970 € (2005). Pendant cette période d'un quart de siècle, la proportion d'une classe d'âge accédant au niveau IV de qualification (baccalauréat) est passée de 30 à 70 %, tandis que la proportion de jeunes accédant au niveau V (Brevet d'enseignement professionnel et Certificat d'aptitude professionnel) est passée de 80 à 93 % d'une génération. Au total la proportion de jeunes sortant du système scolaire sans qualification est tombée de 37 % en 1965 à 6 % en 2005.

Cependant, on observe une quasi-stagnation de cet indicateur depuis dix ans, de même que des taux d'accès aux niveaux IV et V de qualification. Ceci est d'autant plus préoccupant que, pendant cette dernière décennie, le nombre d'élèves a globalement diminué de 3 % et que le nombre d'enseignants s'est accru de plus de 4 % (essentiellement dans le second degré). Parallèlement, la dépense moyenne par élève du premier degré a augmenté de 20 % et celle du second degré de 13 %, en euros constants. Cette véritable perte d'efficacité amène donc logiquement à rechercher aujourd'hui des pistes de progrès plus qualitatives que quantitatives.

Une stratégie continue de réforme qui rencontre des résistances

Les propositions d'évolution de la profession enseignante, telles qu'elles ressortent des rapports officiels, se caractérisent depuis au moins un siècle par une remarquable continuité : il s'agit d'engager les professeurs à travailler collectivement, surtout dans le second degré, de les amener à être davantage présents, à s'investir dans la dimension éducative, à adapter leur pédagogie à leurs élèves. Pour y parvenir il est proposé de renforcer le rôle des directeurs et des inspecteurs ainsi que l'autonomie des écoles et des établissements. La loi d'orientation de 1989 insiste sur la nécessité pour chaque établissement scolaire d'avoir un projet validé par le niveau académique. Il n'est pas moins remarquable de constater la résistance que rencontre cette stratégie continue de changement de la part

des acteurs comme de la technostructure, à tel point d'ailleurs qu'on peut s'interroger sur sa pertinence.²²

Le premier degré : une organisation administrative et pédagogique de proximité

Une organisation administrative de proximité

Les écoles primaires ne bénéficient d'aucune autonomie administrative et financière ; contrairement aux établissements scolaires du second degré, elles ne possèdent pas la personnalité morale et juridique. Ce sont, sur le plan administratif, de simples services municipaux. Le directeur d'école n'a donc aucune responsabilité financière ou juridique, le premier échelon de l'organisation administrative scolaire étant la « circonscription », dirigée par un inspecteur de l'éducation nationale (IEN) aidé de conseillers pédagogiques.

L'IEN est responsable administratif et pédagogique d'un réseau d'écoles (souvent plusieurs dizaines) et notamment de la carte scolaire, de l'implantation des emplois et de la gestion des maîtres. Il est lui-même placé sous l'autorité d'un inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN). L'inspecteur de l'éducation nationale chargé d'une circonscription du premier degré est, au plus près du terrain, celui qui assure la représentation de l'Etat auprès des maires et des autres représentants des collectivités ; il est le garant des politiques nationales. Les IEN sont issus pour plus de 80% de l'enseignement du premier degré. Leurs missions : organiser, animer, contrôler, aider à la mise en place des nouvelles directives et évaluer les enseignants. Dans leurs actions, les IEN sont assistés d'une équipe de circonscription, entité de fait plus que structure réglementaire, de composition variable selon les départements et les secteurs. Son noyau est constitué des conseillers pédagogiques et du secrétaire de circonscription ; s'y ajoutent des enseignants responsables des technologies de la communication et des animateurs chargés des langues vivantes. De plus, l'inspecteur coordonne et anime l'ensemble des Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté, dont il évalue le fonctionnement et les maîtres. Un inspecteur a la responsabilité de 300 enseignants en moyenne, répartis dans des écoles dont le nombre peut varier de 30 à plus de 70, souvent trop élevé pour permettre une régulation d'ensemble, un accompagnement soutenu et des échanges réguliers.²³

Une décentralisation sur les communes exigeant parfois des regroupements

Les près de 40 000 communes françaises expliquent la petitesse et la dispersion de beaucoup d'écoles, et pas seulement en zone rurale. C'est pourquoi le ministère de l'éducation nationale incite de plus en plus les établissements primaires à se regrouper et à créer des réseaux intercommunaux d'écoles, visant la complémentarité des apports pédagogiques, notamment en matière de langues vivantes, d'activités artistiques ou périscolaires. Le système primaire reste très dépendant des communes qui détiennent la responsabilité des locaux, des personnels non enseignant et du logement des enseignants. La loi 2004-809 du 13 août 2004 a permis en principe la création à titre expérimental d'un nouveau type d'établissement public, l'établissement public d'enseignement primaire (EPEP), doté de la personnalité morale et juridique et d'une autonomie administrative et financière. Pour l'instant (fin 2006) cette possibilité n'a pas été exploitée, faute de décret d'application et surtout de volonté politique. Cependant, une déclaration ministérielle de décembre 2006 semble indiquer l'existence d'une nouvelle volonté gouvernementale d'expérimenter ce statut.

Une organisation pédagogique en évolution

L'école primaire comprend l'école maternelle de 2 à 6 ans, sur 3 niveaux, non obligatoire, suivie de l'école élémentaire de 6 à 11 ans, sur 5 niveaux, obligatoire. Elle est dorénavant structurée en trois cycles d'études (décret du 6 septembre 1990) : cycle 1 ou des apprentissages premiers, cycle 2 ou des

²² J-P. Obin, *Enseigner, un métier pour demain*, Paris : La Documentation française, 2002, pp. 15 à 22

²³ F. Platone « Les inspecteurs de l'éducation nationale et la rénovation de l'école primaire » in F. Cros et G.Adamczewski, *L'innovation en éducation et en formation*, Paris/Bruxelles : De Boeck Université/INRP, 1996, pp. 185-191

apprentissages fondamentaux et cycle 3 ou des approfondissements. L'observation depuis 1997, pendant les premières années de scolarité primaire, d'un panel d'élèves, montre que les chances de réussite scolaire et de non redoublement d'un élève sont d'autant plus grandes qu'il est entré précocement à l'école maternelle, qui scolarise 25% des enfants de 2 ans et la totalité des enfants de 3 à 5 ans.²⁴

Des réformes pédagogiques restées souvent structurelles

Les réformes des quinze dernières années ont porté sur les structures (cycles, pas encore tous installés), sur les modalités pédagogiques de leur mise en œuvre et sur l'apprentissage précoce des langues vivantes. Des textes officiels guident les enseignants sur ces nouvelles voies. Ainsi la « charte pour l'école du 21^{ème} siècle », pilotée par l'Institut national de recherche pédagogique auquel ont été associés des universités et des instituts universitaires de formation des maîtres, publiée en 1999, eu pour objectif d'aider les écoles à construire des projets dans lesquels seraient insérées de nouvelles modalités pédagogiques : évaluation formatrice, groupes de besoins, accompagnement des élèves en difficulté, structures adaptées au contexte local et aidées par des « contrats éducatifs locaux ». L'introduction de l'enseignement des langues vivantes, par touches successives, est plus récente. Elle s'appuie sur les ressources locales : des instituteurs, aidés par des fiches pédagogiques fournies par le ministère, se sentent compétents pour enseigner, sinon l'IEN fait appel à des professeurs du second degré, voire à d'autres catégories de personnes.

Des enseignants désormais recrutés au niveau de la licence universitaire

En 2005, le nombre de personnes exerçant en France le métier d'enseignant a franchi le cap du million : 860 000 travaillent dans l'enseignement public (318 000 dans le premier degré, 424 000 dans le second, 76 000 dans le supérieur, 42 000 sont rattachées à un centre de formation) ; 145 000 exercent dans l'enseignement privé sous contrat (46 000 dans le premier degré et 99 000 dans le second). Cette importance démographique, d'ailleurs croissante car ils étaient en effet à peu près 100 000 de moins il y a quinze ans, conduit à une gestion souvent complexe

Figure 2-2 : Les personnels enseignants de l'enseignement public au 31 janvier 2005

Catégories de personnels	Effectifs	Âge : part en %		Part des femmes %	Temps partiels %
		- de 30 ans	50 ans et +		
Enseignants dans le 1 ^{er} degré	318 236	16,5	21,6	79,7	7,6
Enseignants dans le 2 nd degré	424 385	12,2	34,7	57,0	8,4
Enseignants du supérieur	76 004	8,6	39,1	34,9	1,6
Enseignants en IUFM	41 573	64,1	9,3	67,1	0,9
TOTAL	860 198	13,1	29,0	64,5	7,1

Source : Tableau statistique 6982, DPD-Ministère de l'Éducation nationale, 2006

Dans le premier degré, le corps des *professeurs des écoles* (près de 80 % des titulaires en 2005) est en voie de remplacer celui des *instituteurs* auquel il succède, et qui ne rassemble plus qu'une part minoritaire des âges médians d'une profession²⁵ dont, par ailleurs, la féminisation s'accroît. Ils sont recrutés par concours, au niveau des académies et gérés au niveau des départements. Ils sont formés en deux ans dans les IUFM, la première année préparant et la seconde succédant au concours de recrutement. Les enseignants du premier degré public représentent 25% du total des personnels de

²⁴ *Scolarisation à 2 ans et réussite au début de l'école élémentaire*, Education et formations n°60, DEP-MEN (2001)

²⁵ Les plus jeunes accédant par concours au corps de promotion, les plus anciens par liste d'aptitude

l'Education Nationale, 43% des personnels enseignants de l'enseignement scolaire public, dont ils prennent en charge 56% des effectifs d'élèves. Le corps enseignant des écoles apparaît en moyenne plus jeune et plus féminisé que celui du Secondaire.

Une aide diversifiée

Les enseignants du primaire sont épaulés par des personnels issus de leur rang et par certains spécialistes.

Les conseillers pédagogiques

Ce sont des enseignants du primaire qui ont été reconnus pour leurs compétences professionnelles et de formateurs. Ils accompagnent les enseignants dans leurs pratiques pédagogiques. Ils entourent l'IEN et l'aident dans ses tâches de formation continue et d'évaluation. Ces conseillers sont nommés par l'inspecteur d'académie.

Les spécialistes des Réseaux d'aide aux élèves en difficulté

Ces spécialistes sont des psychologues scolaires (anciens enseignants du premier degré ayant passé un concours), des orthophonistes, ou encore des professeurs des écoles ayant passé un certificat d'aptitude à l'adaptation scolaire comportant une spécialité par handicap.

Les maîtres formateurs

Ils sont chargés, en étroite liaison avec les IUFM, d'assurer la formation initiale et continue des enseignants. Leur mission est définie par une note de service du 5 décembre 1995 qui souligne « la place importante et irremplaçable du terrain dans le processus de préparation au métier d'enseignant ». Les enseignants ayant des fonctions de maîtres-formateurs sont responsables de l'articulation entre l'IUFM et la classe, entre apports théoriques et pratiques professionnelles. Ils sont titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou professeur des écoles maître formateur (CAFIPMF) après une pratique de terrain d'au moins cinq ans.

Les spécialistes des activités artistiques ou sportives

Ce sont des personnels recrutés sur contrat et possédant un diplôme d'Etat ; ils sont employés par l'Etat ou par les collectivités territoriales. Ils interviennent auprès des élèves dans leur domaine de compétence et complètent ainsi la polyvalence des maîtres.

Le second degré : une autonomie pédagogique relative dans une organisation administrative à quatre niveaux hiérarchiques

Une organisation pédagogique appuyée sur trois types d'établissement

L'élève qui sort de l'école élémentaire entre au collège en classe de 6^{ème} ²⁶. Il y accomplit en principe quatre années d'études pour être orienté vers un lycée (enseignement général ou technologique) où les études durent trois années pour obtenir le baccalauréat, ou bien vers un lycée professionnel où il peut obtenir, en général en deux années, un Certificat d'aptitude professionnel (CAP, spécialisé) ou un Brevet d'enseignement professionnel (BEP, moins spécialisé) ; les meilleurs titulaires de ce diplôme peuvent alors suivre deux nouvelles années d'études, en lycée pour obtenir un baccalauréat technologique, ou en lycée professionnel pour décrocher un baccalauréat professionnel. A cette organisation en années d'études se superpose depuis 1990 un découpage en cycles d'études d'une ou deux années. Ainsi les quatre années du collège sont regroupées en trois cycles : d'accueil (6^{ème}), central (5^{ème} et 4^{ème}), et d'orientation (3^{ème}). De son côté, le lycée est organisé en deux cycles : de détermination (2^{nde}) et terminal (1^{ère} et Terminale) ; de même le lycée professionnel comporte deux cycles (préparation d'un CAP ou BEP, préparation d'un baccalauréat). Enfin, à partir de 16 ans, un élève peut se diriger vers le secteur de l'apprentissage, sous statut salarial, pour obtenir un diplôme

²⁶ La France se singularise par un compte à rebours des années d'études : avant la réforme de 1962 on entrait au lycée à six ans, en 11^{ème}, ce qui exprimait simplement qu'il restait à l'enfant encore onze années d'études pour arriver au baccalauréat...

professionnel (principalement un CAP). En fait cette organisation en cycles reste assez formelle, parents, élèves et enseignants continuant de raisonner en années d'études. Seul le processus d'orientation en est réellement affecté, car le redoublement et l'orientation ne sont plus autorisés en cours de cycle (sauf si la famille est volontaire). Quelques interrogations demeurent cependant sur cette architecture.

La principale concerne les études au collège. Faut-il y maintenir tous les élèves en retardant à la fin de la 3^{ème} (14-15 ans) la première orientation possible vers des études professionnelles (jusqu'au milieu des années 90 subsistaient en effet des possibilités d'orientation en fin de 5^{ème} (12-13 ans) vers le lycée professionnel ou l'apprentissage) ? Dans ce cas, faut-il maintenir l'unité de l'enseignement du collège ou y instituer une certaine diversification ? Si on s'oriente vers cette dernière solution, comme l'indiquent les récentes initiatives de créer une « option de découverte professionnelle » de 6 heures hebdomadaires en 3^{ème} et une possibilité d'orientation vers l'apprentissage dès 14 ans, quel degré de pré-orientation cette option doit-elle ou peut-elle induire pour la suite des études ? Ces questions agitent depuis un quart de siècle les enseignants et l'opinion publique. Plusieurs solutions ont été mises en œuvre sans qu'aucune ne s'impose vraiment. Comme on l'a vu au chapitre 2, cette instabilité chronique du collège provient plus fondamentalement de la difficulté à trancher entre deux conceptions qui divisent profondément le corps social : doit-il constituer la fin de l'école fondamentale ou la préparation du lycée ?

Une organisation administrative à quatre niveaux hiérarchiques

L'organisation administrative du système scolaire est calquée sur celle des pouvoirs publics. Aux quatre niveaux de responsabilité politique (Etat, région, département, commune) correspondent les quatre niveaux d'organisation de l'administration scolaire : administration centrale, académies (rectorats), départements (inspections d'académie), établissements scolaires. Les compétences respectives de ces niveaux hiérarchiques évoluent depuis un quart de siècle en fonction des efforts de décentralisation (cessions de responsabilités de l'Etat aux collectivités territoriales et aux établissements scolaires) et de déconcentration (délégations de compétences d'un échelon supérieur vers un échelon inférieur de l'Etat). Décentralisation et déconcentration sont des dynamiques qui sont loin d'être achevées comme en témoigne la loi de décentralisation de 2003 qui eut notamment pour effet de transférer aux régions et aux départements les personnels techniques, ouvriers et de service des établissements scolaires.

A l'heure actuelle, pour le secteur public, les départements sont propriétaires et responsables des collèges et les régions des lycées et des lycées professionnels, dont ils assurent le fonctionnement et les investissements financiers (construction et maintenance) ; l'Etat conserve pour sa part la maîtrise des contenus d'enseignement, du recrutement et de la gestion des personnels enseignants, d'éducation, d'orientation et administratifs, ainsi que la responsabilité du contrôle administratif et pédagogique. La plupart des actes de formation et de gestion des personnels est assurée au niveau académique, à l'exception notable du recrutement des enseignants et des cadres pédagogiques et administratifs, qui reste national.

Les établissements scolaires, qui bénéficient de la personnalité juridique et morale (contrairement aux écoles primaires), sont responsables de l'organisation pédagogique ; ils doivent présenter leur politique éducative et pédagogique dans un « projet d'établissement » voté par leur Conseil d'administration pour une période de trois à cinq ans, traduction d'une autonomie reconnue par le décret du 30 août 1985 créant les « établissements publics locaux d'enseignement » (EPL). L'échelon intercommunal du « bassin de formation », en voie de développement, doit en principe rester un niveau fonctionnel de coordination et d'animation pédagogique entre écoles, collèges et lycées d'une même zone, sans responsabilité administrative.

Les enseignants et les autres personnels liés à l'enseignement

Des enseignants nombreux et qualifiés

Dans le second degré public, les corps ouverts au recrutement représentent, en 2005, 92 % des enseignants en fonction dans les établissements scolaires (contre 50 % quinze ans auparavant) : 50 000

agrégés et assimilés (soit 12,8 % du total), 247 000 *certifiés* et assimilés (63 %) et 62 000 *professeurs de lycée professionnel* (15,9 %). Les corps mis en extinction (*adjoints et chargés d'enseignement, professeurs d'enseignement général de collège*) ne représentent plus que 18 000 personnes (4,6 %) et les non-titulaires (auxiliaires et contractuels) 13 000 personnes (3,4 % du total). Ces personnels sont recrutés par des concours nationaux. Comme pour ceux du premier degré, leur formation de 2 années dans les IUFM se situe de part et d'autre du recrutement.

Depuis 1993, le recrutement, la formation initiale et la gestion des carrières des enseignants du Privé ont été alignés sur ceux de l'enseignement public. Statutairement, les professeurs des établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat (l'essentiel de l'enseignement secondaire catholique) sont des contractuels de droit privé dont l'employeur est l'organisme gestionnaire de l'établissement (souvent une association regroupant les familles). Ils sont recrutés sur la base de concours nationaux organisés par l'Etat, strictement parallèles et identiques dans leurs formes et exigences à ceux des professeurs certifiés et des professeurs de lycée professionnel de l'enseignement public. Ils sont formés dans les mêmes IUFM et bénéficient ensuite de la même carrière que leurs collègues. En revanche leur formation continue relève d'organismes privés spécifiques.

Les personnels d'inspection

Recrutés par concours parmi les professeurs sur la base de la discipline enseignée et formés pendant deux années en alternance au niveau national, les personnels d'inspection relèvent de deux statuts distincts : Inspecteur d'académie inspecteur pédagogique régional (IA-IPR) pour l'enseignement en collège et en lycée, Inspecteur de l'éducation nationale (IEN) pour l'enseignement en lycée professionnel. Ces personnels sont placés sous l'autorité du recteur d'académie et sont chargés de l'inspection et de la notation des professeurs ainsi que de l'organisation des examens et, plus généralement, de l'animation pédagogique de la discipline d'enseignement dont ils sont issus.

Les conseillers d'éducation

Spécificité française, ces personnels dont le recrutement, la formation en IUFM et la carrière sont analogues à ceux des enseignants, sont chargés, dans les établissements, de l'organisation de l'éducation des élèves et de la vie des élèves au sein de l'établissement scolaire : contrôle des absences, discipline et surveillance, activités socio-éducatives, etc. Ils dirigent parfois un important service dit de « la vie scolaire » au sein duquel travaillent des personnels de statut plus précaire : surveillants (relevant de la fonction publique), aides éducateurs et contrats emploi solidarité (contractuels de droit privé) et, à partir de 2003, « assistants d'éducation ».

Les documentalistes

Chargés d'animer les Centres de documentation et d'information (CDI) présents dans chaque établissement, les documentalistes sont statutairement des professeurs. Ils s'en distinguent cependant par leur fonction qui, bien que pédagogique, n'est pas d'enseigner, par leur rôle de collaboration avec l'ensemble des professeurs et leur place centrale au sein de l'établissement. Le développement des technologies de l'information et de la communication éducatives a beaucoup fait évoluer le métier de documentaliste et l'espace du CDI.

Des politiques éducatives élaborées en concertation

Des changements qui demandent du temps

L'élaboration des politiques éducatives est loin d'être une chose simple dans un pays centralisé et politisé comme la France. La moindre velléité de changement suscite de manière générale une série d'oppositions des secteurs de la société dont les intérêts sont touchés ou les habitudes affectées par la réforme. L'éducation ne déroge pas à ces règles, au contraire, car c'est à la fois le premier budget de l'Etat et le premier sujet de préoccupation des Français. Quoi qu'il en soit, les réformes politiques sont rarement imposées brutalement et suivent souvent un long cheminement à la fois politique et administratif. Si, au début du siècle, il n'a fallu que 3 ans pour que les idées émises par le rapport parlementaire d'Alexandre Ribot (1899) soient mises en œuvre dans la réforme des lycées de 1902, il

a fallu au moins 20 ans pour que la démocratisation du second degré souhaitée par la commission Langevin-Wallon (1945-1947) commence à voir le jour avec la réforme Fouchet du premier cycle du second degré de 1965-67 ; de même, quinze ans ont été nécessaires pour que la décentralisation et l'autonomie des établissements scolaires, proposées par le colloque d'Amiens de 1968 commencent à être mises en œuvre en 1986.

Des stratégies élaborées en amont

La stratégie politique adoptée par les ministres réformateurs consiste donc, le plus fréquemment, à demander à une personnalité éminente et si possible incontestée (universitaire, parlementaire...) ou à une commission d'experts indépendants, un rapport d'analyse et de propositions. Plus rarement, mais ce fut la méthode dominante des années 60, une grande manifestation intellectuelle (colloque) rassemblant universitaires, hommes politiques et technocrates modernisateurs couronne une réflexion préparatoire menée par des groupes de travail spécialisés. Enfin, dernière stratégie, des « assises » régionales et nationales, rassemblant les acteurs institutionnels et sociaux, ou leurs représentants, sont conviés à débattre d'orientations ou de projets. L'impact médiatique, évidemment essentiel, de ces différentes méthodes n'est pas totalement équivalent, mais les objectifs de ces dispositifs sont identiques : d'une part afficher une volonté politique transformatrice, à défaut des réformes elles-mêmes, plus difficiles à mener à bien ; écouter, comprendre, déceler les difficultés, les obstacles et les réticences de certains groupes afin d'éviter les impairs dans la mise en œuvre ; expliquer, convaincre, discuter avec les différents syndicats, fédérations de parents et groupes de pression influents.

Des instances consultatives nombreuses à tous les niveaux d'organisation

Sur un plan plus formel, et donc plus administratif, les réformes de structures ou de programmes sont soumises à un cheminement précis et parfois long avant de pouvoir éclore, dans lequel les instances de concertation paritaires jouent un rôle essentiel, mais en trompe-l'œil. Ces instances consultatives (elles ne prennent pas de décisions mais les proposent à l'autorité administrative) sont de deux sortes : les commissions administratives paritaires (CAP) départementales, académiques et nationales examinent, pour chaque corps de fonctionnaires, toutes les questions individuelles et collectives relatives aux carrières des personnels ; les comités techniques paritaires (CTP) départementaux, académiques et national sont compétents pour examiner l'organisation du travail et ses éventuelles évolutions. En ce qui concerne les programmes, des groupes d'experts organisés par discipline et, pour l'enseignement technique et professionnel, des commissions professionnelles consultatives rassemblant experts et représentants des patrons et des salariés d'un secteur professionnel, rédigent des projets de programmes qui sont ensuite soumis au Haut Conseil de l'éducation puis à une concertation générale par diffusion au Bulletin officiel. Pour toute réforme, de structure ou de programme, le passage par le Conseil supérieur de l'éducation (composé de représentants de l'administration, des personnels et des usagers – élèves et parents) est obligatoire. Enfin certaines réformes nécessitent le passage par la loi, et donc par le Parlement après un avis du Conseil d'Etat. En fait beaucoup de ministres ne cherchent pas à imposer une réforme en « passant en force », contre l'avis des instances consultatives ; ils préfèrent souvent négocier en amont, de manière informelle, avec les principaux syndicats et les autres organisations influentes, les aménagements qui entraîneront leur approbation ou, à tout le moins, leur neutralité (processus appelé par euphémisme « concertation »). Ces tractations, souvent de coulisses, peuvent durer très longtemps, d'autant plus que les opinions et les intérêts entre organisations consultées sont parfois contradictoires, ce qui peut expliquer la lenteur ou la progressivité de certains processus de réforme.

Une volonté de prise en compte du terrain

Ces changements s'appuient parfois sur des expérimentations plus ou moins contrôlées, ou connues. La recherche développement est encore peu présente dans la prise de décision, de même que les comparaisons internationales. Cependant, au fur et à mesure des années, le corps enseignant est plus volontiers consulté pour de nouveaux programmes ou des changements de structures. De plus, les instructions officielles sont accompagnées de documents illustratifs, de recommandations non obligatoires et d'outils méthodologiques. De plus en plus souvent, les modifications sont diffusées sous forme d'orientations cadres, de façon à laisser à chaque établissement la possibilité d'adapter ces nouvelles directives au terrain de façon pertinente. C'est le cas, par exemple, de la récente création

d'un conseil pédagogique au sein de chaque établissement (cf. chapitre 3). La Direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale a également créé un dispositif de repérage des innovations de façon à faire remonter les pratiques pertinentes et à en assurer la diffusion, dans une démarche ascendante en rupture avec les traditions bureaucratiques. Enfin, la loi de décentralisation de 2003, en permettant des dérogations aux directives nationales dans le cadre d'expérimentations, renforce sans doute encore cette perspective.

Une opinion publique ambivalente

L'ambivalence actuelle du public français par rapport à l'école est représentative de ce que des sociologues ont pu appeler le nouveau « cocktail de valeurs » qui travaille la société française et qui associe volontiers une demande supplémentaire de liberté dans le domaine privé (et les choix scolaires concernant les enfants sont vécus comme tels), à une demande d'autorité, voire d'ordre dans le domaine public (et l'espace de l'école est perçu comme tel.)²⁷ On demande ainsi à la puissance publique de résoudre une équation difficile : « déréguler » les conditions de la scolarisation au risque d'augmenter les inégalités devant l'école, tout en « réglant » plus fermement l'espace scolaire, c'est-à-dire en assurant plus rigoureusement l'égalité de tous devant la loi. Il n'est pas sûr qu'en ce domaine un point d'équilibre puisse être facilement atteint !

Des syndicats puissants mais divisés

Les syndicats d'enseignants

Le syndicalisme enseignant a en France une histoire particulière. Lors de la division de la grande centrale ouvrière, la CGT (Confédération générale du travail), à l'ouverture de la Guerre froide en 1947, la Fédération de l'éducation nationale (FEN) a évité la scission et est restée unie en refusant toute affiliation confédérale. Mais cette unité est restée de façade : de 1947 à 1992, les luttes internes entre socialistes et communistes ont dominé le syndicalisme enseignant. Cette division s'est doublée à partir de 1965 d'une vive opposition entre le syndicat des instituteurs (proche des socialistes) et celui des professeurs du secondaire (proche des communistes.) De l'éclatement de la FEN en 1992, qui a consacré une longue paralysie interne due à d'incessants conflits fratricides, sont nées deux nouvelles organisations : la FSU (Fédération syndicale unifiée) proche de l'extrême gauche et majoritaire, et l'UNSA (Union nationale des syndicats autonomes) minoritaire et proche des socialistes. Parallèlement le syndicalisme d'inspiration chrétienne mais sécularisé de la CFDT (Confédération française et démocratique du travail) est de longue date présent dans le monde enseignant avec le SGEN (Syndicat général de l'éducation nationale.) Existente également une dizaine de petites organisations, très minoritaires ou catégorielles. Aux dernières élections professionnelles (décembre 2005), la FSU est arrivée en tête dans le premier degré avec 45 % des voix, suivie par l'UNSA (25%) et la CFDT (10 %). Dans le second degré, la FSU domine également (46 % des voix, malgré sa faiblesse dans l'enseignement professionnel), suivie par la CFDT (11 %).

Malgré une baisse sensible de la syndicalisation, le monde enseignant est celui où elle reste la plus élevée, et où les organisations professionnelles sont les plus puissantes. Avec des taux de syndicalisation 10 fois plus importants que dans le secteur privé et 3 fois plus que dans la fonction publique, et plus de 60 % de votants aux élections professionnelles, le monde enseignant fait encore figure d'exception dans un monde du travail français frappé par une désyndicalisation de masse.

Ces organisations jouent un rôle important dans le fonctionnement de l'école publique en faisant siéger leurs élus dans les organes de gestion et de concertation qui existent à tous les niveaux du système administratif : au niveau local, dans les conseils d'école et les conseils d'administration des établissements scolaires ; aux niveaux départemental, régional et national, dans les comités techniques paritaires (CTP) chargés de discuter de l'organisation et du fonctionnement administratif, et dans les commissions administratives paritaires (CAP) chargées d'examiner la gestion des carrières des personnels ; au niveau national, au Conseil supérieur de l'éducation nationale, chargé d'examiner les initiatives du pouvoir exécutif (projets de textes législatifs et réglementaires.)

²⁷ P. Bréchon, *Les valeurs des Français*, Paris : A. Colin, 2000

Les syndicats de dirigeants scolaires

En ce qui concerne plus spécialement la direction des écoles (premier degré) et des établissements scolaires (second degré), la situation syndicale est différente. Dans les écoles primaires, les « directeurs d'école » qui sont statutairement des enseignants chargés d'une fonction, n'ont pas d'organisation syndicale autonome ; ce qui ne les a pas empêchés de mener depuis plusieurs années une « grève administrative » très suivie pour obtenir des améliorations de leurs conditions de travail. Dans le secondaire, en revanche, les chefs d'établissement et leurs adjoints, qui ont le même statut de « personnels de direction », sont fortement syndiqués dans une organisation, le SNPDEN (Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale, affilié à l'UNSA) qui a obtenu 69 % des suffrages aux élections professionnelles de décembre 2005. Depuis quelques années, une nouvelle organisation, I&D (Indépendance et direction) tente de lui faire concurrence (20 % des voix en 2005.) La représentativité du SNPDEN en a fait ces dernières années le partenaire incontournable, et parfois unique, de la direction de l'encadrement du ministère de l'éducation nationale, pour toutes les opérations de gestion des carrières et d'amélioration statutaire.

CHAPITRE 3 : GOUVERNANCE ET DIRECTION DES ÉCOLES ET DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Comme on l'a vu dans le chapitre 2, l'un des caractères du système éducatif français est la coupure profonde existant de longue date entre les organisations administratives et pédagogiques des premier et second degrés. Cette particularité a des effets importants sur les organes de direction et les modes de gouvernance, profondément différents, des « écoles primaires » d'une part et des « établissements scolaires » d'autre part. Les différentes sections de ce chapitre sont donc le plus souvent conçues en deux parties distinctes qui traitent séparément des deux degrés de l'enseignement scolaire.

Des conceptions différentes de la direction des écoles primaires et des établissements secondaires

Dans le premier degré, les écoles primaires publiques ne bénéficient pas de la personnalité morale et juridique et n'ont pas d'autonomie financière ; sur le plan juridique, ce sont des services municipaux ; ce statut a peu évolué depuis leur création en 1833. Le « directeur d'école » est donc un instituteur ou (de plus en plus souvent) un professeur des écoles qui, tout en conservant ce statut, est simplement chargé, le plus fréquemment à temps partiel, de fonctions administratives et pédagogiques, et qui continue d'être géré dans son corps d'origine.

Rien de tel dans le second degré, où les collèges, lycées et lycées professionnels sont, depuis le décret du 30 août 1985, des « établissements publics locaux d'enseignement » (EPL), dotés de la personnalité morale et juridique, d'importantes responsabilités financières et administratives, et d'une sérieuse autonomie pédagogique et éducative. Les EPL sont dirigés par des « chefs d'établissement » qu'on appelle, pour des raisons historiques, « principaux » dans les collèges et « proviseurs » dans les lycées et les lycées professionnels. Ils appartiennent au corps des « personnels de direction », créé par le décret du 11 décembre 2001, et quittent donc leur statut d'origine (enseignant le plus souvent) en y accédant. Ils sont entourés d'un ou plusieurs « adjoints » appartenant au même corps des personnels de direction, d'un « gestionnaire » appartenant à un corps de l'administration scolaire et universitaire, d'un ou plusieurs « conseillers principaux d'éducation » et, dans l'enseignement technique et professionnel, d'un « chef des travaux ».

Des cadres réglementaires nationaux

Bien que leurs fonctions et leurs responsabilités soient bien différentes, notamment dans leurs relations aux collectivités territoriales, l'autorité des directeurs d'école et des chefs d'établissement procède toutes deux de l'Etat, qui les recrute, les nomme et gère leurs carrières.

Dans le premier degré, un statut de fonction

Les directeurs d'école ont un statut d'emploi défini par le décret du 24 février 1989. Ils sont recrutés sur une liste d'aptitude élaborée au niveau départemental et établie par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN), autrement dit par le représentant départemental du ministre de l'éducation nationale. L'inscription sur cette liste d'aptitude nécessite plusieurs conditions : en faire la demande, avoir 21 ans et avoir enseigné depuis au moins 2 ans.

Les candidatures sont examinées par une commission consultative départementale, nommée par l'IA-DSDEN, qui émet un avis fondé sur l'étude d'un dossier, suivi d'un entretien avec le candidat. Les inscriptions sur la liste sont arrêtées par l'IA-DSDEN, pour une durée de 3 ans. La nomination comme directeur d'école, sur un poste vacant demandé par l'intéressé, doit donc intervenir pendant cette période et après un stage de formation de trois semaines, sauf de devoir renouveler la procédure d'inscription. En outre, l'IA-DSDEN peut nommer directeur une personne inscrite sur la liste d'aptitude d'un autre département et qui, entre temps, a changé d'affectation. Il peut également

nommer directeur un instituteur ou professeur des écoles exerçant depuis 3 ans au moins ces fonctions par intérim. Ces nominations sont évidemment soumises, comme tous les actes de gestion des carrières des enseignants du premier degré, à l'avis de la commission administrative paritaire départementale. Les emplois de directeurs ont été créés pour toutes les écoles comportant au moins deux classes (dans les écoles à classe unique, l'instituteur exerce bien sûr *de facto*, mais aussi *de jure* ces fonctions.) Les instituteurs et professeurs des écoles nommés directeurs poursuivent normalement leur carrière dans leur corps d'origine. Ils bénéficient d'une décharge de service dans les conditions définies par une note de service du 21 juin 2006 :

- décharge complète pour les écoles comportant au moins 14 classes primaires ou 13 classes maternelles ;
- demi-décharge pour les écoles de 10 à 13 classes primaires ou 9 à 12 classes maternelles ;
- quart de décharge pour les écoles de 4 à 9 classes primaires ou 4 à 8 classes maternelles ;
- l'équivalent horaire de 2 journées de décharge dans les 15 jours suivant la rentrée scolaire, pour les autres écoles.

Des régimes un peu différents sont appliqués dans les écoles spécialisées accueillant des enfants handicapés. Les directeurs d'école bénéficient enfin d'un régime indemnitaire particulier, examiné au chapitre 5.

Dans le second degré, un statut de corps

Le décret du 11 décembre 2001 définit un « statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement et de formation relevant du ministre de l'Éducation nationale ». Ce texte se substitue au décret du 11 avril 1988 qui instituait deux corps de personnels de direction, en créant un nouveau corps à trois grades : personnels de direction de deuxième classe (10 échelons), de première classe (11 échelons) et de hors classe (8 échelons). Il consacre ainsi la fusion des deux anciens corps de direction de première et seconde catégories (qui comportaient chacun deux classes), respectivement définis en référence aux corps des professeurs agrégés et certifiés, institués en 1988. Ce nouveau statut, conçu à un moment où les difficultés de recrutement s'avéraient importantes et durables (cf. chapitre 6), permet une plus grande fluidité dans le déroulement de la carrière et autorise notamment l'accès d'un plus grand nombre de personnes à la hors classe. Il définit également les différents emplois que peuvent occuper les personnels de direction en qualité de chef d'établissement ou d'adjoint. Il introduit enfin une obligation de mobilité et impose aux personnels de direction une mutation après une période minimale de trois ans et maximale de neuf ans dans le même poste. L'accès au corps de personnels de direction se fait à deux niveaux : dans le grade des personnels de direction de deuxième classe (niveau professeur certifié ou assimilé) ou dans celui des personnels de direction de première classe (niveau professeur agrégé ou assimilé.) Trois voies d'accès sont actuellement ouvertes.

Le recrutement par concours

Les personnels de direction peuvent être recrutés par la voie de deux concours, ouverts aux fonctionnaires de catégorie A appartenant à un corps de personnels d'enseignement, d'éducation ou d'orientation âgés de moins de cinquante ans (des mesures transitoires prévoient l'abaissement progressif de la limite d'âge jusqu'en 2009) et justifiant de cinq années de services effectifs en cette qualité. Le premier concours (C1, niveau professeur agrégé) permet d'accéder à la première classe et le second (C2, niveau professeur certifié) à la deuxième. Ces concours, présidés par un inspecteur général, et dont le but est d'apprécier les aptitudes des candidats à l'exercice de leur futur métier, comportaient jusqu'à présent deux épreuves : pour l'admissibilité, l'examen par le jury d'un dossier établi par le candidat, comportant notamment l'avis des autorités hiérarchiques ; pour l'admission, une étude de cas suivie d'un entretien avec le jury. A partir de la session de 2007, l'arrêté du 21 août 2006 définit une nouvelle formule comportant également deux épreuves : pour l'admissibilité, une épreuve écrite de 4 heures portant sur une étude de cas ; pour l'admission une épreuve orale débutant par un exposé de 15 minutes suivi d'un entretien de 45 minutes avec le jury, fondé notamment sur la présentation d'un dossier personnel.

Les lauréats des concours sont nommés fonctionnaires stagiaires pour une durée de deux ans, pendant lesquels ils occupent un poste d'adjoint et suivent une formation (cf. chapitre 6). Pendant cette période

ils restent gérés dans leurs corps d'origine, qu'ils peuvent réintégrer ; à son issue, ils sont évalués et, pour la plupart d'entre eux (ceux dont l'évaluation est positive) titularisés et intégrés dans leur nouveau corps.

Deux autres modes d'entrée possibles

Deux autres modes d'entrée dans le corps des personnels de direction sont également prévus :

- Par *liste d'aptitude* (seulement pour l'accès à la seconde classe). Cette voie est ouverte aux personnels occupant ou ayant occupé des fonctions de direction d'une structure de l'enseignement spécialisé (directeur adjoint de Section d'enseignement général et professionnel adapté, directeur d'Etablissement régional d'enseignement adapté ou d'Etablissement régional du premier degré) ou de directeur d'école élémentaire ou maternelle, justifiant de cinq années d'exercice dans ces fonctions. Elle s'adresse également aux personnels d'éducation, d'orientation ou d'enseignement ayant occupé en tant que « faisant fonction » (intérimaire), un emploi de personnel de direction pendant au moins vingt mois. Ce mode de recrutement est limité au 15^{ème} des nominations prononcées l'année précédente.

- Par *détachement*. Cette voie offre l'accès aux deux classes, elle est offerte, sous réserve d'une ancienneté de dix ans de service, aux personnels appartenant à un corps d'inspection, d'enseignement, d'éducation et d'orientation. Elle permet surtout l'ouverture des fonctions de direction à certains corps d'administration de l'éducation nationale et aux fonctionnaires de catégorie A de l'État, des collectivités territoriales et de la magistrature remplissant certaines conditions indiciaires de rémunération. À l'issue d'une période de trois ans, les intéressés peuvent être intégrés dans le corps des personnels de direction. Ce mode de recrutement ne peut excéder le 20^{ème} de l'effectif de chaque grade concerné.

Les personnels recrutés par ces deux dernières voies sont titularisés sans période de stage.

Des enjeux sociaux et institutionnels primordiaux

Les défis adressés au système éducatif français valent évidemment pour tous ses personnels. Cependant certaines demandes s'adressent davantage aux responsables des écoles et des établissements : ce sont plus particulièrement les attentes sociales qui touchent la sûreté, la transparence, la cohérence et l'efficacité du système scolaire.

Une attente de sûreté

Les demandes et les préoccupations des familles en matière de sûreté ne cessent de se développer. Aux attentes plus anciennes relatives à la sécurité des bâtiments, des installations sportives, aux laboratoires de sciences et aux transports scolaires, se sont ajoutées plus récemment de nouvelles préoccupations des parents. D'abord les questions relatives à la sécurité sanitaire et alimentaire des enfants ont pris une importance grandissante avec le développement de la consommation par les adolescents de drogues, licites et illicites, ainsi que de médicaments, mais aussi avec les nouveaux comportements alimentaires des jeunes et les risques associés (obésité notamment). Ensuite et surtout, le développement considérable de la violence dans certains établissements et à leurs abords, a entraîné l'émergence d'un nouveau type de consumérisme des familles, moins lié à la réputation pédagogique de l'école ou de l'établissement, et davantage à sa perméabilité supposée à la violence, à la protection et à la sécurité physique qu'elle ou il est censé(e) offrir aux élèves, et à sa réputation éducative. Sur toutes ces questions, l'interlocuteur des familles est d'abord le directeur d'école ou le chef d'établissement.

Une attente de transparence

Une critique classique à l'encontre du service public de l'éducation est son opacité pour les usagers ; opacité d'autant plus grande que les familles se situent plus bas dans l'échelle sociale. Des efforts ont été faits au niveau national pour mieux communiquer avec les parents, notamment pour rendre les instructions et les programmes scolaires plus accessibles et plus lisibles. Mais au niveau local, ces efforts ont été inégaux et beaucoup reste à faire, notamment en matière d'orientation. Les directeurs

d'école et les chefs d'établissement sont, à juste titre, souvent perçus comme responsables de la qualité de l'information en direction des familles.²⁸

Une attente de cohérence

Une autre critique, encore plus ancienne puisqu'on en retrouve la trace dans la réforme Fortoul des lycées de 1853, est celle du manque de cohérence pédagogique des enseignements dispensés. Cela vaut pour le premier degré, par exemple en ce qui concerne les changements de manuel scolaire ou de méthode d'apprentissage de la lecture d'une année sur l'autre. Cela s'adresse aussi et surtout au second degré, avec la division disciplinaire des enseignements dès la classe de 6^{ème} qui le caractérise. En principe, le professeur principal de la classe assure la coordination pédagogique entre les enseignants, mais il n'a pas toujours la volonté, l'autorité ou les compétences pour le faire. D'ailleurs, sur le plan purement juridique, c'est le chef d'établissement qui réunit et préside les équipes pédagogiques, et même s'il ne dispose pas toujours du temps pour le faire, il est clairement responsable de la coordination entre enseignants.

Une attente d'efficacité

La réussite scolaire est bien entendu une attente première des parents. Certes, ils savent que ce sont les enseignants qui en détiennent la clé, mais la diffusion des recherches sur l'effet établissement et, plus récemment, la publication d'études sur la part due à l'établissement dans la réussite différenciée des élèves et la mise au point d'indicateurs synthétiques de performance, ont popularisé l'idée que la manière de diriger l'établissement n'est pas sans influence sur la réussite des élèves.

Pour les élèves, une attente de respect et de justice

A ces attentes des familles s'ajoute la demande de respect et de justice, portée davantage par les adolescents scolarisés dans le second degré. Les principaux et les proviseurs sont de plus en plus souvent perçus par les grands élèves comme les garants des valeurs dans la vie scolaire, et en particulier de celles de dignité et de justice. Ils hésitent de moins en moins à avoir recours à leur arbitrage lors d'un conflit avec un adulte et notamment avec un professeur, dès lors qu'ils s'estiment victimes d'un manque de respect ou d'une injustice de sa part.

Un pouvoir politique plutôt à l'écoute

Les ministres successifs, qui sont en général des hommes politiques et des élus, ont perçu de longue date ces attentes sociales, même si elles sont parfois diffusées et s'expriment d'abord au niveau local. C'est pourquoi le thème de l'autonomie des établissements scolaires, et surtout celui de la responsabilisation de leurs dirigeants – à côté de celui de la nature et des modalités du travail des enseignants - sont récurrents dans l'histoire de l'enseignement secondaire depuis le rapport parlementaire d'Alexandre Ribot de 1899 qui prépara la réforme des lycées de 1901. La question reste toujours de trouver le bon équilibre entre autonomie et indépendance des établissements, entre une saine affirmation de leur diversité et les méfaits de leur mise en concurrence. Dans le primaire, où la pression sociale est plus récente, il faut attendre 1987 et la tentative infructueuse du ministre Monory de créer un corps de directeurs d'école, pour voir l'institution se préoccuper de doter le premier degré d'un vrai niveau local de responsabilité hiérarchique, à laquelle les syndicats d'enseignants se sont jusqu'à présent efficacement opposés.

Des responsabilités différentes dans le premier et le second degrés

En premier lieu, les mêmes principes généraux d'organisation valent pour les deux niveaux d'enseignement : l'Etat conserve la maîtrise de l'enseignement, en définissant les programmes d'enseignement et en gérant les enseignants, du recrutement à la retraite ; les collectivités (communes pour les écoles, départements pour les collèges, régions pour les lycées et les lycées professionnels) ont la responsabilité de l'investissement et du fonctionnement des écoles et des établissements, en

²⁸ *Les attentes des parents vis-à-vis de l'institution scolaire*, enquête TNS-SOFRES pour le MEN, décembre 2003

particulier elles sont propriétaires des locaux scolaires et gèrent les personnels techniques, ouvriers et de service ; enfin la mise en œuvre des orientations pédagogiques et l'administration de l'enseignement sont déconcentrées au niveau local.

C'est dans ce dernier domaine, qu'en second lieu premier et second degrés se distinguent. Outre l'existence d'un corps spécifique de personnel de direction dans le second degré, la principale différence tient au positionnement hiérarchique et aux responsabilités confiées aux dirigeants des institutions scolaires. Dans le premier degré, le directeur d'école est placé sous l'autorité de l'inspecteur de la circonscription scolaire, l'IEN ; en particulier il n'intervient ni dans l'évaluation ni dans aucun acte de gestion des enseignants, réservés à ce dernier. Dans le second degré, le chef d'établissement est l'*alter ego* hiérarchique de l'inspecteur régional, et il participe directement à la gestion des professeurs, notamment par la note annuelle qu'il leur attribue, dite « administrative » par opposition à la note « pédagogique » donnée par l'inspecteur.

Dans le premier degré, une position non hiérarchique

Ce sont les articles 2 à 4 du décret du 24 février 1989 qui définissent les « fonctions du directeur d'école » qui sont de trois types : administratives, pédagogiques et partenariales.

Les fonctions administratives

Le décret indique : « Le directeur d'école veille à la bonne marche de l'école et au respect de la réglementation qui lui est applicable.

Il procède à l'admission des élèves sur production du certificat d'inscription délivré par le maire.

Il répartit les élèves entre les classes et les groupes, après avis du conseil des maîtres. Il répartit les moyens d'enseignement.

Après avis du conseil des maîtres, il arrête le service des instituteurs et professeurs des écoles, fixe les modalités d'utilisation des locaux scolaires pendant les heures et périodes au cours desquelles ils sont utilisés pour les besoins de l'enseignement et de la formation.

Il organise le travail des personnels communaux en service à l'école qui, pendant leur service dans les locaux scolaires, sont placés sous son autorité.

Il organise les élections des délégués des parents d'élèves au conseil d'école ; il réunit et préside le conseil des maîtres et le conseil d'école ainsi qu'il est prévu aux articles 14 et 17 du décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires.

Il prend toute disposition utile pour que l'école assure sa fonction de service public. A cette fin, il organise l'accueil et la surveillance des élèves et le dialogue avec leurs familles.

Il représente l'institution auprès de la commune et des autres collectivités territoriales. »

Les fonctions pédagogiques

Le même texte poursuit : « Le directeur d'école assure la coordination nécessaire entre les maîtres et anime l'équipe pédagogique.

Il réunit en tant que de besoin l'équipe éducative prévue à l'article D. 321-16 du code de l'éducation. Il veille à la diffusion auprès des maîtres de l'école des instructions et programmes officiels.

Il aide au bon déroulement des enseignements en suscitant au sein de l'équipe pédagogique toutes initiatives destinées à améliorer l'efficacité de l'enseignement dans le cadre de la réglementation et en favorisant la bonne intégration dans cette équipe des maîtres nouvellement nommés dans l'école, des autres maîtres qui y interviennent, ainsi que la collaboration de tout autre intervenant extérieur.

Il peut participer à la formation des futurs directeurs d'école.

Il prend part aux actions destinées à assurer la continuité de la formation des élèves entre l'école maternelle et l'école élémentaire et entre l'école et le collège. »

Les fonctions partenariales

Enfin, le texte indique que : « Le directeur d'école est l'interlocuteur des autorités locales. Il veille à la qualité des relations de l'école avec les parents d'élèves, le monde économique et les associations culturelles et sportives.

Il contribue à la protection des enfants en liaison avec les services compétents. Il s'assure de la fréquentation régulière de l'école par les élèves en intervenant auprès des familles et en rendant

compte, si nécessaire, à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation, des absences irrégulières. »

La difficile animation de l'équipe pédagogique

Un bon observateur de l'école primaire, l'inspecteur général Jean Ferrier, remarque que la culture des instituteurs les pousse plutôt vers l'isolement et l'individualisme, et que la nouvelle notion « d'équipe pédagogique » (ensemble des enseignants d'une école) reste souvent un cadre vide, ce qui ne facilite pas l'action des directeurs d'école. A l'école primaire, écrit-il, « les réunions de concertation sont escamotées, souvent dépouillées de réels objets de débat (...) Les échanges induits par les conseils de classe dans le second degré, même s'ils sont minimes, n'ont pas d'équivalents à l'école primaire. Le travail en équipe est embryonnaire ; chacun craint de s'exposer s'il s'agit d'échanger sur les difficultés d'élèves ou redoute de perdre sa liberté pédagogique quand il faut travailler à la conception de projets(...) »²⁹

Dans le second degré, deux responsabilités complémentaires

Le texte de référence est ici le « référentiel de métier du chef d'établissement », qui définit notamment ses deux « missions ». Ce texte est annexé au protocole d'accord du 16 novembre 2000, signé entre le ministre Lang et le principal syndicat de personnels de direction, le SNPDEN-UNSA. Sa publication au Bulletin officiel lui a donné une valeur d'instruction officielle.³⁰

Une première mission : le chef d'établissement représente l'Etat

« Il est porteur des finalités et objectifs définis par le ministre.

Il inscrit son action dans le cadre défini par les textes législatifs et réglementaires.

Il est garant de la sécurité des personnes et des biens de l'établissement. »

Une seconde mission : il dirige l'établissement

« Il impulse et conduit la politique pédagogique et éducative de l'établissement.

- Expression locale de la politique académique, menée dans le cadre de l'autonomie de l'établissement, cette politique vise la réussite de tous les élèves, et de chacun d'entre eux.
- Le chef d'établissement pilote le projet d'établissement en y associant tous les acteurs et partenaires de la communauté éducative, il suscite et fédère les initiatives dans le cadre du futur conseil pédagogique dont la création est en préparation.
- Il est garant de l'efficacité de l'organisation pédagogique, traduction nécessaire de l'intérêt général du service public d'éducation ; sa collaboration avec les corps d'inspection permet d'assurer la qualité des enseignements et de la vie scolaire.

Il préside le conseil d'administration de l'établissement, il en est l'exécutif.

Il prépare et exécute le budget de l'établissement voté par le conseil d'administration.

Il anime, gère et développe les ressources humaines de l'établissement.

Il représente l'établissement.

Il négocie avec les collectivités territoriales compétentes, inscrit l'établissement dans un réseau local d'établissements et développe tous les partenariats nécessaires. »

Le décret sur les EPLE

En outre, le décret du 30 août 1985 sur les EPLE définit de manière plus détaillée, dans sa section III intitulée « Le chef d'établissement » (articles 7 à 10), les responsabilités et obligations professionnelles de ce dernier. Ainsi - fonction particulièrement importante - il est le responsable de la discipline des élèves et l'administrateur des sanctions disciplinaires prises à leur rencontre, soit de son propre chef (sanctions inférieures à 8 jours d'exclusion), soit en convoquant le conseil de discipline. Il a aussi la possibilité de déléguer sa signature à un adjoint et au gestionnaire

²⁹ J. Ferrier, *Améliorer l'efficacité de l'école primaire*, Hachette Education, 1999, p. 186

³⁰ BOEN spécial n° 1 du 3 janvier 2002

De nombreuses structures de gouvernance fondées sur le principe de la démocratie représentative

Ici encore, l'existence dans le second degré d'une entité juridique autonome, l'EPL, impose un mode de gouvernance bien distinct des deux niveaux d'enseignement. Un principe commun les rassemble cependant, l'association aux décisions des personnels et des familles par le biais de la démocratie représentative. Elections des représentants dans les conseils et reconnaissance du rôle des syndicats de personnels et des associations de parents constituent les piliers de cette organisation.

Dans le premier degré, une organisation simple

C'est le décret du 6 septembre 1990 qui définit le fonctionnement des écoles primaires. En particulier le rôle respectif du conseil d'école et du conseil des maîtres.

Le conseil d'école

Présidé par le directeur, le conseil d'école comporte des membres de droit : le maire de la commune, les enseignants, le délégué départemental, et des membres élus représentant les parents d'élèves. C'est avant tout un organe consultatif et d'information réciproque. Formellement, il vote le règlement intérieur de l'école (fortement encadré par un règlement type élaboré au niveau départemental par l'IA-DSDEN), ainsi que le projet pédagogique de l'école élaboré par le conseil des maîtres. Il se réunit en principe au moins une fois par trimestre. L'IEN assiste au conseil d'école.

Le conseil des maîtres

Organe de concertation et de coordination pédagogique également présidé par le directeur d'école et se réunissant aussi au moins une fois par trimestre, le conseil des maîtres rassemble l'ensemble des enseignants. Il donne son avis sur l'organisation pédagogique de l'enseignement et le projet pédagogique de l'école. Il est complété par des conseils de cycle.

Dans le second degré, des structures nombreuses et complexes

C'est le décret du 30 août 1985 sur les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) qui définit les organes de gouvernance des établissements scolaires. Outre ses responsabilités directes, le chef d'établissement préside le conseil d'administration, la commission permanente et le conseil de discipline, qui disposent de pouvoirs délibératifs ; il préside aussi le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, le conseil de la vie lycéenne (dans les lycées et les lycées professionnels), les équipes pédagogiques et les conseils de classe, et depuis peu le conseil pédagogique, qui sont des organes consultatifs ou de préparation des décisions.

Le conseil d'administration (CA) : articles 11 à 25 du décret

Présidé par le chef d'établissement³¹, il est composé en général de 30 membres (des réductions d'effectifs sont prévus pour les petits établissements) répartis en trois tiers. Le premier est composé des membres de droit : l'équipe de direction, des représentants de la commune et de la collectivité de rattachement, des personnalités extérieures choisies par le conseil. Le second tiers est élu par les personnels enseignants et non enseignants. Le troisième enfin est composé des représentants élus des élèves et des familles. Le CA se réunit au moins trois fois par an ; ses compétences sont larges : sur proposition du chef d'établissement, il approuve par ses votes notamment :

- l'organisation pédagogique et éducative de l'établissement (domaine d'autonomie de l'EPL définis par l'article 2 du décret) ;
- le projet d'établissement et le contrat d'objectifs passé avec l'autorité de tutelle représentant l'Etat (recteur ou IA-DSDEN) ;
- le budget de l'établissement ;
- le règlement intérieur ;
- le plan de lutte contre la violence ;

³¹ Sauf dans les lycées dépendant du ministère de l'agriculture où il est présidé par une personnalité extérieure membre de la profession agricole

- les conventions financières ou d'association qui peuvent lier l'établissement à des entreprises ou des associations ;
- l'institution de groupes de travail ou de comités constitués sur des sujets particuliers, en interne ou en partenariat ;
- le choix des manuels scolaires et des logiciels pédagogiques.

Ces décisions sont rapportées dans un procès verbal transmis à l'autorité de tutelle chargée du contrôle de conformité juridique et deviennent exécutoires en l'absence de réactions de cette dernière. Le chef d'établissement est chargé de l'exécution de ces décisions.

La commission permanente (articles 26 à 28 du décret) est issue du CA ; plus légère, elle peut se réunir plus souvent. Elle prépare les réunions du CA qui peut aussi lui déléguer certaines de ses attributions afin d'alléger ses propres réunions et de les concentrer sur les choix essentiels.

Le conseil des délégués pour la vie lycéenne, institué dans les lycées et lycées professionnels (articles 30 à 30-2 du décret) est présidé par le proviseur. Il est composé de 10 représentants élus des élèves ayant droit de vote et de 10 représentants des personnels et des parents sans droit de vote. Il est consulté sur toutes les questions touchant à la vie scolaire, l'hygiène et la sécurité, l'organisation de l'enseignement, la gestion des fonds sociaux destinés à aider certains élèves, etc. Il est obligatoirement réuni avant chaque conseil d'administration.

Le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté est présidé par le chef d'établissement (articles 30-3 et 30-4 du décret) ; il rassemble les conseillers d'éducation, l'infirmière, le médecin scolaire et l'assistante sociale de l'établissement, ainsi que des représentants des enseignants, de la municipalité et de la collectivité de rattachement. Il associe fréquemment à ses travaux des représentants locaux de la police et de la justice des mineurs, ou encore des travailleurs sociaux. Il prépare le plan de lutte contre la violence et toutes les actions d'éducation à la citoyenneté, d'éducation à la sexualité et de prévention contre l'usage des drogues et autres conduites à risques des adolescents.

Le conseil de discipline (article 31 du décret) est également une émanation du CA. Il se réunit pour sanctionner un élève ayant commis une faute grave ; il peut seul décider d'une exclusion définitive ou temporaire de plus de 8 jours. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un appel auprès du recteur de l'académie et être réexaminées par une commission académique d'appel.

Les équipes pédagogiques (article 32 du décret), parfois désignées par leur ancienne appellation de « conseils d'enseignement », sont constituées par les professeurs responsables d'un groupe d'élèves d'une part, et par les professeurs enseignant la même matière de l'autre. Elles sont réunies et présidées par le chef d'établissement.

Les conseils de classe (article 33 du décret) se réunissent en fin de trimestre pour examiner le fonctionnement pédagogique de chaque classe, ainsi que les résultats de chaque élève dans la perspective de lui prodiguer des conseils et des recommandations. Un bulletin scolaire, rassemblant l'ensemble des notes obtenues par l'élève et les appréciations et conseils de travail des professeurs et du chef d'établissement est adressé aux parents des élèves mineurs ou aux élèves majeurs. Le conseil de classe est présidé par le chef d'établissement et rassemble les professeurs de la classe, le conseiller d'éducation, le conseiller d'orientation, deux représentants des parents et deux représentants des élèves. Il peut s'adjoindre éventuellement le médecin, l'infirmière ou l'assistante sociale scolaire. En fin de troisième trimestre, le conseil de classe émet des propositions d'orientation et d'éventuel redoublement.

L'équipe de direction

A la lecture de ce qui précède, on conçoit aisément que le chef d'établissement, surtout dans un lycée important qui peut réunir 2 à 3000 élèves et plusieurs centaines d'enseignants et autres personnels, ne peut accomplir seul toutes ces tâches. Une bonne part de l'art du métier réside donc dans la délégation, et dans la coordination et le contrôle du travail d'un groupe de collaborateurs proches, eux-mêmes chargés de diriger un service ou d'animer un secteur, et communément appelé « équipe de direction ».

Il n'existe pas de définition juridique de cette équipe, il s'agit plutôt d'un groupe fonctionnel et opérationnel dont la composition peut varier d'une situation et d'un établissement à l'autre. De manière générale, on y retrouve cependant quelques fonctions-clés :

- le ou les adjoints, qui appartiennent aussi au corps des personnels de direction, secondent le chef d'établissement dans ses tâches pédagogiques, éducatives et administratives et le suppléent en cas d'absence ou d'empêchement ;
- le gestionnaire, qui appartient au corps de l'administration scolaire et universitaire et dirige le service administratif et technique de l'établissement, seconde le chef d'établissement dans les tâches de gestion administrative, qui recouvrent l'administration générale et la gestion financière, ainsi que dans celles de gestion matérielle, conformément aux dispositions de la circulaire 97-035 du 6 février 1997. Il a aussi souvent autorité sur l'ensemble des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS) ;
- le ou les conseillers principaux d'éducation (CPE), qui dirigent le service de la vie scolaire et qui sont chargés de la surveillance, de la gestion des absences des élèves et de l'ensemble des questions éducatives ;
- le chef des travaux qui, dans les établissements techniques et professionnels, lui-même ancien professeur, dirige les ateliers, y organise le travail des enseignants, veille aux questions de sécurité et de maintenance des machines, entretient des liens étroits avec les fournisseurs, les entreprises et les lieux de stages du secteur professionnel.

A ces personnes, peuvent s'en ajouter d'autres, investies de responsabilités institutionnelles comme le documentaliste ou l'infirmière, ou bien chargées par le chef d'établissement de responsabilités fonctionnelles comme la formation des adultes ou l'informatique pédagogique.

L'évolution des responsabilités et l'équilibre des pouvoirs

La question de la nature et de l'ampleur des responsabilités devant être exercées par la direction des établissements scolaires est un sujet de débat depuis au moins un siècle. Centré sur le second degré, ce n'est que récemment qu'il s'est étendu au premier degré, dans des termes forcément différents, mais à partir des mêmes positions et en vertu des mêmes principes. Schématiquement, il oppose deux traditions et deux cultures : celles du monde enseignant et celles de l'administration publique. La culture enseignante, parce qu'elle est dans le Secondaire l'héritière des traditions universitaires, est en France à la fois corporatiste et libertaire. Les professeurs du second degré, plutôt rétifs à l'autorité de l'Etat, sont très attachés à leur « liberté pédagogique » et, bien qu'individualistes et souvent hostiles au travail collectif, ils se retrouvent cependant solidaires face à ce qu'ils nomment « l'administration », c'est-à-dire la direction de l'établissement (mot précisément rejeté, car ils n'entendent pas être « dirigés ».)³² La culture de l'administration publique est quant à elle attachée à l'idée d'une organisation centralisée de l'Etat, au sein de laquelle la légitimité de la fonction exercée procède de l'inscription dans un ordre hiérarchique, lui-même légitimé par l'onction démocratique du pouvoir politique. Issus pour la plupart de l'Ecole nationale d'administration (ENA) créée à la Libération, les cadres dirigeants de la haute fonction publique développent de nos jours une conception de l'organisation moins bureaucratique qu'à une époque, et où l'efficacité réside moins dans la pertinence d'un système de normes que dans la fixation d'objectifs, la définition de marges de manœuvre locales, la responsabilisation des cadres intermédiaires et l'évaluation des résultats. Deux conceptions de la fonction directoriale s'opposent donc actuellement. On les illustrera par deux exemples : la question du pilotage pédagogique des établissements et celle de l'évaluation des enseignants.

Le pilotage pédagogique des établissements

« Pilotant », selon la métaphore maintenant consacrée, une organisation à finalité pédagogique et éducative, il semble logique que directeurs d'école et chefs d'établissement soient attendus et jugés sur leurs résultats en la matière. C'est en principe le cas aujourd'hui pour le second degré, avec la mise en place depuis 2000 du nouveau dispositif d'évaluation des personnels de direction : le recteur adresse à

³² J-P. Obin, *Enseigner, un métier pour demain*, rapport au ministre de l'éducation nationale, la Documentation française, 2003

chaque chef d'établissement une lettre de mission comportant des objectifs précis établis sur la base d'un diagnostic partagé de la situation du collège ou du lycée qu'il dirige, document qui sert de base quelques années plus tard à l'évaluation de son action (cf. chapitre 5). Dans le même temps, l'administration centrale met à disposition des proviseurs et des principaux des outils de pilotage informatisés de plus en plus performants, ainsi que des indicateurs de suivi et de pilotage de plus en plus élaborés, qui leur permettent notamment de suivre l'évolution des résultats des élèves, par comparaison avec les résultats antérieurs, en référence aux moyennes départementales, régionales et nationales, et compte tenu de la composition sociologique des populations scolarisées (cf. chapitre 4). Cette responsabilité suppose évidemment une capacité à intervenir réellement sur l'enseignement, son organisation et la manière dont il est dispensé. C'est précisément ce que les organisations majoritaires représentatives des enseignants refusent, au nom de la « liberté pédagogique » des professeurs. Elles s'opposent notamment à toute idée d'autorité des chefs d'établissement sur l'enseignement, arguant de leur incompétence sur les savoirs enseignés et au nom d'une conception traditionnelle de son rôle : mobiliser et mettre les ressources à disposition des enseignants, et gérer les relations avec l'autorité de tutelle et les familles.³³

L'évaluation des enseignants

Comme tous les fonctionnaires, les enseignants sont périodiquement évalués ; et comme pour la plupart cette évaluation prend la forme d'une notation. Cette note est importante puisqu'elle sert de base au rythme de progression dans la carrière, lent (à l'ancienneté), moyen (au choix) ou rapide (au grand choix), et donc à la rémunération. On ne compte plus les rapports qui dénoncent le formalisme et la bureaucratie du système, et donc une certaine forme d'injustice et d'inefficacité.³⁴

Dans le premier degré la note est attribuée par l'IEN de la circonscription, qui vient inspecter un enseignant en moyenne tous les 3 à 5 ans. Le directeur, *Primus inter pares* et non supérieur hiérarchique, n'intervient donc pas dans le dispositif. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les organisations syndicales ont toujours refusé la création d'un véritable statut pour cette fonction.

Dans le second degré la situation est plus compliquée. Les enseignants bénéficient de deux notes : la note « administrative » est attribuée annuellement par le chef d'établissement évalué en principe l'assiduité, le « rayonnement » et « l'autorité » du professeur ; la note « pédagogique » est attribuée à chaque inspection (tous les 6 à 7 ans en moyenne) par un inspecteur régional (IA-IPR pour les collèges et les lycées, IEN-ET pour les lycées professionnels.) La première intervient pour 40 % et la seconde pour 60 % dans la note finale servant à déterminer les promotions d'échelon. Toute tentative pour donner plus de responsabilités au chef d'établissement dans l'évaluation de la qualité du travail des enseignants, ou pour donner plus de consistance aux critères d'évaluation, ou encore pour rendre moins formel le système afin de permettre de mesurer les mérites individuels, est dénoncée par l'organisation syndicale majoritaire comme attentatoire à la liberté pédagogique, comme une atteinte à l'égalité de traitement, à la transparence des procédures et à l'indépendance de jugement des inspecteurs, et comme dissimulant une volonté d'arbitraire et de mise au pas par les « petits chefs », expression peu amène désignant les chefs d'établissement. Les rôles respectifs des inspecteurs et des chefs d'établissement ainsi opposés, les relations des uns et des autres ne sont pas toujours simples. La direction de l'encadrement du ministère de l'éducation nationale, qui gère les uns et les autres, s'efforce de rapprocher leurs cultures professionnelles et défend l'idée d'un « pilotage partagé » de l'enseignement.

³³ On reconnaît dans cette conception le modèle d'organisation que le sociologue canadien Henry Mintzberg (in *Structure et dynamique des organisations*, Editions d'organisation, 1982) appelle « la bureaucratie professionnelle » : les dirigeants ne dirigent que la logistique, l'expertise et le pouvoir réel appartiennent aux opérateurs de base, la régulation interne se fait par la standardisation des compétences et non par celle des procédures ou des résultats

³⁴ *L'évaluation des enseignants des premier et second degrés*, Avis du Haut conseil de l'évaluation de l'école n° 6, janvier-février 2003

Premier ou second degré, on observe que la logique enseignante reste identique : mieux vaut être évalué sur des critères formels par un fonctionnaire éloigné que par un responsable proche sur un engagement réel ! Alors que dans les écoles primaires la principale revendication des directeurs, qui mènent à ce sujet une « grève administrative » (refus de transmettre certains documents) depuis 2000, est de bénéficier de davantage de temps pour remplir des obligations administratives croissantes, le syndicat majoritaire des chefs d'établissement revendique la mise à disposition de collaborateurs administratifs plus nombreux et mieux formés afin de pouvoir davantage se consacrer aux responsabilités pédagogiques essentielles.

Le bassin de formation, un niveau de collaboration opératoire entre écoles et établissements

Les objectifs des bassins de formation

C'est au milieu des années quatre-vingts qu'a émergé l'idée de relier fonctionnellement entre elles les diverses structures scolaires d'un même territoire, de l'école maternelle au lycée, afin de mieux répondre aux besoins de cohérence et de continuité pédagogique et éducative. Ce dispositif va consister à regrouper les établissements publics d'une entité géographique appelée « bassin de formation » et conçue sur le modèle du « bassin d'emploi ». En 1985, les collèges et les lycées deviennent des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) bénéficiant d'une autonomie administrative et financière. Dans ce cadre, ils doivent élaborer un projet qui, tout en respectant les programmes nationaux, s'adapte aux réalités locales. C'est donc à cette époque et dans le contexte de la nécessité de concilier les principes d'unité du service public et d'autonomie des unités locales du système éducatif que se créent, sous l'autorité des recteurs, les bassins de formation. Ils ne constituent ni une nouvelle structure, ni un échelon hiérarchique supplémentaire. Mais l'autonomie ne devant pas conduire à l'isolement, l'élaboration des projets, la nécessaire prise en compte de l'environnement local invitent d'abord à considérer les autres établissements comme solidaires, complémentaires et non concurrents. La concertation en bassin est en principe là pour y veiller.

En 1995, un rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) met en évidence le caractère très contrasté de la mise en œuvre d'une politique des bassins de formation selon les académies, tout en soulignant que le travail en réseaux dans ce cadre constitue, là où il a été mis en place, une évolution majeure du système éducatif tendant à « substituer une gestion partenariale ascendante à une gestion hiérarchique descendante ». Au terme de ce rapport, l'inspection générale de l'administration préconise donc la généralisation de la politique de bassins à toutes les académies.³⁵

Les différents champs d'intervention des bassins

Il n'existe donc pas de dispositif unifié entre les académies. Cependant, certaines missions semblent fréquemment prises en charge par les bassins.

- La cohérence et la continuité éducative, c'est-à-dire l'orientation des familles, l'amélioration de l'affectation des élèves, la proposition de mesures d'amélioration de la carte scolaire, la rationalisation de l'offre des options, l'aide aux élèves en difficulté et les liaisons inter cycles.
- L'insertion professionnelle des élèves, notamment grâce à la collaboration avec les partenaires socio-économiques et à l'articulation de l'offre de formation initiale et continue.
- La mutualisation et la gestion commune de moyens matériels.
- La mutualisation et la gestion des ressources humaines, comme la gestion locale des remplacements des enseignants absents, la formation continue des personnels et l'animation pédagogique par les corps d'inspection.³⁶

³⁵ J. Vaudiaux, *Le travail en réseaux dans le cadre des bassins de formation*, rapport au ministre, IGAENR, 1995

³⁶ H. Bernard-Bernardet, C. Biaggi, A. Haussaire, A. Hourcade et Y. Vibert, *Les bassins de formation dans l'académie de Grenoble*, Rapport d'atelier de travail inter catégoriel, académie de Grenoble, 1999

Une mission extra scolaire d'intérêt général, la formation professionnelle des adultes

Au début des années soixante-dix, un accord entre les partenaires sociaux, traduit dans d'importantes dispositions législatives, ont marqué le coup d'envoi d'un fort développement de la formation professionnelle continue des adultes. L'éducation nationale a alors mis progressivement en place dans le second degré un réseau chargé d'organiser et de réaliser des actions de formation pour divers publics de jeunes et d'adultes, salariés et demandeurs d'emploi. Parallèlement, les universités et les grandes écoles développaient leur offre propre sur un marché fortement concurrentiel. Globalement, ces deux réseaux publics réalisent aujourd'hui environ 10% du chiffre d'affaire d'un marché qui se montait en 2003 à 22,9 milliards d'€. Ces fonds sont d'origine publique à 60% (33% Etat, 15% régions) et proviennent des entreprises pour 40%. Les bénéficiaires sont pour 23% de ces fonds des jeunes sans emploi, pour 15% des chômeurs, pour 39% des salariés du secteur privé et pour 22% des salariés du secteur public.

Dans le second degré, pour développer l'offre publique, les établissements scolaires se sont regroupés en 275 « groupements d'établissements » (Greta) qui, autour d'un établissement support, mettent en commun leurs personnels, leurs matériels et leurs locaux. En 2004, les Greta ont accueilli 473 000 personnes en formation, pour une durée moyenne de 133 heures par personne et pour un coût moyen de 6,50 € de l'heure. Parmi les personnes formées par le réseau des Greta, les demandeurs d'emploi et autres personnes sans activité professionnelle sont majoritaires (54%). Le niveau des formations est pour moitié d'entre elles le plus bas niveau de qualification (niveau 5 dans la nomenclature française). Les Greta sont dirigés par le proviseur de l'un des établissements du groupement, qui peut s'appuyer sur des conseillers de formation continue et sont coordonnés au niveau de l'académie par un conseiller du recteur, le délégué académique à la formation continue (DAFCO). Personnels de direction et gestionnaires des établissements d'un Greta sont financièrement intéressés au chiffre d'affaire réalisé (cf. chapitre 5).

Des responsabilités nouvelles pour les chefs d'établissement secondaire

A la rentrée de 2006, plusieurs nouvelles et importantes responsabilités sont venues enrichir (alourdir disent beaucoup d'intéressés) les tâches des chefs d'établissement secondaire : ils doivent assurer le remplacement des professeurs absents pour une courte durée ; ils doivent mettre en place le nouveau « conseil pédagogique » de l'établissement ; ils doivent signer avec la tutelle académique un « contrat d'objectifs » ; de plus, en collège, ils doivent attribuer à chaque élève, chaque trimestre, une « note de vie scolaire ».

La gestion des absences des professeurs

Traditionnellement, dans le second degré, le remplacement des professeurs absents est de la responsabilité du niveau académique. Le rectorat dispose pour cela de professeurs « titulaires sur zone de remplacement » (TZR), le plus souvent des enseignants débutant dans la carrière ; il peut aussi embaucher des contractuels (contrats à durée déterminée) et des vacataires (payés à l'heure enseignée). Le plus généralement, la lourdeur du système ainsi que la pénurie de personnes compétentes et disponibles dans certaines disciplines, ont pour conséquence un remplacement assuré à partir de deux semaines d'absence, voire davantage. Lors des absences de courte durée (inférieures à 15 jours), les élèves restent donc sans professeurs, à moins que certains enseignants de l'établissement se proposent pour assurer la totalité ou une partie du service de leur collègue, en étant payés en heures supplémentaires. Cette organisation – ou plutôt ce défaut d'organisation - aboutit à ce qu'une partie de l'enseignement n'est pas dispensée : selon une étude de la direction générale des ressources humaines du ministère (DGRH), seuls 30% des 800 000 heures d'enseignement à remplacer l'avaient été en 2004-2005. Une analyse plus fine fait apparaître les causes de ces absences et leur évolution (tableau ci-dessous)

Figure 3-1 Heures d'enseignement non assurées dans les établissements du second degré

% d'heures non assurées en raison :	2002-2003	2003-2004	2004-2005
- de la fermeture totale de l'établissement	3,5	3,7	3,0
- du non-remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système	0,8	0,7	0,7
- du non-remplacement des enseignants absents pour formation	1,0	1,0	1,0
- du non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	3,2	2,2	2,0
Total du pourcentage d'heures non assurées	8,5	7,6	6,7
Dont % d'heures non assurées pour non-remplacement des enseignants	5,0	3,9	3,7

Source DEP : enquête annuelle sur les absences non remplacées des enseignants

Légende :

- fermeture totale de l'établissement : organisation d'examens nécessitant une fermeture totale, problème de sécurité des locaux, réunions de concertation ;
- fonctionnement du système : enseignants mobilisés par l'organisation d'examens ou leur participation aux commissions statutaires ;
- raisons individuelles : raisons médicales, congés statutaires (activités syndicales, congés d'adoption, autorisations d'absence, etc.)

Devant cette situation pourtant ancienne, le comportement de la société a récemment changé. On assiste à une multiplication des recours aux tribunaux administratifs de la part de familles s'estimant lésées par une telle gestion, et apportant parfois la preuve d'un dommage financier (cours particuliers). Surtout, ces tribunaux ont fait évoluer leur jurisprudence depuis quelques années, en condamnant l'Etat (et pas les établissements) à payer aux familles requérantes quelques dizaines d'euros de dommages et intérêts. Ces sommes ne le menacent certes pas de banqueroute, mais ces condamnations sont juridiquement importantes car elles ont défini l'effectivité d'un nouveau principe, celui de « la continuité pédagogique ».

Le gouvernement s'est donc trouvé contraint d'inscrire ce principe dans un texte de loi puis d'en tirer les conséquences pratiques dans une nouvelle forme d'organisation. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 modifie donc le statut des enseignants du second degré en disposant que : « Les enseignants contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires. » Le décret du 26 août 2005 définit la notion de « remplacement de courte durée » (absence inférieure à deux semaines) puis décrit la démarche à suivre par le chef d'établissement :

- rédaction d'un « protocole » définissant pour l'établissement les principes et les modalités pratiques de remplacement ;
- présentation de ce texte au conseil d'administration ;
- recherche de professeurs volontaires et, à défaut, désignation de professeurs non volontaires ;
- limitation du nombre d'heures de remplacement pouvant être effectuées par une même personne à 5 heures par semaine et 60 heures par an.

Un autre décret du 26 août 2005 majore de 25% le taux de rémunération de ces heures supplémentaires, afin d'inciter au volontariat. Enfin une note de service du 30 août 2005 donne des

instructions aux recteurs et aux chefs d'établissement pour la première année de mise en œuvre et la montée en charge du nouveau dispositif.

L'hostilité marquée de la plupart des syndicats d'enseignants au nouveau dispositif s'est cristallisée sur la question de la contrainte exercée sur certains enseignants « désignés » car non volontaires ; cette question a été la pierre d'achoppement, pendant l'année 2005-2006 de la mise en place progressive du dispositif qui a été observée par une mission de l'inspection générale.³⁷ De son côté, la principale organisation de personnels de direction (le SNPDEN-UNSA) a multiplié les réserves, les questions au ministre et les conseils de prudence à ses mandants. De part et d'autre, le soupçon s'est installé que le ministère se défaussait d'une de ses responsabilités, tout en mettant en place une épreuve de force entre professeurs et chefs d'établissement. Selon l'étude de l'inspection générale, les consignes de prudence du SNPDEN ont été largement suivies et l'épreuve de force le plus souvent évitée : « Les nouvelles dispositions relatives au remplacement de courte durée se sont globalement mises en place de manière satisfaisante au cours de cette année 2005-2006. Des progrès ont été enregistrés au plan national par rapport à la situation antérieure et la montée en charge a été significative dans les académies au cours du second trimestre. La procédure, fort contestée par les enseignants, de désignation à partir du 1^{er} janvier a été habilement évitée dans la plupart des cas, sauf lorsque des enseignants eux-mêmes désiraient se dédouaner vis-à-vis de leur absence affichée de volontariat. Il convient que cette désignation reste exceptionnelle et, si elle devait intervenir dans un climat conflictuel, les chefs d'établissement attendent un clair soutien institutionnel. » De son côté, la Direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale a observé un taux de remplacement assuré par l'établissement en nette progression, de 30 à 47,5% d'une année sur l'autre, auquel il convient d'ajouter un taux de remplacement de 4,5 % par les professeurs titulaires sur zone de remplacement.

La note de vie scolaire

L'attribution d'une note dite « de vie scolaire » à chaque élève de collège a été prise par un décret du 24 août 2005. Cette décision résultait notamment du débat « pour l'avenir de l'école » qui avait précédé la présentation, par le ministre Fillon, d'un projet de loi devant le Parlement, et qui avait montré la forte préoccupation de l'opinion devant la dégradation constante des comportements des enfants et des adolescents, notamment en milieu scolaire. Un arrêté ministériel du 10 mai 2006 et surtout une circulaire du 23 juin 2006 sont venus préciser les objectifs, les critères de calcul et les modalités d'élaboration de cette note.

Les objectifs affichés de cette initiative sont l'apprentissage de la civilité et l'adoption de comportements civiques et responsables, ce qui a fait penser à certains qu'il s'agissait de revenir à la « note de conduite » de l'école primaire, supprimée dans les années soixante. La note de vie scolaire en collège s'inscrit plutôt dans une démarche éducative ; elle devient une composante à part entière de l'évaluation des élèves, y compris en fin de 3^{ème} pour le diplôme national du brevet. Elle vise à leur donner des repères et à faire le lien entre la vie scolaire et la vie sociale. Elle est destinée à valoriser les attitudes positives vis-à-vis de l'école et vis-à-vis d'autrui. Comme toutes les notations qui sanctionnent un apprentissage, elle évalue aussi les progrès réalisés par l'élève tout au long de la scolarité.

Les deux éléments principaux de son calcul sont l'assiduité de l'élève et son respect du règlement intérieur de l'établissement ; en outre des points supplémentaires sont attribués aux élèves engagés dans la vie scolaire ou dans des responsabilités particulières, notamment dans des actions civiques ou de solidarité, ainsi qu'à ceux qui ont obtenu l'attestation de sécurité routière et l'attestation de formation aux premiers secours. C'est le chef d'établissement qui attribue la note à chacun des élèves, sur proposition du professeur principal de la classe et après avoir recueilli l'avis du conseiller principal d'éducation.

³⁷ G. Pourchet et J-P. Isambert, *La mise en place des remplacements de courte durée dans les établissements du second degré*, Rapport au ministre de l'éducation nationale, IGEN-IGAENR, 2006

Le conseil pédagogique

On a vu plus haut la difficulté des chefs d'établissement à faire reconnaître une réelle légitimité à leur action dans le domaine de l'enseignement, et la réticence de beaucoup d'enseignants vis-à-vis de toute évolution dans ce domaine. Diriger la pédagogie ne va pas de soi ; non seulement parce que les professeurs ont en ce domaine un autre supérieur hiérarchique, l'inspecteur, qui les conseille, les évalue et les note, mais aussi parce que l'organisation interne de l'établissement n'est guère favorable à une direction effective en ce domaine : aucun intermédiaire, aucun relais hiérarchique ou fonctionnel n'existe entre d'une part le principal et le proviseur épaulés par un ou deux adjoints, et d'autre part plusieurs dizaines de professeurs. Ce que certains ont appelé l'absence de « maillage » de l'établissement du second degré est un vrai handicap pour une direction efficace et pour un véritable pilotage de la pédagogie par le chef d'établissement. Deux propositions ont été formulées ces dernières années pour pallier ce défaut : la création de coordonnateurs de discipline venant renforcer l'équipe de direction et la création d'une nouvelle instance consultative, le conseil pédagogique. La première solution a sans doute été écartée pour des raisons budgétaires ; de plus certains syndicats d'enseignants, prompts à dénoncer tout ce qui peut ressembler à une hiérarchie intermédiaire, n'y étaient guère favorables. La seconde a pu évoluer plus favorablement, mais dans une certaine ambiguïté : le principal syndicat de personnels de direction et le plus important syndicat d'enseignants revendiquant chacun la présidence de ce nouveau conseil pour l'un des siens. Dès lors que la loi a tranché en faveur du chef d'établissement, l'organisation enseignante majoritaire a déclaré une hostilité sans nuance à la mise en place des conseils pédagogiques.

L'article 38 de la loi du 23 avril 2005 (dite loi Fillon) institue donc un conseil pédagogique dans chaque EPLE, présidé par le chef d'établissement. Mais, grande innovation dans la logique administrative française, ce texte laisse à l'établissement une marge d'appréciation conséquente en ce qui concerne la composition, le fonctionnement et les attributions du conseil, qu'aucun décret n'est venu préciser. Les conseils pédagogiques réunissent donc au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, dans les lycées et lycées professionnels, le chef des travaux.

Une étude confiée à une inspectrice générale de l'éducation nationale a permis d'observer les expérimentations mises en place depuis la rentrée de 2004 (et certaines plus anciennes, sous d'autres dénominations) et de formuler des recommandations de souplesse pour la mise en œuvre de la loi : notamment, dans un contexte d'hostilité syndicale, il semblait nécessaire de laisser de réelles marges de manœuvre et de négociation au chef d'établissement, dès lors que l'essentiel – la question de la présidence – était tranché.³⁸ Le rapport de l'inspectrice générale conclut : « Structure souple, le conseil pédagogique doit rester une instance de réflexion, de concertation entre les enseignants et de propositions. Elle ne peut se substituer à d'autres instances comme la commission permanente, le conseil d'administration ou le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté. Sa généralisation pourra s'accompagner de quelques éléments de cadrage tout en préservant une indispensable souplesse mais nécessitera surtout aide et conseil aux équipes d'établissement. Le développement de la responsabilité des établissements suppose un renforcement des compétences et de l'action des chefs d'établissement dans le domaine pédagogique. Il faut impliquer plus étroitement les enseignants dans la gestion de leur établissement, leur donner la parole, écouter leurs propositions, dépasser les clivages anciens entre l'administration et la pédagogie pour progresser. Les chefs d'établissement doivent pouvoir s'appuyer sur des enseignants reconnus par leurs pairs. Le conseil pédagogique, instance consultative et non décisionnelle, permettra d'explicitier le fonctionnement de l'établissement, de montrer ses forces et ses faiblesses, son rôle sera essentiel en terme d'évaluation de la politique suivie, d'analyse des indicateurs de fonctionnement et surtout il sera force de proposition. Le chef d'établissement tout comme le conseil d'administration pourront alors véritablement centrer leur action sur la pédagogie. »

Cette orientation a finalement été retenue par le ministre, puisque la circulaire de préparation de la rentrée 2006 dispose que : « Il appartient à chaque établissement de déterminer sur cette base la composition précise du conseil pédagogique et les conditions de désignation de ses membres. Il

³⁸ G. Matringe, *Le conseil pédagogique dans les EPLE*, rapport au ministre de l'éducation nationale, 2006

convient de veiller cependant à ce que les choix qui seront opérés en la matière fassent l'objet du plus large consensus possible de la part des équipes pédagogiques. »³⁹ Le même texte fait également preuve de diplomatie et de souplesse quant aux attributions du conseil : « Conformément à la loi, le conseil pédagogique a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires. Il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement. Dans ce cadre, le choix des sujets traités et du fonctionnement interne est laissé à l'appréciation du conseil pédagogique, dans le respect de la liberté pédagogique des enseignants et du champ de compétence des personnels de direction. Pour la préparation du volet pédagogique du projet d'établissement, le conseil pédagogique est amené à travailler en étroite collaboration avec les équipes pédagogiques. Pour chacun des domaines abordés, le conseil pédagogique pourra mener une réflexion, établir un diagnostic de l'établissement, évaluer les actions mises en place et formuler des propositions. »⁴⁰

Le contrat d'objectifs

C'est une des conséquences de la mise en place en 2006 de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), une loi modifiant radicalement la présentation et l'exécution du budget de l'Etat, ainsi que son contrôle par le Parlement. Schématiquement il s'agit de passer d'une logique budgétaire organisée par types de moyens à une logique définie par type d'actions ou, si l'on veut, à une organisation fondée sur la définition d'objectifs associés à des indicateurs et leur évaluation. Les établissements scolaires ne faisant pas partie de l'Etat ne participent pas directement à cette nouvelle mécanique budgétaire ; mais comme ils en reçoivent une grande part de leurs moyens (notamment les moyens d'enseignement en personnels), ils doivent dorénavant passer des « contrats d'objectifs » avec les représentants locaux de l'Etat (les recteurs). La circulaire 2005-156 du 30 septembre 2005 précise que ce contrat « doit être établi en cohérence avec le projet d'établissement, et sur la base des orientations fixées aux niveaux national et académique ; il définit les objectifs à atteindre à une échéance pluriannuelle (3 à 5 ans) sous forme d'un programme d'actions, dont la mise en œuvre peut être facilitée voire conditionnée par un appui des services rectoraux. Les indicateurs permettant d'apprécier la réalisation de ces objectifs sont mentionnés dans le contrat (...) La collectivité territoriale de rattachement doit être informée du contenu du contrat un mois avant la tenue du conseil d'administration portant sur le projet de contrat. Après son approbation, il est signé entre le recteur ou son représentant et le chef d'établissement. »⁴¹ Ce dispositif n'a cependant aucun caractère juridique contraignant, il garde un caractère incitatif de « contrat moral », d'autant plus qu'aucune conséquence permettrait de distinguer l'établissement (ou le chef d'établissement) qui remplit son contrat de celui qui ne le remplit pas.

Dans l'enseignement privé, des dispositions spécifiques

Le cadre juridique de l'enseignement privé sous contrat

Le principe de la « liberté d'ouvrir école » par toute personne physique est établi en France par une loi de 1886. L'immense majorité des établissements privés des premier et second degrés sont aujourd'hui associés à l'Etat par contrat ; leur très grande majorité est catholique. Ils sont encadrés par le Secrétariat général de l'enseignement catholique, qui édicte un certain nombre de normes ainsi que les statuts des différents personnels, notamment des chefs d'établissement. La loi Debré du 31 décembre 1959 propose aux établissements privés deux types de contrat. Dans le contrat d'association, l'Etat supporte les rémunérations et les charges sociales des enseignants, prend en charge une partie du fonctionnement de l'établissement et, en contrepartie, l'enseignement dispensé est celui de l'enseignement public et les professeurs sont certifiés et contrôlés par l'Etat. Le contrat simple est moins exigeant pour les deux parties : d'une part l'Etat ne prend plus en charge le fonctionnement, et de l'autre les établissements disposent d'une certaine liberté pédagogique. A l'origine, les établissements du second degré ont optés majoritairement pour la première formule, et ceux du

³⁹ Circulaire 2006-051 du 27 mars 2006

⁴⁰ Idem

⁴¹ BO n° 36 du 6 octobre 2005

premier degré pour la seconde. Aujourd'hui cependant, le contrat d'association est de plus en plus souvent choisi par les écoles primaires catholiques. Les établissements sous contrat peuvent recruter librement leurs élèves, à condition de respecter le principe de non discrimination, ethnique ou raciale, mais aussi religieuse. Le principe constitutionnel de laïcité s'impose donc au recrutement des élèves dans les établissements privés sous contrat. Signe d'une évolution de l'Eglise catholique, cette nécessité juridique, absente du statut des chefs d'établissement catholique de 1996, figure dans celui de 2006, sous la forme d'un « choix pastoral ».

L'établissement privé catholique est donc une entité juridique de droit privé attachée à la personne physique de son directeur. Il est géré par une association culturelle (du type loi de 1901), l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC), qui passe contrat avec l'Etat et est soumise par ailleurs à une tutelle religieuse (diocésaine ou congréganiste) possédant un droit de veto au conseil d'administration de l'OGEC.

Les chefs d'établissement privé catholique

Dans ce cadre juridique, et contrairement aux enseignants, le chef d'établissement privé n'est ni certifié, ni rémunéré, ni contrôlé par l'Etat. Il est, sur tous les aspects de sa carrière régi par un statut défini par le SGEc et adopté par le Conseil national de l'enseignement catholique : statut du 19 octobre 1996 pour le chef d'établissement du second degré, et statut du 1^{er} avril 2006 pour celui du premier degré.

Les responsabilités des chefs d'établissement privé

Elles sont définies par son statut.

- A l'égard des élèves, il a responsabilité de leur accueil et de leur inscription, de leur répartition dans les classes, de leur orientation et des éventuelles procédures disciplinaires les concernant.
- A l'égard des enseignants, suivant les termes du contrat passé avec l'Etat, le chef d'établissement a la responsabilité de constituer son équipe éducative, sur laquelle il a autorité. Cette responsabilité s'exerce dans le respect des accords de l'enseignement catholique sur l'emploi. Le chef d'établissement engage les procédures administratives nécessaires en cas d'insuffisance professionnelle ou de comportement incompatible avec l'exercice de la fonction. Il est responsable de la définition de l'orientation et de la programmation de l'enseignement et organise les services d'enseignement. Il incite les maîtres à la formation et veille à la cohérence entre cette formation et la mise en œuvre des différents projets de l'établissement. En outre, il accueille et accompagne avec les enseignants tous les stagiaires qui se destinent à l'enseignement et à l'éducation.
- A l'égard des personnels d'administration, d'éducation et de service, il exerce l'autorité de l'employeur, par délégation écrite du conseil d'administration de l'OGEC sur les personnels de droit privé. Il est chargé de promouvoir leur formation.
- En matière de sécurité, il est responsable de la sécurité des élèves et de toutes les personnes présentes dans l'école et doit prendre toutes les mesures nécessaires en ce domaine.
- Pour le fonctionnement de l'établissement, il est responsable du projet de l'établissement et de son fonctionnement. Dès la signature de son contrat de travail, le chef d'établissement est invité à toutes les réunions du conseil d'administration et du bureau de l'OGEC avec voix consultative. Il participe à l'élaboration de leur ordre du jour.
- Le chef d'établissement propose, ordonnance et exécute le budget de l'établissement.
- Il recrute, dans la limite des postes définis au budget, toute personne salariée de l'établissement, cosigne, avec le président de l'OGEC, les contrats de travail et procède, en accord avec lui, aux licenciements.
- Ayant procédé à l'ouverture de l'école, cosignataire du contrat passé entre l'établissement et l'Etat, responsable de la communauté éducative de l'école, le chef d'établissement participe aux délégations représentant l'établissement auprès des collectivités territoriales compétentes.
- Quelle que soit la tutelle de l'établissement, le chef d'établissement participe aux instances et activités proposées par la direction diocésaine, selon les accords nationaux et les conventions passées entre les comités diocésains et les congrégations.

Procédures de recrutement

Ces procédures, longues (elles se déroulent sur trois années scolaires) et relativement opaques, sont très éloignées de celles en vigueur dans l'enseignement public. Elles s'inspirent davantage d'un principe d'élection que de sélection, de choix par la tutelle plutôt que de concours. Le futur chef d'établissement est d'abord repéré, parmi les enseignants, par l'autorité diocésaine ou congréganiste ; il est alors invité à participer à une « session de discernement » d'une durée de 3 jours à une semaine, puis éventuellement à une « session de détermination » de 10 jours, à l'issue de laquelle il peut être invité à s'engager l'année suivante dans une formation préalable de 6 semaines réparties sur l'année scolaire. Cette formation comporte une réflexion sur le sens de la mission de directeur, y compris sur sa dimension pastorale, des aspects techniques, un stage d'observation, et se conclut par un écrit professionnel présenté devant un jury et des pairs. Les conditions d'éligibilité à cette formation sont triples : avoir exercé 5 ans dans l'enseignement catholique, posséder la licence (pour diriger une école ou un collège) ou la maîtrise (pour un lycée) et subir avec succès une enquête de moralité.

Les élus constituent alors un vivier dans lequel les autorités diocésaines et congréganistes puisent, selon des modalités propres à chacune d'elles, mais sans qu'aucun poste vacant ne soit publié, et donc sans qu'aucune concurrence ne puisse jouer entre eux. Un contrat de travail de droit privé lie alors le nouveau chef d'établissement et l'OGEC, qui est son employeur, pour une durée indéterminée et avec une période d'essai d'un an, pendant laquelle il achève sa formation. De son côté, la tutelle religieuse lui fait parvenir une lettre de mission canonique précisant les orientations à mettre en œuvre. Enfin l'Etat donne son accord. Le retrait de l'agrément par la tutelle religieuse entraîne mécaniquement le licenciement du directeur par l'OGEC.

Procédures d'évaluation

En ce domaine, les autorités religieuses de tutelle sont autonomes. Le plus souvent, elles organisent des « visites de tutelle » qui observent pendant plusieurs jours l'organisation et le fonctionnement d'un établissement. Les « visiteurs » n'ont pas de statut particulier et sont choisis pour leurs compétences et leur expérience personnelles. Ces procédures d'évaluation n'ont en principe de conséquences sur la carrière du directeur.

Quelques approches de la recherche sur les chefs d'établissement et leurs pratiques

La fonction de chef d'établissement n'a pas suscité jusqu'à présent beaucoup de travaux de recherche spécifiques. Le recensement effectué en décembre 2006 sur la base Sudoc (système universitaire de documentation) ne recense que 4 thèses de doctorat sur le sujet, ce qui est très peu comparé à la masse de travaux consacrés à l'enseignement. La plus ancienne, celle soutenue en 1984 par Guy Delaire en sciences de l'éducation à l'université de Bordeaux 2, porte sur les perspectives d'une formation des chefs d'établissement à l'exercice de l'autorité.⁴² En 1996, la thèse soutenue en sociologie à l'université de St Quentin-en-Yvelines par Agnès Pelage, traite de la relation entre la fonction pédagogique des chefs d'établissement et l'idéologie managériale qui préside alors à la réorganisation du système éducatif français.⁴³ La même année, la thèse de sciences de l'éducation de Réjane Dupas, soutenue à l'université d'Aix-Marseille 1, examine le hiatus entre les responsabilités des chefs d'établissement et leur pouvoir de décision limité, et conclut sur la dimension principalement symbolique de leur fonction.⁴⁴ La thèse la plus récente a été soutenue en sciences de l'éducation par Yves Grellier à l'université de Paris 8 et dresse une typologie de la variété des modes

⁴² G. Delaire, *Institution et autorité, le chef d'établissement, perspectives de formation*, thèse de doctorat, université de Bordeaux 2, 1984

⁴³ A. Pelage, *Devenir professeur, de la transformation du modèle professionnel aux logiques d'accès à la fonction de direction*, thèse de doctorat, université de St Quentin-en-Yvelines, 1996

⁴⁴ R. Dupas, *La fonction symbolique des chefs d'établissement du second degré*, thèse de doctorat, université d'Aix-Marseille 2, 1996

d'investissement professionnel des chefs d'établissement.⁴⁵ Elle a été suivie par la publication de deux ouvrages.⁴⁶

Enfin et plus récemment, l'étude sociologique qu'Anne Barrère a fait paraître en librairie en 2006, à partir d'entretiens avec des chefs d'établissement, s'attache à définir la manière dont ils conçoivent leur mission et dont ils parviennent à la mettre en œuvre au travers du travail enseignant.⁴⁷ Anne Barrère s'attache donc d'abord à analyser les discours des dirigeants, résolument optimistes, tournés vers l'action et le mouvement, et qui tranchent avec les témoignages des enseignants, le plus souvent pessimistes et exprimant plainte ou déni de tout progrès. Quant aux pratiques de direction, elles tentent selon la sociologue de concilier deux impératifs, la modernisation de l'organisation scolaire et la promotion des valeurs républicaines, ce qui ne semble pas toujours aller de soi. Dans le succès de cette entreprise, la relation aux enseignants apparaît primordiale. La réussite semble liée à la capacité du dirigeant à établir un échange entre la construction par les enseignants d'une pédagogie unifiée de l'établissement et son soutien à la gestion des classes. L'échec en revanche guette ceux qui allient un interventionnisme pédagogique à un défaut de soutien aux enseignants dans leur gestion des classes.

⁴⁵ Y. Grellier, *Les chefs d'établissement scolaire à la recherche d'une professionnalité*, thèse de doctorat, université de Paris 8, 1997

⁴⁶ Y. Grellier, *Profession chef d'établissement*, ESF, 1998 et Y. Grellier, *L'adjoint au chef d'établissement scolaire*, SCEREN-CRDP du Centre, 2003

⁴⁷ A. Barrère, *Sociologie des chefs d'établissement, les managers de la République*, PUF, 2006

CHAPITRE 4 : AMELIORATION DE L'ENSEIGNEMENT ET DIRECTION DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES

Dans l'organisation générale du système éducatif français, les traditions administratives étaient jusqu'à une époque récente relativement disjointes des préoccupations de réussite des élèves. Dans le premier degré, l'instituteur était d'abord soumis à une hiérarchie (inspecteur général, inspecteur d'académie, inspecteur primaire) dont le directeur d'école ne faisait pas partie, et à des normes pédagogiques très contraignantes, comme des programmes d'enseignement et des emplois du temps hebdomadaires strictement identiques d'une école à l'autre. Si l'autonomie pédagogique des enseignants est maintenant affirmée, ce n'est pas encore le cas pour l'école elle-même, dont le statut juridique n'a guère évolué depuis 1833. Quant au directeur, il reste un enseignant chargé d'une coordination fonctionnelle et de tâches administratives, dépourvu d'autorité sur les enseignants.

Dans le second degré, la tradition universitaire accorde de longue date aux professeurs une réelle liberté pédagogique. Cette autonomie ne touche cependant pas des programmes d'enseignement, qui restent uniformes. Mais les établissements ont reçu en 1985 de réelles marges de manœuvre éducatives et pédagogiques, qu'ils doivent inscrire et formaliser dans un projet d'établissement.⁴⁸ Si la tradition a toujours été de recruter les chefs d'établissement parmi les professeurs, elle a aussi été, jusqu'à cette réforme, de ne leur confier que des responsabilités administratives, laissant la direction de l'enseignement aux soins des inspecteurs généraux et régionaux : recrutement et évaluation des enseignants, impulsion et contrôle de l'application des programmes et certification des élèves. Depuis 1985, le discours officiel a évolué et les directives ministérielles tendent à accorder aux chefs d'établissement une responsabilité pédagogique ; ils doivent notamment « conduire la politique pédagogique et éducative de l'établissement », selon leur référentiel de métier.⁴⁹ Mais en ont-ils toujours les moyens, puisque l'inspecteur régional continue d'avoir la responsabilité de l'évaluation pédagogique des enseignants ? Trois dispositifs d'évaluation concourent pourtant aujourd'hui à donner aux chefs d'établissement certains moyens de mettre en œuvre une politique d'établissement et un pilotage centré sur l'efficacité de l'enseignement dispensé : ce sont respectivement le dispositif national d'évaluation des élèves, les indicateurs de pilotage pour les établissements scolaires et le dispositif d'évaluation des personnels de direction eux-mêmes.

L'évaluation des élèves et le pilotage pédagogique de l'établissement

Dans les années soixante-dix, la mise en place d'un observatoire permanent des acquis des élèves a permis l'organisation d'évaluations de type bilan pour faire le point sur le fonctionnement du système éducatif. Ces évaluations étaient organisées en fin d'année scolaire, sur des échantillons représentatifs d'élèves. Depuis 1979, ce sont ainsi une vingtaine d'évaluations qui ont cherché à apprécier les acquis des élèves depuis la première année d'école élémentaire jusqu'à la classe de terminale, et ceci dans pratiquement toutes les disciplines.⁵⁰ D'autres évaluations sont alors apparues nécessaires, pour permettre aux enseignants d'apprécier les compétences de leurs élèves afin de leur proposer des progressions adaptées. Les évaluations nationales, qui répondaient à cette demande, ont accompagné la réforme des programmes de l'école élémentaire. Dès 1989, ces évaluations ont pris la forme d'évaluations de masse passées à la rentrée dans les classes ouvrant les cycles les plus importants : le CE2, troisième année de l'école élémentaire, et la 6^{ème}, première année du collège. Parallèlement, une banque d'outils d'évaluation diagnostique a progressivement été mise à la disposition des enseignants de l'école maternelle au lycée.⁵¹

⁴⁸ Article 2 du décret du 30 août 1985 sur les EPLE

⁴⁹ BOEN spécial n° 1 du 3 janvier 2002

⁵⁰ J. Levasseur, « L'évaluation nationale des acquis des élèves », *Revue internationale d'éducation* n° 11, 1996

⁵¹ G. Brézillon et F. Champault, *Les évaluations diagnostiques en France*, juillet 2006, à paraître dans les actes du colloque de l'ADMEE

Les évaluations diagnostiques de rentrée par protocole

Les évaluations diagnostiques par protocole, de type évaluations de masse, ont pour fonction principale de fournir des outils aux enseignants et aux établissements pour les aider à détecter les atouts et les lacunes de chacun de leurs élèves, et ainsi leur permettre de construire des stratégies pédagogiques adaptées à leurs besoins. Leur fonction principale n'est pas d'être des outils de pilotage du système éducatif. Elles sont constituées de protocoles standardisés qui se présentent sous forme de cahiers : cahier de passation avec des commentaires pour les enseignants et cahier de l'élève. Les consignes précises données aux enseignants permettent d'homogénéiser les conditions de passation ainsi que les corrections. Elles portent sur le temps imparti à l'épreuve, la lecture collective ou individuelle des énoncés, les explications complémentaires à fournir, le codage des réponses. Elles permettent d'évaluer, après la rentrée scolaire, les compétences des élèves en français et en mathématiques en 3^{ème} année d'école (CE2) et en première année de collège (en 6^{ème}, et en 5^{ème} en 2002). Elles ne sont pas exhaustives, pour des raisons techniques (l'oral n'est pas évalué) et pour ne pas alourdir les temps de passation. Elles ont pour objet d'établir un profil individuel de chaque élève, c'est à dire de connaître les savoirs et savoir-faire qu'il maîtrise. Elles permettent aussi d'avoir un profil de la classe permettant aux enseignants d'adapter au mieux leur enseignement et d'aménager les progressions des élèves.⁵²

La banque d'outils d'évaluation diagnostique

Les premiers protocoles de rentrée datent de 1989. L'année suivante, une cellule d'élaboration d'une banque d'outils d'évaluation est créée au sein de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère de l'éducation nationale pour produire des exercices d'évaluation que les enseignants pourraient utiliser, selon leurs besoins et sans caractère d'obligation. Ces exercices sont élaborés à l'époque par des groupes nationaux constitués par discipline et par niveau, puis expérimentés dans certaines classes. Dès 1992, les premiers fascicules d'une banque d'outils sont diffusés, pour l'école élémentaire en 1992 et 1994, en français et mathématiques pour le collège en 1994 et 1996, et pour les principales disciplines des classes de Seconde de lycée et de lycée professionnel de 1996 à 1998. En parallèle, une diffusion par fichiers informatiques est progressivement mise en place. Au cours de l'année scolaire 1995-1996, des exercices d'évaluation en mathématiques pour le collège ont été publiés sur des disquettes appelées *banqitem*. Le site Internet *banqoutils* est créé en 1997 avec la mise en ligne d'exercices de mathématiques du niveau collège. Jusqu'en 2000, il est enrichi progressivement à tous les niveaux avec de nouveaux outils, créations ou adaptations d'exercices diffusés précédemment sous une autre forme.⁵³

A partir de 2001, la banque d'outils est développée de façon décentralisée, et surtout les actions d'information et de formation à destination des utilisateurs potentiels sont multipliées. La production des outils est alors confiée à des groupes académiques et non plus nationaux. Les recteurs sont sollicités pour mettre en place des équipes de conception décentralisées, composées de personnels des premier et second degrés élaborant ensemble des outils d'évaluation pour l'école, le collège et le lycée. Cette consigne de travail vise à faciliter l'évaluation des compétences des élèves dans la continuité de leur scolarité.⁵⁴

Des indicateurs de performance au service des établissements

De nombreuses approches de l'évaluation des établissements scolaires ont été effectuées depuis une quinzaine d'années par différentes instances du ministère de l'éducation nationale, voire par des collectivités territoriales. Les inspections générales ont conduit les opérations dites des « 100 lycées » puis des « 100 collèges », enfin des « 100 lycées professionnels » ; l'IGAENR de son côté réalise un suivi permanent des établissements ; l'évaluation des enseignements dans les académies par les deux inspections générales, initiée en 2000, accorde une large place aux établissements. Dans l'académie

⁵² Idem

⁵³ www.banqoutils.education.gouv.fr

⁵⁴ G. Brézillon et F. Champault, *Les évaluations diagnostiques en France*, juillet 2006

de Lille, des audits de tous les établissements du second degré ont été effectués sur l'initiative d'un recteur et, en Ile-de-France, une évaluation de la polyvalence des lycées a été tentée. La Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale (DEP) a mis au point et publié des indicateurs de performance de chaque établissement, fondés sur le déroulement des scolarités et les résultats de ses élèves. Ces indicateurs sont exprimés en termes de valeur ajoutée de l'établissement. Ils commencent à faire l'objet d'un suivi et d'une exploitation diachronique et ils sont complétés par un ensemble d'indicateurs de pilotage fournis aux établissements. Enfin des rectorats développent parallèlement - et parfois concurremment - de tels dispositifs d'indicateurs.⁵⁵

La DEP a proposé pour la première fois en 1994 des indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré (dispositif IPES.) En lien avec les systèmes de gestion informatisés implantés dans les établissements, elle construit une batterie d'indicateurs, dont une majeure partie est destinée à apprécier les résultats des établissements. L'objectif de ce dispositif est clairement affiché au départ : il ne s'agit pas de contrôler, mais bien de répondre aux besoins des chefs d'établissements et de leurs équipes. Cet affichage n'a pas toujours suffi à rassurer. Sur le plan technique, les établissements sont dotés d'un logiciel à installer sur poste informatique. Des tableaux analytiques nationaux (TAN) et historiques (TAH) sont fournis et situés par rapport aux références académiques et nationales. En 1997, les tableaux sont mis en ligne sur Internet, avec accès par mot de passe. En 2000, les tableaux historiques (TAH) sont remplacés par un accès aux tableaux TAN des trois dernières années avec une présentation remaniée. En 2003, les IPES sont intégrés à « l'Infocentre » ministériel et à « l'entrepôt de données » sur lequel il repose. Ces indicateurs sont répartis d'une part en indicateurs d'environnement, de fonctionnement, de ressources, de population scolaire, de résultats, et d'autre part en trois catégories : indispensables, nécessaires et utiles. La liste des indicateurs est différente pour un collège (15 disponibles en 2006), un lycée (17) ou un lycée professionnel (11) ; d'autres (5 en 2006) sont communs aux trois types d'établissement.⁵⁶

L'évaluation des politiques publiques et l'évaluation des dirigeants

Dans le premier degré

Restant statutairement instituteurs ou professeurs des écoles, les directeurs d'école sont gérés dans leurs corps d'origine sans qu'aucune distinction ne puisse être faite entre eux et les autres enseignants. Les procédures d'évaluation sont donc celles qui sont utilisées pour l'ensemble des personnels du premier degré. L'évaluation prend la forme d'une inspection par l'IEN de la circonscription, en classe devant élèves, suivie d'un entretien. Pendant l'entretien, il est logique mais non obligatoire que l'inspecteur interroge le directeur sur la manière dont il remplit cette fonction. Pour les directeurs d'école de 10 classes et plus, qui sont déchargés totalement d'enseignement, les IEN sont contraints d'adapter cette procédure. Mais il n'existe pas de protocole ni de référentiel unifiés d'évaluation et les pratiques peuvent varier d'un département voire d'un inspecteur à l'autre. Rien n'indique en tout cas que l'évaluation du directeur soit centrée sur l'efficacité des apprentissages et la réussite des élèves de l'école. Certains IEN demandent par exemple un rapport d'activités, qui sert ensuite de base à un entretien. D'autres tiennent à inspecter en situation et observent par exemple un conseil d'école ou un conseil des maîtres, d'autres combinent ces pratiques qui, bien que différentes, privilégient toujours l'observation des méthodes à la mesure des résultats. A l'issue de cette inspection une note est attribuée à l'intéressé qui va servir notamment de base à sa progression de carrière. Contrairement à leurs homologues du second degré, la capacité des directeurs d'école à occuper la fonction n'est pas validée par l'évaluation d'une période probatoire de « stage » en début de carrière.

⁵⁵ *L'évaluation des lycées*, Avis du Haut conseil de l'évaluation de l'école n°4, janvier 2002

⁵⁶ D'après J.-C. Emin, communication au colloque « Trends in evaluation of education systems: school (self) evaluation and decentralisation », Athènes, 1997

Dans le second degré

Après une dizaine d'années sans dispositif d'évaluation, pendant lesquels plusieurs formules leur ont été proposées sans succès, les personnels de direction bénéficient depuis la rentrée de 2002 d'un nouveau dispositif d'évaluation qualitative, dérogeant à la notation qui s'adresse en principe à tous les fonctionnaires. C'est la circulaire 2001-263 du 27 décembre 2003 qui en définit les principes, sinon les modalités.⁵⁷ Pour les chefs d'établissements, le protocole d'évaluation comporte trois phases.

- La mise en place par l'intéressé d'un diagnostic complet de son établissement, travail qui se conclut par un rapport remis au recteur.
- La rédaction et l'envoi par ce dernier d'une lettre de mission au principal ou au proviseur concerné ; ce document « fixe au chef d'établissement quelques objectifs d'action qui serviront de base à son évaluation, au terme de trois à quatre ans. »
- L'entretien d'évaluation par le recteur, qui se déroule donc à ce terme ; ses modalités et ses critères ont été précisés par une note de service 2004-142 du 8 septembre 2004.⁵⁸ Une fiche d'évaluation est annexée à ce texte.

Cette fiche constitue à la fois le support de l'entretien et, une fois remplie, le document administratif de référence pour toutes les opérations ultérieures de gestion de carrière. Elle comporte un compte rendu d'activités et différentes rubriques rédigées par l'intéressé, suivies par « une analyse des résultats obtenus et des stratégies mises en œuvre pour les atteindre. » L'entretien doit « permettre à l'évaluateur de mettre en évidence les compétences du personnel de direction et d'émettre un avis sur sa promotion et son évolution de carrière ainsi que sur ses besoins de formation. » Ces appréciations sont contradictoires, et l'intéressé peut éventuellement y objecter dans les rubriques prévues à cet effet. Il est intéressant de remarquer que la « capacité à conduire une politique pédagogique et éducative au service de la réussite des élèves » constitue le premier des 3 domaines évalués, à côté de la gestion des ressources humaines et des relations avec l'environnement. Mais, là encore, il s'agit davantage de juger d'habiletés professionnelles que d'apprécier des résultats.

Etant donné la lourdeur de la tâche, les recteurs peuvent se faire assister ou remplacer par les inspecteurs d'académie (IA-DSDEN). Les premiers entretiens se sont déroulés en 2005, et en 2006 le dispositif est loin d'être en régime de croisière. De leur côté les adjoints bénéficient d'un protocole d'évaluation un peu différent. L'inspection générale « Etablissements et vie scolaire » a suivi la mise en place de ce dispositif, et deux rapports au ministre ont permis de rassembler, pendant la période de mise en route progressive, ses observations et ses propositions.⁵⁹

La mise en œuvre des programmes, une responsabilité des inspecteurs

Elle relève essentiellement des corps d'inspection. Le directeur d'école ou le chef d'établissement ne peuvent qu'alerter l'IEN ou l'inspecteur régional de la discipline s'il constate une difficulté de mise en œuvre d'un programme d'enseignement. Cependant, s'il s'agit d'adapter les méthodes d'enseignement ou le rythme des apprentissages au niveau ou aux particularités du public d'élèves, sans toucher au volume ou au contenu des programmes, il existe une autonomie de proposition des équipes pédagogiques, dans le cadre du projet d'école ou d'établissement. Mais cette capacité reste néanmoins, du moins en principe, sous le contrôle de l'inspecteur.

⁵⁷ BOEN spécial n° 1 du 3 janvier 2002

⁵⁸ BOEN n° 34 du 23 septembre 2004

⁵⁹ G. Mamou, *Evaluation des personnels de direction*, Rapport au ministre, IGEN-EVS, 2002 et J-P. Obin, *Note sur le suivi en 2002-2003 du dispositif d'évaluation des personnels de direction*, IGEN-EVS, 2003

La formation continue des enseignants, un pilotage au niveau académique

Elle est de la responsabilité de l'inspecteur d'académie dans le premier degré et du recteur dans le second. Les plans départementaux et académiques sont principalement constitués d'une offre de stages, certains « sur public désigné » (obligatoires), d'autres sur « appel à candidatures » (basés sur le volontariat.) En principe, chaque plan doit aussi laisser la place à une logique de demande collective, organisée au niveau du bassin, de l'école ou de l'établissement : des équipes ou des groupes d'enseignants demandent alors à bénéficier d'un stage sur un thème de leur choix, à charge aux responsables départementaux ou académiques de répondre à ces demandes. Le directeur d'école et le chef d'établissement interviennent dans ce processus pour donner leur avis et pour assurer la continuité pédagogique (remplacements ou aménagements des emplois du temps.) Ils peuvent aussi jouer un rôle d'incitation, de conseil ou de coordination des demandes, mais certainement pas de contrainte.

L'encadrement centré sur les apprentissages : une orientation en devenir

La France a une tradition d'une direction des établissements centrée sur l'unité des normes administratives et des procédures de gestion, mais encore peu d'expérience et de recul sur un encadrement fondé sur les apprentissages des élèves. Elle intègre progressivement cette orientation en développant sous plusieurs aspects la dimension de l'évaluation. Dans ce domaine, comme le constate dans un de ses premiers travaux le Haut comité de l'évaluation de l'école : « Aujourd'hui, le système éducatif français présente, relativement à la plupart des systèmes éducatifs étrangers et par rapport aux autres services publics nationaux, une image favorable quant à la variété et à la qualité des évaluations qui y sont conduites. Certains outils ou réalisations y connaissent des développements particuliers, voire originaux, comme les évaluations diagnostiques de masse des acquis des élèves, organisées à plusieurs moments clefs de la scolarité, ou les indicateurs de performance des lycées fondés sur une appréciation de la valeur ajoutée de ces établissements. Il est vrai que, dans ce dernier cas, l'appréciation est imparfaite du fait de l'absence d'évaluation des progrès des lycéens (...) Ceci dit, l'évaluation du système éducatif français se présente sous la forme d'un foisonnement de travaux et de dispositifs variés qui se sont ajoutés les uns aux autres, sans constituer véritablement un ensemble organisé et cohérent qui permette de répondre, à la fois et à tous les niveaux, aux deux objectifs de l'évaluation : rendre compte aux citoyens et aux usagers de l'état du système éducatif, et donner aux responsables et aux acteurs les moyens d'une régulation et d'un pilotage. La question majeure, aujourd'hui, est celle du très faible usage de ces évaluations. La variété des dispositifs en place et la richesse de leurs résultats contrastent avec la faiblesse de leurs usages. »⁶⁰ Ce constat, que nous faisons nôtre, ne peut véritablement constituer une surprise, précisément parce que ces pratiques d'évaluation bousculent fortement les conceptions traditionnelles des métiers de l'enseignement, ainsi que les frontières entre les différentes fonctions.

⁶⁰ C. Pair, *Les forces et les faiblesses de l'évaluation du système éducatif français*, rapport pour le Haut comité pour l'évaluation de l'école, octobre 2001

CHAPITRE 5 : L'ATTRACTIVITE DES FONCTIONS DE DIRECTION

Une offre et une demande de dirigeants scolaires en amélioration

L'organisation de l'administration des personnels de l'éducation est fondée sur leurs statuts. La gestion des corps du premier degré au niveau des départements a certainement beaucoup d'avantages, mais elle a aussi un inconvénient : on dispose au niveau national (où il n'existe aucune structure qui leur soit dédiée) de peu de données sur l'évolution de l'offre et de la demande de directeurs d'école. En revanche, pour le second degré, la gestion nationale du corps et l'existence d'une direction générale des ressources humaines qui les gère, permet de disposer d'informations satisfaisantes concernant les emplois de direction des établissements du second degré.

Les chiffres

Dans le premier degré, une demande inférieure à l'offre

La gestion des corps enseignant du premier degré étant départementale, il n'existe pas à la direction générale des ressources humaines du ministère de données statistiques disponibles portant sur l'offre (nombre de postes libérés chaque année) ou sur la demande (nombre d'enseignants candidats à l'inscription sur une liste d'aptitude) d'emplois de directeur d'école. On sait néanmoins, par une enquête de la direction des personnels enseignants sur la rentrée scolaire de 2003 que l'adéquation entre l'offre et la demande est très imparfaite, puisque cette année-là 4675 postes (représentant à peu près 10% des écoles) étaient restés vacants et ont dû être pourvus par des intérimaires. Il semble que ce nombre soit depuis en diminution et qu'à la rentrée de 2006 il avoisinait 3900 postes. Les directeurs en fonction étaient 44 416 (5 581 instituteurs et 38 835 professeurs des écoles) en janvier 2006. 71,5% d'entre eux étaient des femmes, un taux sensiblement inférieur à celui des corps d'origine (81%). L'âge moyen des directeurs d'école était de 43 ans en 2004, 13% ayant moins de 30 ans et 33% plus de 50 ans.⁶¹

Dans le second degré, une demande proportionnée à l'offre

Pour la très grande majorité d'entre eux, les personnels de direction occupent, dans le second degré public, les emplois de chefs et d'adjoints des établissements publics locaux d'enseignement : collèges (ils prennent alors les titres de principal et de principal adjoint) ; lycées et lycées professionnels (ils sont alors proviseur ou proviseur adjoint.) Au 31 janvier 2006, ils étaient 13 357, dont 42 % de femmes, avec un âge moyen de 51 ans. 8% d'entre eux avaient moins de 40 ans et 64 % plus de 50 ans. Mais la répartition des sexes et des âges est très inégale selon les emplois. Ainsi, si l'on prend la seule catégorie des proviseurs de lycée, les hommes âgés dominent largement : ils représentent 74% et les plus de 50 ans 88% de la population concernée. Mais si on s'en tient aux seuls principaux adjoints de collège, les femmes et les jeunes sont mieux représentés : elles constituent la moitié de l'effectif et les plus de 50 ans ne sont que 42%.

L'offre d'emploi de personnels de direction correspond au nombre de postes mis chaque année aux concours. Elle est passée de 410 postes en 1988, année qui correspond à la création de deux corps de personnel de direction et à la mise en place d'un recrutement par concours, à 690 en 2006, avec un pic de 920 postes en 2003. Cette offre est établie chaque année par la direction de l'encadrement (DE) du ministère, sur la base d'une prévision des emplois vacants à la rentrée suivante et des capacités de réponse à ce besoin (nombre et qualité prévisibles des candidats.) Le nombre de postes ouverts aux concours devrait remonter dans les prochaines années compte tenu de l'augmentation prévue des départs à la retraite.⁶²

⁶¹ Directions d'école vacantes, rentrée scolaire 2003, note interne DPE-MEN, 2003

⁶² R-F. Gauthier, rapport des jurys de concours de personnels de direction, DE-MEN, 2006

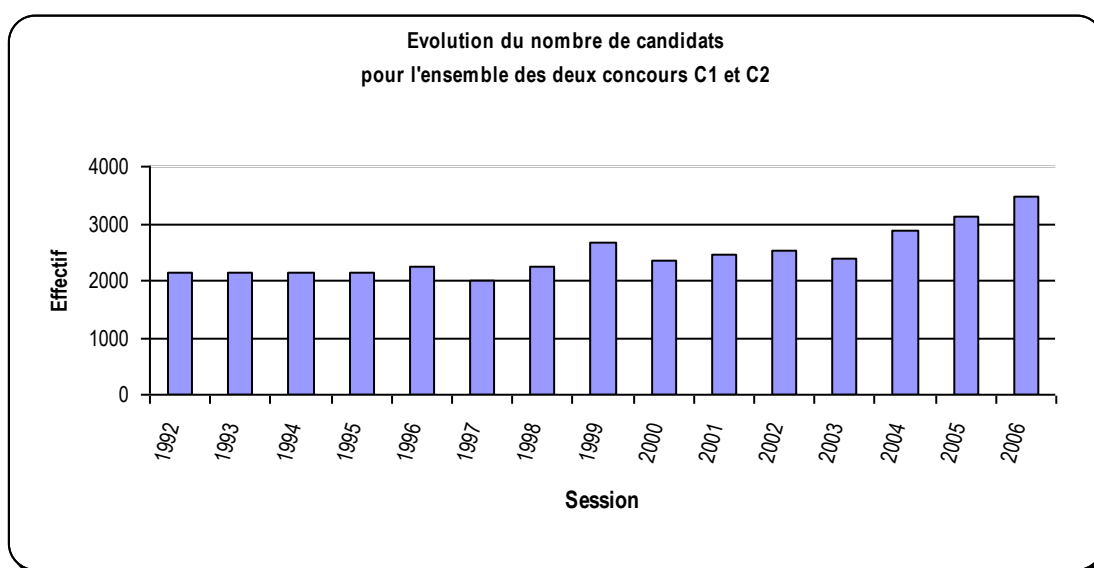
Figure 5-1 : Evolution du nombre de postes ouverts aux concours de recrutement de personnels de direction

SESSION	C1 (1ère Catégorie)	C2 (2 ^{ème} Catégorie)	Total
1988	80	330	410
1989	50	340	390
1990	50	420	470
1991	40	450	490
1992	50	620	670
1993	50	630	680
1994	50	630	680
1995	50	630	680
1996	50	630	680
1997	50	700	750
1998	55	720	775
1999	55	720	775
2000	60	740	800
2001	60	800	860
2002	60	840	900
2003	80	840	920
2004	70	670	740
2005	90	610	700
2006	90	600	690

Source : rapport des jurys de concours de personnels de direction, DE-MEN, 2006

De son côté, la demande a également progressé, passant de 2145 candidats ayant participé aux concours en 1992 à 3459 en 2006, comme l'indique le schéma ci-dessous.

Figure 5-2



Source : rapport des jurys de concours de personnels de direction, DE-MEN, 2006

Les évolutions du recrutement

Plus significatif que l'offre et la demande, leur rapport définit approximativement la qualité du recrutement. On s'accorde en effet à estimer que la qualité d'un recrutement est assurée, dans l'éducation nationale, à partir de 4 candidats présents par poste ouvert à un concours. Pour les personnels de direction, cet indicateur est passé de 4,4 en 1992 à 5,0 candidats par poste en 2006. Cette amélioration est en fait beaucoup plus significative, car le ratio s'était effondré à 2,6 candidats par poste en 2003. Il faut sans doute voir dans cette évolution un effet, légèrement différé, des améliorations statutaires de 2001. Ce redressement rapide est d'autant plus remarquable qu'il s'est accompagné d'améliorations qualitatives. D'une part la féminisation du recrutement semble installée, pour des fonctions pourtant traditionnellement dominées par les hommes : en 2006 par exemple, les femmes ont représenté 44% des candidats et 49,3% des reçus au 2^{ème} concours. D'autre part on assiste à un important rajeunissement des lauréats : en 2006, 76,3% d'entre eux avaient moins de 46 ans, pour 46,9% seulement en 1999, et 7% plus de 50 ans pour 21,9% en 1999. En 2006, tant la féminisation que la répartition des âges des personnels de direction recrutés apparaissent donc satisfaisantes, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous.

Figure 5-3 : Répartition des lauréats du second concours (C2) par âge et par sexe en 2006

Age	En nombre	En pourcentage	% d'Hommes (*)	% de Femmes (*)
26 - 30	9	1,5%	0,3%	1,2%
31 - 35	144	24,0%	14,0%	10,0%
36 - 40	166	27,7%	14,8%	12,8%
41 - 45	139	23,2%	11,8%	11,3%
46 - 50	100	16,7%	6,7%	10,0%
51 - 55	42	7,0%	3,0%	4,0%
56 - 60	0	0,0%	0,0%	0,0%
Total	600	100%	50,7%	49,3%
*par rapport à l'ensemble des admis			100%	

Source : rapport des jurys de concours de personnels de direction, DE-MEN, 2006

L'origine professionnelle des lauréats du C1 est par définition professeur agrégé. Au C2, de loin le concours le plus important en nombre de postes, 50% des reçus sont des professeurs certifiés de collège ou de lycée ; on dénombre aussi 18% de professeurs de lycée professionnel, près de 8% de professeurs des écoles et 19% de conseillers d'éducation, catégorie sur représentée parmi les candidats et qui réussit en général plutôt bien. Enfin la réussite au concours est très inégale selon l'académie de provenance des candidats (4,8% pour les candidats originaires de Guyane, 31,9% pour ceux de l'académie d'Orléans-Tours), ce qui recouvre sans doute des disparités de qualité des candidats, mais aussi une inégale qualité des préparations aux concours mises en place dans les académies dans le cadre de la formation continue des personnels.⁶³

Les raisons de ces évolutions

Ces améliorations quantitatives et qualitatives ont sans doute des causes sensiblement différentes. La montée des femmes parmi les candidats n'est pas un phénomène récent. Il tient à la fois à la féminisation des corps enseignants (60% d'enseignantes dans le second degré, 80% dans le premier) et à une évolution de la place des femmes dans le monde professionnel, où elles accèdent de plus en plus souvent à des postes de responsabilité. Le rajeunissement, de son côté, a commencé avant la promulgation du nouveau statut ; il tient peut-être à un effort de communication du ministère, mais surtout à la prise de conscience que l'indéniable intérêt financier du corps de personnel de direction nécessite, pour être effectif, une carrière pas trop courte. Enfin, l'augmentation du nombre de

⁶³ R-F. Gauthier, *Rapport du jury des concours de personnels de direction*, DE-MEN, 2006

candidats, amorcée en 2003 (candidatures déposées en 2002) puis sa confirmation de 2004 à 2006 est à mettre au crédit du nouveau statut de 2001 et des améliorations indemnitaires et de promotion dans la carrière qu'il comporte. Mais ceci ne vaut pas pour les professeurs agrégés, dont les débouchés vers les classes préparatoires aux grandes écoles et l'enseignement supérieur offrent des carrières plus rémunératrices, et qui sont toujours aussi peu nombreux à se présenter au premier concours.

Les conditions d'emploi et de travail, un sujet de mécontentement

La vacance et le pourvoi des postes

Dans le premier degré

La vacance des postes de direction est constatée après le départ d'un directeur (mutation sur un autre poste, retraite, démission, promotion dans un autre corps, détachement...). Après avis de la commission administrative paritaire départementale, l'inspecteur d'académie (IA-DSDEN) nomme un nouveau directeur parmi les instituteurs ou professeurs des écoles inscrits sur la liste d'aptitude départementale, ou bien, directement, parmi les deux catégories suivantes :

- les instituteurs et les professeurs des écoles occupant les fonctions de directeur d'école dans un département et qui à l'occasion d'une mutation dans un autre département demandent à continuer à exercer ces fonctions ;
- les instituteurs et les professeurs des écoles ayant exercé pendant au moins trois ans au cours de leur carrière les fonctions de directeur d'école.

A l'issue de ces opérations de nomination sur des postes vacants, un assez grand nombre de postes ne sont pas pourvus faute de candidats et doivent alors l'être par des enseignants acceptant d'assurer les fonctions de direction par intérim. Ainsi, en 2006, 8,8% des postes sont restés sans titulaires (9,8% en 2000) ; ils représentaient 12,2% des directions de petites écoles (2 à 4 classes) et 2,4% seulement de celles des écoles de plus de 9 classes ; ils sont également plus nombreux dans certains départements ruraux. On mesure à ces chiffres que le manque d'attractivité de la fonction est une réalité contrastée, qui touche principalement les petites écoles et donc la France rurale.

Dans le second degré

La vacance des postes de direction (chefs et adjoints), avec globalement les mêmes causes que dans le premier degré, est gérée au niveau national par la direction de l'encadrement du ministère de l'éducation nationale. La nomination des lauréats du concours, en tant que personnels de direction stagiaires, se fait dans le cadre général de ce qu'il est convenu d'appeler le « mouvement ». On entend par là l'organisation des mutations individuelles d'un poste à l'autre, une procédure d'autant plus importante qu'elle est liée à l'obligation statutaire de mobilité, ainsi qu'à la possibilité d'accéder à un emploi de chef pour un adjoint et, pour tous, à une catégorie d'établissement plus rémunératrice. Ces opérations sont particulièrement lourdes et s'étalent pratiquement sur l'ensemble de l'année scolaire. Elles commencent par la publication des postes susceptibles d'être vacants à la rentrée suivantes et se poursuivent par la formulation de vœux de mutation sur ces postes par les personnels intéressés, puis par la rédaction des avis des recteurs (et sur certains postes jugés importants des avis de l'inspection générale de l'éducation nationale, groupe des établissements et de la vie scolaire) ; enfin après des ajustements successifs dans lesquels interviennent le niveau académique et le niveau national, les décisions d'affectation sont prises en commission administrative paritaire nationale.

Pour ce qui est plus précisément de la nomination des lauréats des concours, elle se fait selon la priorité des vœux géographiques et dans l'ordre du classement au concours. Comme elle représente la phase ultime du mouvement, les nouveaux venus occupent très généralement les postes laissés vacants par les mutations des anciens. Cette situation, on le verra au chapitre 6, peut être préjudiciable à leur formation, qui se déroule en grande partie dans l'établissement d'affectation. Les recteurs sont étroitement associés à l'organisation de ces procédures et organisent très largement les nominations sur les postes d'adjoint. Un lauréat n'est donc pas forcément nommé dans sa région d'origine car la répartition géographique des lauréats ne correspond pas forcément aux besoins des académies. Ces propositions de nomination dans une région parfois éloignée constituent la cause majeure des démissions du bénéficiaire du concours.

A l'issue de ce mouvement, un petit nombre de postes restent encore vacants et sont pourvus par des enseignants volontaires acceptant de « faire fonction » d'adjoint pour une année scolaire. Ainsi, à la rentrée de 2006, 11 collèges de 1^{ère} catégorie (les plus petits) n'ont pas trouvés de chef d'établissement titulaire, et

210 postes d'adjoints n'ont pas été pourvus. Ces chiffres, relativement modestes, sont à comparer à ceux de la fin des années quatre-vingt-dix, au creux de la vague des candidatures, où exerçaient largement plus de 1000 faisant fonction.

Dans l'enseignement privé catholique

Les postes de direction vacants n'étant pas publiés, un service du Secrétariat général de l'enseignement catholique est chargé d'organiser la mobilité des directeurs souhaitant changer d'établissement.

Les rémunérations

Dans le premier degré

A la rentrée de 2006, la mise en œuvre du protocole d'accord de revalorisation proposé par le ministère pour mettre fin à la grève administrative des directeurs d'école et accepté par le syndicat enseignant affilié à l'UNSA, conduit à une situation indemnitaire améliorée pour les instituteurs et professeurs des écoles occupant une fonction de direction. D'une part ils bénéficient dorénavant d'une attribution de points d'indice supplémentaires qui représente de 49,5 € (école à classe unique) à 216 € (école à plus de 9 classes) par mois. D'autre part ils touchent une indemnité de sujétions spéciales de 1110 € par an pour tous les directeurs (y compris les instituteurs d'école à classe unique), augmentée à 1332 € s'ils exercent en zone d'éducation prioritaire (ZEP).

Dans le second degré

Le corps de personnel de direction comporte trois classes. Le passage d'une classe à la classe supérieure se fait par inscription sur un tableau d'avancement national, sur la base de l'évaluation opérée par le recteur ou l'inspecteur d'académie DSDEN (cf. supra). A l'intérieur de chaque classe, l'avancement d'échelon se fait à l'ancienneté.

Les rémunérations comportent une partie principale, fondée sur l'échelon indiciaire atteint dans la progression de carrière, auquel s'ajoute une bonification indiciaire liée à la catégorie de l'établissement et à l'emploi occupé (chef ou adjoint.) Ainsi, le salaire brut mensuel s'échelonne de 2000 € environ pour un adjoint au 1^{er} échelon de la 1^{ère} classe exerçant dans un collège de 1^{ère} catégorie, à 5000 € environ pour un proviseur au dernier échelon de la hors classe et placé à la tête d'un lycée de 4^{ème} catégorie.⁶⁴ Le revenu des personnels de direction comporte également plusieurs rémunérations complémentaires ou annexes :

- pour tous, une indemnité de sujétion spéciale, allant de 233 à 396 € par mois selon la catégorie de l'établissement, à laquelle s'ajoute le cas échéant une indemnité de sujétion spéciale en ZEP de 93 € par mois ;
- pour les seuls chefs d'établissement, une nouvelle bonification indiciaire allant de 135 € (3^{ème} catégorie) à 360 € par mois (4^{ème} catégorie exceptionnelle) et une indemnité de responsabilité de direction, variant de 91 à 169 € par mois selon la catégorie de l'établissement, ainsi qu'éventuellement une indemnité de responsabilité d'établissement annexé, allant de 144 € à 270 € mensuels, calculés selon le même critère ;
- pour les personnels de direction dont l'établissement accueille des activités de formation continue des adultes, ainsi que pour le chef d'établissement support d'un groupement d'établissement pour l'organisation de la formation professionnelle des adultes (Greta), une indemnité calculée à partir du montant du chiffre d'affaires réalisé et plafonnée à 11 425 € annuels ;
- à cela s'ajoutent les avantages en nature liés à l'obligation de résidence.

Dans l'enseignement privé catholique

Les chefs d'établissement privé restent attachés à leur ancien statut d'enseignant. Dans les écoles primaires, ils bénéficient des mêmes décharges de service que dans l'enseignement public. Dans les établissements secondaires, ils sont entièrement déchargés de cours, sauf demande de leur part de continuer à enseigner à temps partiel. Dans le premier degré, outre leur salaire principal d'enseignant, ils touchent une indemnité de direction qui varie de 292 à 1080 € par mois, selon la taille de l'école,

⁶⁴ Situation au 1^{er} juillet 2006

montants donnés au 1^{er} septembre 2006 ; un accord prévoit des augmentations en 2007 puis en 2008, ainsi que de bonifications pour « formation validée » et pour « revalorisation de carrière » s'échelonnant jusqu'en 2010. Dans les établissements secondaires, la rémunération est calculée sur la base du salaire d'origine auquel s'ajoute un sursalaire s'échelonnant de 630 à 1260 € mensuels selon leur grade d'enseignant. La progression de carrière se fait alors par avancement tous les 3 ans ; selon les décisions du conseil d'administration de l'OGEC, cette progression triennale peut varier de 45 à 225 € par mois. A cela s'ajoute une indemnité de responsabilité allant de 360 à 1440 € mensuels selon la taille de l'établissement.⁶⁵

Les évolutions professionnelles

La fonction de directeur d'école comme le corps de personnel de direction représentent l'un et l'autre des positions de promotion pour les enseignants du premier et du second degrés. Comme on l'observe ci-dessous (§ Les départs et la retraite), l'immense majorité de ceux qui accèdent à ces responsabilités y terminent leur carrière. Il existe donc une très grande stabilité dans les fonctions, qui permet peut-être de modérer l'ampleur du « malaise » des professions de direction dénoncé régulièrement par les organisations syndicales. Il existe néanmoins certaines possibilités, réduites, de promotion pour les uns et les autres. Les directeurs d'école peuvent par concours accéder à la fonction d'IEN et, également par concours, au corps de personnels de direction du second degré. Etant mêlés dans les statistiques aux enseignants du primaire, on ne connaît pas leur nombre exact. Pour les chefs d'établissement du secondaire, les très rares évolutions de carrière concernent l'accès par concours au corps des inspecteurs d'académie, soit pour occuper une fonction administrative (IA adjoint, puis IA-DSDEN), soit pour occuper une fonction pédagogique (IA-IPR Etablissements et vie scolaire). Seuls 9 chefs d'établissement ont eu cette possibilité en 2006.

La pénibilité du métier

Les chefs d'établissement sont directement au contact de la dégradation des conditions sociales qui touchent une bonne part de la population française et notamment les jeunes (Chapitre 1). De plus, de par leur obligation de résidence « par nécessité absolue de service », ils sont avec leur famille des habitants du quartier où ils travaillent, ce qui n'est pas souvent le cas des enseignants qui exercent dans un quartier socialement défavorisé. Ils sont en outre responsables de la sécurité de l'établissement et des personnes qui y travaillent. A ce double titre, ils peuvent être astreints à des présences de nuit, de week-end et pendant les vacances, selon les caractéristiques de l'établissement qu'ils dirigent. Certes ces « astreintes » sont à partager avec les autres cadres logés dans l'établissement ; elles n'en constituent pas moins une sévère contrainte à la vie familiale. Plus largement aucun texte réglementaire ni aucune instruction ministérielle ne vient définir leur temps de présence ou leur temps de travail dans l'établissement.

Par ailleurs, une analyse des faits de violence dans les établissements scolaires montre qu'ils sont bien plus exposés à la violence que les autres personnels de l'établissement. Un tiers des victimes des actes de violence sont des personnels et, parmi ceux-ci les chefs d'établissement sont les plus exposés avec, par personne, un risque annuel de 13,5 % d'être victime, contre 3 % pour un professeur.⁶⁶

Cette pénibilité des conditions d'exercice de la profession peut avoir des répercussions sanitaires, ce qui a conduit les deux mutuelles professionnelles de l'éducation nationale, la Mutuelle générale de l'éducation nationale, spécialisée dans la santé, et la Mutuelle assurance des instituteurs de France, spécialisée dans les dommages aux personnes et aux biens, à commander une étude à six médecins et psychologues. Les résultats de cette étude montrent le fort impact, chez les chefs d'établissement, d'un traumatisme psychologique dû à leur environnement de travail, et générateur de stress et d'autres troubles psychologiques et psychiques, le « traumatisme vicariant ».⁶⁷

⁶⁵ Tous ces montants sont calculés sur la base d'un point d'indice de 4,50 € bruts mensuels au 1^{er} juillet 2006

⁶⁶ « Les actes de violence à l'école recensés dans Signa en 2003-2004 », *Note d'information* 04-25, DEP-MEN, 2004

⁶⁷ Dr J-M. Horenstein, Dr M-C. Voyron-Lemaire, F. Lelièvre, N. Cremer et J. Faucheux, *Le traumatisme vicariant : étude sur une population de chefs d'établissement*, MGEN et MAIF, 2003

Le « malaise » des dirigeants scolaires et son traitement institutionnel

Au-delà des différences réelles entre les métiers de directeur d'école primaire et de chef d'établissement secondaire, un même sentiment de malaise rapproche depuis quelques années ces deux catégories de responsables locaux de l'éducation : l'impression, largement partagée dans les deux professions, d'une accumulation de tâches nouvelles s'ajoutant aux anciennes, dans le cadre d'un environnement social ne cessant de se dégrader ; le sentiment aussi de ne plus pouvoir faire face à la fois aux attentes sociales et aux demandes de l'institution et, surtout, de ne plus pouvoir se consacrer à l'essentiel, à ce qui fait le cœur du métier, aux dimensions pédagogique et éducative de la fonction. Cette similitude des symptômes ne peut toutefois conduire à l'identité du diagnostic et encore moins du traitement, tant les métiers et leur inscription institutionnelle sont différents.

Dans le premier degré

En 1987, une tentative du ministre Monory d'imposer aux directeurs d'école la transformation de leur statut de fonction en un véritable statut, avec une responsabilité hiérarchique sur les instituteurs, tourne court devant la mobilisation organisée par les syndicats, très hostiles à l'éclatement du corps des instituteurs et à la création d'un échelon hiérarchique intermédiaire entre l'inspecteur et l'enseignant. Cette épisode est loin d'être oublié lorsque se développe, dans les années quatre-vingt-dix, le malaise professionnel évoqué ci-dessus, que les syndicats encadrent, à partir de 2000, par un mot d'ordre de « grève administrative », très largement suivi jusqu'en 2006.

En fait, et au-delà d'un accord apparent sur des revendications d'amélioration matérielle, comme sur les régimes de décharges et d'indemnités, la profession semble aujourd'hui divisée sur la question de la création d'un corps spécifique de directeur d'école. Si les syndicats y restent hostiles, ce n'est pas forcément le cas des directeurs eux-mêmes, très minoritaires en leur sein. Un groupe de pression souhaitant les représenter exclusivement, le Groupement de défense des intérêts des directeurs, a commandé une étude à un institut spécialisé, parue en octobre 2006, qui montre notamment que 93 % des directeurs seraient favorables à un nouveau statut, et que 73 % souhaitent qu'il débouche sur la création d'un nouveau corps. En outre cette enquête fait apparaître que 95 % des directeurs estiment que leur travail n'est pas reconnu par l'institution, et 47 % assurent que les syndicats ne défendent pas assez leurs revendications.⁶⁸

La négociation engagée entre le ministère et les syndicats a débouché sur la signature en juin 2006 par le SE-UNSA, syndicat minoritaire parmi les enseignants mais bien représenté chez les directeurs, d'un protocole d'accord qui a été mis en œuvre dès la rentrée de 2006. Les principales mesures décidées par ce texte sont l'amélioration du régime des décharges d'enseignement, une revalorisation des rémunérations touchant à la fois le salaire de base et l'indemnité de sujétion et, surtout, le recrutement de 50 000 contractuels « emplois de vie scolaire », chargés d'apporter une aide administrative aux directeurs. Il s'agit là d'un effort important, mais dont l'efficacité est fortement contestée par le SNUIPP-FSU, syndicat majoritaire chez les enseignants du premier degré, qui a refusé de signer le protocole : le support juridique de ces emplois est en effet un contrat de droit privé d'une durée de 10 mois, le « contrat d'avenir », qui vise spécifiquement une population de demandeurs d'emploi peu qualifiés, dans le cadre d'un plan gouvernemental de traitement social du chômage.

La grève administrative n'a donc pas totalement cessé et le ministre s'est trouvé contraint d'ouvrir en octobre 2006 de nouvelles négociations avec les syndicats. Trois groupes de travail ont été créés, dont l'objet montre les difficultés qui restent à traiter :

- les fonctions de directeur (conditions de travail, relations avec les enseignants, formation) ;
- l'éventuelle création d'un statut (création d'un corps de direction et régime indemnitaire) ;
- le fonctionnement des écoles et leur mise en réseau éventuelle.

Car la création d'un corps de directeur, outre à la culture égalitariste du monde enseignant, se heurte à deux difficultés majeures. D'une part elle renvoie à l'extrême diversité de la fonction et de la charge de travail, entre l'instituteur de l'école à classe unique et le directeur d'une école de plus de 20 classes ; de l'autre elle n'est pas sans rapport avec l'éventuelle création d'un statut d'établissement public pour les écoles primaires, rendue possible par la loi du 23 avril 2005, mais qui attend toujours

⁶⁸ Consultation des directeurs d'école, IFOP, septembre 2006

un décret d'application, et qui se heurte au même type de difficulté, augmentée sans doute des réserves d'une partie des maires.

Dans le second degré

Dans le second degré les choses sont d'une certaine façon plus simples. C'est dès 1988 que les syndicats obtiennent en effet la création de deux corps de personnel de direction, le premier articulé à la carrière de professeur certifié et le second sur celle de professeur agrégé. Ce statut remplace les anciens statuts de fonction, définis par type de poste (chef d'établissement ou adjoint) et par catégorie d'établissement (collège, lycée ou lycée professionnelle). La revalorisation substantielle de leurs carrières et de leurs rémunérations obtenue en 1989 par les enseignants, et pas par les personnels de direction, va placer d'emblée ces derniers dans une posture revendicatrice. En 1994, les condamnations pénales de deux proviseurs, à la suite d'accidents survenus au sein de leurs lycées, provoque un profond émoi dans la profession. Une manifestation rassemble à Paris plus de 6000 personnes, la moitié des personnels de direction. Ce mouvement débouche sur une réforme du code pénal offrant davantage de protection aux chefs d'établissement, et sur une première revalorisation des carrières. Le mécontentement ne cesse pas pour autant, alimenté en particulier par les évolutions sociales évoquées plus haut. Le 16 novembre 2000 le principal syndicat, le SNPDEN-UNSA, signe avec le ministre Lang, à la suite de longues négociations, un protocole d'accord abordant l'ensemble des aspects de la profession : statut et carrière, recrutement et formation, missions et activités.⁶⁹ Cet accord débouche notamment sur un nouveau statut fusionnant les deux corps et accélérant notablement les progressions de carrière (décret du 11 décembre 2001).⁷⁰

Plus récemment, en 2006, de nouvelles insatisfactions se sont fait jour, de nouveau relayées par le syndicat majoritaire, cette fois-ci fondées sur l'absence de définition du temps de travail, ainsi que sur la multiplication de nouvelles responsabilités (mise en place de la gestion des absences des professeurs, du conseil pédagogique, du contrat d'objectif, de la note de vie scolaire, organisation de l'attestation de sécurité routière et de l'attestation de premier secours) et de nouvelles tâches administratives (comme l'établissement des contrats des 50 000 emplois d'aide aux directeurs d'école primaire). Le ministre a donc décidé en octobre 2006 d'ouvrir de nouvelles négociations avec les syndicats, en créant quatre groupes de travail chargés de faire en 2007 des propositions dans quatre domaines :

- les missions des établissements ;
- les relations des établissements et de leurs partenaires (Etat et collectivités territoriales) ;
- les moyens de l'autonomie des établissements ;
- la reconnaissance professionnelle des personnels de direction.

Chose nouvelle, les principales revendications syndicales ne portent pas, cette fois-ci, sur des revalorisations de carrière, mais sur la mise à la disposition des établissements de personnels administratifs plus nombreux, plus stables et plus compétents, ainsi que sur le « conventionnement » des tâches annexes, c'est-à-dire le passage d'une logique hiérarchique à une logique contractuelle pour tout ce qui est demandé aux établissements et ne relève pas de leurs missions premières. Il semble que ces négociations soient en passe de déboucher notamment, en janvier 2007, sur une normalisation du temps journalier, hebdomadaire et annuel de travail.

Les départs et la retraite : une grande stabilité

On ne possède pas de chiffres fiables des sorties annuelles des fonctions de directeur d'école, car elles sont comptabilisées dans les corps enseignants d'origine. En revanche, un pointage des sorties du corps des personnels de direction en 2006 fait apparaître 650 sorties, dont 575 départs en retraite et 27 décès. Les départs en retraite représentaient donc cette année-là 4,3% des effectifs, et l'ensemble des sorties 4,8%. Les autres motifs de sortie sont très minoritaires : 37 stagiaires ont démissionné au cours de leurs deux années de formation initiale pour reprendre un poste d'enseignant ; 9 chefs d'établissement ont réussi le concours et été promus inspecteurs d'académie ; enfin, 2 ont demandé à retourner à l'enseignement.

⁶⁹ BOEN spécial n° 1 du 3 janvier 2002

⁷⁰ Idem

CHAPITRE 6 : FORMATION ET PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL DES DIRIGEANTS SCOLAIRES

On a examiné dans les chapitres 3 et 5 les dispositions qui présidaient au recrutement des dirigeants scolaires. Dans le premier degré les directeurs sont inscrits sur une liste d'aptitude départementale puis nommé sur un poste par l'IA-DSDEN, représentant du ministre à l'échelon du département. Dans le second degré les chefs d'établissement sont recrutés pour la plupart par concours national puis nommé par le ministre sur un poste d'adjoint, enfin titularisés dans le corps des personnels de direction après deux années d'exercice ; deux autres modalités, minoritaires existent également : la liste d'aptitude pour les enseignants qui ont déjà exercé la fonction par intérim, et le détachement qui permet notamment à des fonctionnaires non-enseignants de devenir chef d'établissement. Ces modalités différentes de recrutement sont suivies par des formations qui ne le sont pas moins.

Une ambition de formation très différente dans le premier et le second degré

En matière de formation, derechef, la situation est fortement contrastée entre le premier et le second degrés. Dans les écoles primaires, la question de la formation des directeurs ne semble pas être une préoccupation majeure des acteurs : le stage de 3 semaines, préalable à la prise de fonction, a peu évolué depuis 1989. En revanche, dans le second degré, la formation des chefs d'établissement, instituée dans les années soixante-dix avec un stage de 3 semaines organisé entre le recrutement (à l'époque par la voie de listes d'aptitude) et la nomination sur un poste, n'a cessé de s'allonger pour atteindre 21 semaines à plein temps entre 1989 et 1999, date à laquelle cette formation préalable a été remplacée par le dispositif actuel : une formation en alternance de deux années, postérieure à la nomination sur un poste (dans l'immense majorité des cas, un poste d'adjoint.)

Dans le premier degré

La formation préalable à la prise de fonction des directeurs d'école est réglementaire (article 5 du décret du 24 février 1989). L'arrêté du 4 mars 1997 et la note de service 97-069 du 17 mars 1997 viennent préciser les modalités de cette formation, organisée par les IA-DSDEN au niveau de chaque département. Obligatoire et d'une durée de 5 semaines, dont 3 préalables à la prise de fonction et 2 pendant la première année d'exercice, elle doit porter sur :

- la connaissance des programmes de l'école primaire et des autres textes officiels ;
- la connaissance de l'administration du système scolaire, du fonctionnement de l'école et des structures qui l'entourent ;
- les relations et l'information au sein de l'école et avec tous les partenaires de l'école, ainsi que l'animation du travail de l'équipe pédagogique ;
- l'administration communale et ses responsabilités en matière scolaire.

L'amélioration de la formation initiale et continue des directeurs d'école primaire devient aujourd'hui un enjeu de professionnalisation de cette fonction, comme le montre une enquête réalisée en 1996 auprès de 56 inspecteurs d'académie.⁷¹ Selon cette étude, qui permet dans une approche qualitative une connaissance approfondie des thèmes de formation privilégiés, deux conceptions de la formation s'opposent sur le terrain, selon les départements : le viatique administratif d'une part et la réflexion sur le métier de l'autre ; l'idéal serait évidemment de combiner les deux approches, mais la durée trop courte de la formation ne le permet pas.

⁷¹ N. Marty, *La formation des directeurs d'école primaire*, Education et formations n° 49, 1997

Dans le second degré

La formation initiale des personnels de direction est statutaire, c'est-à-dire inscrite dans le texte du décret qui définit le corps des personnels de direction. Trois cas se présentent donc selon le mode de recrutement : par concours, par liste d'aptitude ou par détachement (cf. chapitre 4). En tout état de cause, elle intervient toujours après la prise de fonction.

La réglementation et les instructions officielles

La formation initiale des personnels de direction issus des concours est de nature statutaire (article 12 du décret du 11 avril 1988, puis article 9 du décret du 11 décembre 2001.) Elle est plus précisément définie par un arrêté du 15 juillet 1999 et son organisation pratique fait l'objet d'une note de service ministérielle du 5 août 1999.⁷² La parution d'un nouveau statut en décembre 2001 n'a pas entraîné la révision de ces deux textes.

Le premier des deux, l'arrêté, prévoit une formation de deux années, organisée dans chaque académie, en alternance entre un « stage en responsabilité » dans un établissement d'affectation et « des sessions de formation » dont la durée totale « est comprise entre 70 et 80 jours sur les deux années de stage. » Sous l'autorité du recteur, un groupe académique de pilotage de la formation des personnels d'encadrement conçoit, met en œuvre et évalue la formation, « en liaison étroite avec celle des autres personnels d'encadrement. » Enfin il est prévu qu'un tuteur accompagne chaque stagiaire « dans son parcours individuel de formation. » Les deux principes cadres de la nouvelle formation manifestent une nette rupture avec les dispositions antérieures : une formation qui suit et non plus précède la prise de fonction ; une formation en alternance, individualisée et accompagnée. Cependant, par d'autres aspects, c'est la continuité avec le dispositif d'avant 1999 qui l'emporte : les responsables de la formation et les formateurs sont restés pour la plupart des chefs d'établissement, parfois les mêmes. La formation initiale reste donc largement une formation par les pairs.

Les instructions contenues dans le second texte, la note de service, apportent peu de choses nouvelles à ce cadre réglementaire : l'annonce d'un futur référentiel de compétences (publié au BO spécial n°1 du 3 janvier 2002) et le contrôle des dispositifs déconcentrés par la direction ministérielle compétente, par le biais d'une contractualisation avec les académies. Pour les personnes accédant au corps par la voie de la liste d'aptitude, la durée de la formation en alternance n'est que d'un an, étant donné leur expérience préalable de « faisant fonction » dans un poste de direction ; pour les personnes détachées dans le corps de personnel de direction, il n'est statutairement prévu aucune formation initiale, ce qui est très gênant.

Au niveau national, la substitution en 2003 de la direction de l'encadrement (DE) à l'ancienne direction des personnels administratifs et d'encadrement a modifié de façon substantielle la nature des organes centraux chargés de suivre et de piloter la formation des personnels de direction : par le décret du 7 avril 2003, l'ancienne sous-direction de la formation a laissé la place d'une part à un « service à compétence nationale » rattaché à la DE, l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN, créée par l'arrêté du 29 avril 2003), et d'autre part à un bureau de la formation rattaché à la sous-direction de la gestion prévisionnelle et des missions de l'encadrement.

Un bilan de 6 années de mise en œuvre

Entre 2000 et 2004, l'inspection générale de l'éducation nationale, groupe « Etablissements et vie scolaire » (IGEN-EVS), a remis au ministre pas moins de trois rapports successifs d'observation de ces nouveaux dispositifs de formation. En 2005, une quatrième étude est venue faire le bilan de 6 années de fonctionnement.⁷³ Par ailleurs, la direction de l'évaluation et de la

⁷² BOEN n° 30 du 2 septembre 1999

⁷³ J-P. Obin, *La formation des personnels de direction 1999-2005*, Rapport au ministre de l'éducation nationale, IGEN-EVS, 2006

prospective du ministère (DEP) a mené une enquête auprès des stagiaires de la promotion 2002 des concours.⁷⁴

Les conclusions de l'inspection générale

La première conclusion des ces travaux, sur la base d'une enquête quantitative opérée auprès des 30 académies, est la grande disparité de mise en œuvre des instructions nationales selon les académies : la conception d'ensemble, les modalités pratiques de respect des principes d'individualisation et d'alternance, le rôle des acteurs de la formation, les budgets mobilisés, la formation des personnels détachés et promus par liste d'aptitude, etc., tout distingue voire oppose les choix opérés en toute indépendance par les responsables académiques ; à tel point que l'inspection générale s'interroge sur l'unité de la formation d'un corps national de fonctionnaires.

Une seconde conclusion modère ce constat un peu abrupt. Au sentiment de fortes disparités entre académies laissé par l'enquête quantitative, une étude qualitative menée dans la moitié des académies apporte quelques corrections et compléments. Pour peu que l'on prenne pour entrée non plus la logique territoriale, mais les principes d'alternance et d'individualisation qui structurent les dispositifs de formation, on voit apparaître, dans une dynamique d'ensemble plutôt satisfaisante, certaines faiblesses générales de conception et d'organisation. Parmi celles-ci :

- la formation initiale n'est pas conçue dans une cohérence d'ensemble, ni avec le recrutement qui la précède ni avec l'accès ultérieur à une fonction de direction ;
- l'alternance est davantage mise en œuvre comme une juxtaposition de séquences que comme une interaction entre différents pôles ;
- la place prédominante du stage en responsabilité est rarement conçue comme centrale et structurante ;
- le chef d'établissement d'affectation n'est donc pas placé dans son rôle logique de principal formateur du stagiaire et n'est pas reconnu comme tel ;
- enfin, le principe de l'individualisation de la formation est trop souvent compris comme une fin en soi et non comme le moyen de parvenir à une plus grande variété et à une unification des compétences.

Une partie de ces faiblesses, de même que les disparités territoriales évoquées plus haut, provient sans doute de la difficulté de piloter une organisation en fait tricéphale : les rôles respectifs des recteurs, de la direction de l'encadrement (DE) et de l'ESEN mériteraient d'être précisés, et une certaine reprise en main de la dynamique d'ensemble de la formation par la DE semble s'imposer. Elle pourrait se faire aisément dans le cadre de la politique contractuelle avec les académies prévue par les textes et dans le respect de la politique d'aide et d'accompagnement des dispositifs académiques adopté avec succès par l'ESEN. C'est ce à quoi tendent les recommandations de l'inspection générale, remises au ministre en juillet 2005.

Vers de nouvelles instructions aux académies

Pendant l'année scolaire 2005-2006, l'ESEN a organisé plusieurs réunions de travail avec les responsables académiques de la formation des personnels de direction, autour des analyses et des conclusions du rapport de l'inspection générale. Dans beaucoup d'académies, ce travail d'appropriation et d'échanges a débouché sur des modifications, parfois substantielles, des dispositifs de formation. A la rentrée de 2006, après que de nouveaux responsables ont été nommés à la tête de l'ESEN et de la DE, la directrice de l'encadrement a mis en place un groupe de travail chargé notamment de rédiger un cahiers des charges de la formation destiné à mieux encadrer l'autonomie de mise en œuvre des académies et à préciser les rôles respectifs dans le pilotage de la formation.

⁷⁴ « La formation initiale des nouveaux personnels de direction vue par les lauréats du concours 2002 », *Note d'évaluation* 05.00, DEP-MEN, juin 2005

Un perfectionnement professionnel peu dynamique

Dans le premier degré

La formation continue des directeurs d'école, s'inscrit dans le cadre des dispositions qui régissent la formation des instituteurs et professeurs des écoles. Les enseignants du premier degré bénéficient depuis 1972 d'un droit à 36 semaines de formation continue sur l'ensemble de leur carrière, dont l'organisation, à l'origine de la responsabilité de l'inspecteur d'académie, est depuis 1998 confiée au recteur, qui en élabore le cahier des charges et en délègue la mise en œuvre à divers opérateurs, dont l'IUFM. Les plans de formation sont le plus souvent académiques, mais intègrent des volets départementaux et des stages de circonscription, niveau où les inspecteurs disposent de conseillers pédagogiques et de maîtres formateurs susceptibles d'encadrer les formations. L'inspecteur d'académie met en œuvre le plan académique de formation au niveau de son département, en consultation avec les représentants des personnels. Actuellement, un tiers des enseignants participe chaque année à la formation continue, proportion stable depuis plus de dix ans. Pour les directeurs d'école plus particulièrement, des stages sont régulièrement prévus dans les plans départementaux ; ils peuvent également s'inscrire aux stages destinés aux enseignants. Une enquête de l'inspection générale de l'éducation nationale montre que les directeurs situent leurs principales difficultés dans le domaine pédagogique, notamment en matière de gestion de l'hétérogénéité des élèves, d'élaboration des projets d'école et, surtout, de conduite collective de l'équipe des enseignants.⁷⁵

Dans le second degré

La formation continue des personnels de direction est également de l'initiative des recteurs, mais aucune disposition statutaire ni instruction nationale ne vient la définir précisément ou encore l'organiser. Elle garde donc un aspect facultatif, à la fois pour les organisateurs et pour les intéressés. Le rapport de l'inspection générale cité plus haut observe, et déplore, les très grandes inégalités régionales auquel cet état de fait aboutit : dans telle académie aucun stage n'a été proposé en 2003-2004 alors que dans telle autre pas moins de 56 actions ont été réalisées. Autre manière d'illustrer ces disparités : la proportion de personnels de direction ayant participé à au moins une formation au cours de la même année variait de 0 à 90% selon l'académie.⁷⁶

Le rapport recommande notamment de relancer au niveau national une dynamique de la formation continue des personnels de direction, en liaison avec les recteurs et en concertation, quant aux modalités et aux contenus, avec les représentants de ces personnels. De même, il suggère d'intégrer cette formation dans les dispositifs académiques d'organisation de la formation continue de l'ensemble des personnels, de façon à favoriser les formations inter catégorielles et à mieux mobiliser les crédits de formation. Cependant, une évolution notable a été introduite dans la logique du volontariat, avec la prise en compte de la formation dans les évolutions de carrière, par l'introduction dans la grille d'évaluation des personnels de direction, de la participation de l'intéressé à des stages de formation, comme formateur ou auditeur.

L'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN), une agence de services efficace⁷⁷

Créée en 2003, sise dans le parc du Futuroscope près de Poitiers, mais rattachée à l'administration centrale, l'ESEN est chargée de la conception, du pilotage et de la mise en œuvre de la formation des personnels d'encadrement des services centraux et des établissements scolaires.

⁷⁵ *La direction d'école primaire*, Rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale, groupe de l'enseignement primaire, IGEN-MEN, 1996

⁷⁶ J-P. Obin, *La formation des personnels de direction 1999-2005*, Rapport au ministre de l'éducation nationale, IGEN-EVS, 2006

⁷⁷ D'après B. Durix, *La formation des personnels de direction à l'ESEN*, note interne à l'ESEN, 2006

Les missions de l'Ecole supérieure

Le contrat d'objectifs de l'ESEN lui fixe plusieurs directions : elle doit être un centre de ressources pour les académies, développer ses compétences en formation initiale (excellence des contenus, individualisation et alternance, évaluation, accompagnement des académies) et en formation continue (élaboration d'une offre concertée avec les académies, articulation avec l'enseignement supérieur, mutualisation et mise à disposition de ressources pour les personnels de direction.)

La participation directe à la formation des personnels de direction

En formation initiale, l'ESEN conçoit et organise un module national de 4 jours pour les stagiaires en seconde année de formation (800 à 1000 personnes suivant les années), ce qui représente 6 % de leur obligation de formation initiale.

En formation continue l'offre de l'ESEN, qui prend place dans un programme national de pilotage (PNP) du système éducatif, regroupe plusieurs axes de travail.

- Soutien à la politique de l'État en complément ou en appui des initiatives académiques (exemples : politique d'égalité des chances, décentralisation).
- Actions de développement professionnel (exemples : éthique et responsabilité, conduite de projet).
- Accompagnement des mobilités professionnelles (exemples : personnels rentrant de l'étranger, prise de fonction des nouveaux chefs d'établissements).
- Formation de formateurs sur des thématiques décidées en commun avec les académies (exemples : analyse de pratiques ou de situations professionnelles, formation à la délégation progressive).

En 2003-2004, première année d'ouverture de ces offres particulières, elles ont concerné 140 stagiaires et 65 formateurs.

L'accompagnement des équipes académiques de formateurs

L'ESEN appuie les travaux des académies de trois façons :

- Soutien aux équipes et appui à la structuration des dispositifs académiques de formation initiale, notamment par la mise au point et le transfert auprès des équipes de formateurs de dispositifs d'ingénierie, ainsi que par l'organisation périodique de rencontres des responsables des équipes académiques de formateurs permettant l'échange, les comparaisons et le pilotage du dispositif national.
- Conventonnement avec les académies : transferts de formations testées à l'ESEN (audit, formations juridiques, formation des tuteurs, analyse de pratiques) ; développement de nouvelles démarches d'autoévaluation des établissements) ; implantation des masters universitaires (voir ci-dessous).
- Appui à la réalisation d'actions inter académiques (formation à l'ouverture internationale, regroupements sur la décentralisation ou sur le développement durable).

La politique de ressources

Les ressources concernant les personnels de direction sont mises en ligne gratuitement sur le site Internet de l'ESEN.

- Une « Web TV » se développe autour de quatre produits-phares : conférences et interviews associés ou non à des documents (diaporama, bibliographie, article...) ; création de dossiers thématiques composés de documents primaires téléchargeables ; création de dossiers d'accompagnement de stages ; mise en place d'une chronique d'actualité juridique bimensuelle.
- Des ressources numériques sont proposées : dossiers documentaires ; articles originaux ; production de conférences audiovisuelles enrichies de documents) ; chroniques juridiques ; outils en ligne d'aide à l'exercice professionnel.
- Des ressources imprimées sont éditées par l'ESEN ou en partenariat avec le Centre national de documentation pédagogique (CNDP).
- Un « film annuel » des personnels de direction comporte un ensemble de fiches multimédia thématiques accompagnant les événements annuels du pilotage d'un établissement scolaire.

- Des études de cas juridiques sont centrées sur des contentieux portant sur des actes en établissement.
- Des démarches intégrées de formation à distance sont enfin en cours de développement. Elles diminueront les coûts et les inégalités d'accès aux intervenants de haut niveau. Ces outils de formation seront accessibles aux académies et utilisables directement par elles dans leurs démarches de formation. Une formation test est en cours de réalisation sur le thème de la « déontologie de la responsabilité ».

L'ESEN dispose de 60 correspondants en académie, de 68 personnels permanents, de 100 formateurs associés, de 1000 tuteurs et de 700 intervenants conférenciers. Avec son restaurant de 1000 couverts, son hôtel de 110 chambres, 4 amphithéâtres totalisant 539 places, 28 salles de formation, 4 salles informatiques, plus de 18 000 ouvrages et 140 périodiques disponibles dans son centre de ressources, avec à proximité les ressources de la technopole du Futuroscope, l'ESEN offre un environnement de travail adapté et opérationnel, de plus en plus apprécié par les nombreux personnels de direction qui y séjournent. C'est une indéniable réussite.

Le développement de masters dans les universités, une approche novatrice⁷⁸

La politique de développement de masters pour les personnels de direction a pour objectif d'apporter aux personnels de direction la reconnaissance universitaire de leur parcours professionnel, en même temps qu'un approfondissement de leurs connaissances, un élargissement de leurs compétences et l'acquisition d'une légitimité renforcée dans l'exercice de leurs fonctions. Elle répond aussi à une attente de l'institution qui souhaite constituer des viviers de cadres diplômés pouvant être appelés à d'autres fonctions de responsabilité. Par ailleurs, elle permet de créer des dynamiques entre les chercheurs universitaires et les responsables des académies.

Les masters existants

Le master « Sciences du management, spécialité Gestion et administration des établissements du système éducatif »

Créé en 2002, il sanctionne une formation de troisième cycle organisée par l'Institut d'administration des entreprises de l'université de Poitiers, en partenariat avec l'ESEN. Il accueille environ 30 étudiants par promotion. Précédemment destiné aux conseillers d'administration scolaire et universitaire en formation initiale à l'ESEN, il est ouvert depuis la rentrée de 2004 aux personnels d'encadrement et notamment aux personnels de direction. A la rentrée de 2006, 48 inscriptions ont été enregistrées.

Le master « Ingénierie des ressources humaines dans les institutions éducatives »

Ouvert en décembre 2004 à l'université Charles-de-Gaulle de Lille, ce master de sciences de l'éducation accueille chaque année, à l'issue de leur formation initiale, une quinzaine de personnels de direction.

Le master « Management et ingénierie économique, spécialité marketing et production des services, parcours Direction des établissements publics »

Ouvert en décembre 2005, ce master de sciences du management accueille 25 stagiaires personnels de direction de l'académie de Créteil, aux 2/3 en formation initiale et pour le reste en formation continue.

Le master « Sciences du management et administration, spécialité Management public »

Ouvert au mois de septembre 2006 en partenariat avec le rectorat de l'académie de Nancy-Metz et l'université de Nancy 2, sa première promotion accueille 26 étudiants.

⁷⁸ D'après F. Martin- Van der Haegen, *Les masters destinés aux cadres de l'enseignement scolaires*, note interne de l'ESEN, 2006

Une politique de développement de formations universitaires

Pour développer les masters comportant une spécialité ouverte aux personnels de direction, l'ESEN joue le rôle de maître d'ouvrage en répondant aux demandes qui lui sont faites par certains recteurs et en recherchant les équipes universitaires susceptibles de répondre à un cahier des charges. Pour la mise en œuvre, notamment financière, de ces formations, des conventions tripartites sont signées entre l'ESEN, une académie et une université. L'objectif final est de mettre en place des masters couvrant le territoire national par grande aire géographique.

Les perspectives de développement semblent à court terme encourageantes : on enregistre plusieurs demandes nouvelles ou d'adaptation de formations existantes à Strasbourg, Toulouse, Grenoble et Angers. L'Institut national de recherche pédagogique et le Centre national d'enseignement à distance préparent de leur côté des masters, toujours en collaboration avec l'ESEN. Enfin, l'université Lumière de Lyon offre depuis 2005 à des étudiants et à des personnels de l'éducation nationale en formation continue, indépendamment de ce dispositif tripartite, un master de « Sciences de l'éducation, spécialité Administration des établissements éducatifs ».

Les dispositifs de formation de l'enseignement privé catholique

La formation initiale

Les dispositifs d'organisation de la formation initiale sont depuis 2005 regroupés et placés sous la responsabilité du nouvel Institut de formation des cadres de l'enseignement catholique (IFCEC), organisme dépendant du Secrétariat général de l'enseignement catholique. La formation initiale des chefs d'établissement s'étale statutairement sur les trois premières années d'exercice. Dans le premier degré elle est très largement déconcentrée au niveau de 13 « territoires » définis par l'IFCEC. Selon le principe de subsidiarité, elle s'effectue au plus près du terrain d'exercice. L'IFCEC joue le rôle de maître d'ouvrage, en définissant les orientations et les objectifs, les « territoires » ayant la responsabilité de la mise en œuvre. Dans le second degré en revanche, l'IFCEC remplit à la fois ces deux fonctions ; l'orientation générale est celle d'une formation à un métier principalement relationnel qui met l'accent, dans cette perspective, sur la dimension psychosociologique : connaissance de soi, écoute et accueil de l'autre, animation des équipes, ainsi que sur les réponses à donner aux attentes des familles et aux évolutions de la société.

La formation continue

Elle n'est pas encore organisée par l'IFCEC et reste à la fois très éclatée et dépendante de trois séries d'offres, en provenance respectivement des directions diocésaines et des congrégations qui assurent la tutelle des établissements, des syndicats de chefs d'établissement et de la fédération nationale des organismes de gestion de l'enseignement catholique.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, un premier constat s'impose : nombre de dispositions concernant les responsabilités, le recrutement, la formation et la gestion des dirigeants scolaires ont connu d'importantes évolutions depuis une vingtaine d'années, il est vrai davantage dans le second degré que dans le premier. Mais il existe au moins une raison objective à cette différence : le grand nombre d'écoles primaires et à la diversité de leur taille ne sont guère favorables à des évolutions statutaires analogues à celles qu'ont connues les chefs d'établissement secondaire en 1988. Pourtant, au-delà de ces différences, second constat, d'importantes revalorisations matérielles et financières sont venues améliorer sensiblement la situation des personnels qui dirigent les écoles primaires et les établissements secondaires. Du coup, les pénuries de recrutement, qui ont touché les deux fonctions il y a quelques années semblent maintenant résorbées dans le second degré et nettement atténuées dans le premier ; et, dans les deux niveaux d'enseignement, le « malaise » professionnel que manifestent les dirigeants doit être tempéré par leur étonnante stabilité dans les fonctions.

Les forces et les faiblesses des dispositifs actuels

Au-delà de ces deux constats d'ensemble, les différences institutionnelles entre premier et second degrés sont structurantes dans les pratiques des dirigeants et il semble nécessaire d'examiner séparément et de manière plus détaillée les forces et les faiblesses des modes de direction en vigueur dans chacun des deux niveaux d'enseignement.

Dans le second degré

Après avoir beaucoup évoluées, l'organisation générale des établissements scolaires, ainsi que les dispositions réglementaires concernant leurs personnels de direction semblent avoir atteint leur maturité et une certaine forme de stabilité. Certes, on peut toujours tenter d'améliorer les dispositifs existants, comme le montrent le réaménagement des épreuves des concours de recrutement mis en œuvre en 2007, les nouvelles directives aux académies pour la formation, ou encore les négociations ouvertes avec les syndicats de personnels de direction sur leurs conditions de travail. On peut regretter les faiblesses d'un statut qui, mêlant les fonctions de chef et d'adjoint, place parfois ce dernier - personnage au présent flou défini surtout par son devenir - dans une position délicate. On peut aussi regretter que le discours officiel sur le rôle pédagogique du chef d'établissement et sur le pilotage pédagogique de l'établissement ne soit relayé par aucun réaménagement institutionnel mettant en conformité responsabilités confiées et pouvoirs réels au sein de l'établissement. Sans doute faut-il avoir peu d'illusions dans ces deux derniers domaines, tant l'opposition farouche des syndicats d'enseignants et d'inspecteurs à tout accroissement de l'autorité des chefs d'établissement sur l'enseignement laisse espérer peu de possibilités d'évolution. D'ailleurs, ces derniers sont-ils majoritairement, au fond d'eux-mêmes, favorables à un réel accroissement de leur autorité pédagogique sur les professeurs ? On peut enfin s'étonner devant une gouvernance des collèges et des lycées fondée sur une polysynodie devenue pesante, et qui s'est progressivement et insidieusement installée, sans doute sous la pression conjointe des syndicats et des associations de parents soucieux d'affirmer leur représentativité, et douter de sa pertinence et de son efficacité. Il n'en reste pas moins vrai, en matière de gouvernance, que les grands équilibres auxquels la direction de ces établissements semblent désormais parvenus ne paraissent aujourd'hui plus vraiment contestés par les acteurs institutionnels et les responsables politiques.

Dans le premier degré

Ce n'est pas le cas en revanche dans le premier degré, où le statut de directeur d'école, comme celui des écoles primaires elles-mêmes, ne semblent pas encore avoir atteint ce point d'équilibre. Le directeur d'école ne dispose en fait d'aucune autorité pour assumer une réelle responsabilité pédagogique ; et il dispose de peu de moyens pour assurer ses responsabilités administratives. Vis-à-vis des instituteurs, il n'est ni franchement un pair ni vraiment un supérieur. Toujours à la recherche d'une transaction efficace entre ces deux positions, il est en outre constamment soumis à l'autorité proche des deux vrais responsables institutionnels de l'école, l'inspecteur de la circonscription,

représentant l'Etat, et le maire de la commune, propriétaire des lieux et employeur des personnels non enseignants, deux personnages dont l'entente ne va pas toujours de soi. Sa position n'est donc objectivement guère enviable. L'hypothèse de l'évolution du statut des directeurs d'école est donc aujourd'hui sérieusement posée. Elle semble soutenue par une majorité d'entre eux mais pas par tous les syndicats d'enseignants qui pourtant les représentent. Elle n'est de toute façon pas simple à mettre en œuvre, notamment à cause des incertitudes qui pèsent sur le statut des écoles et l'hypothèse de leur transformation en établissements publics. C'est dire que le malaise actuel, qui n'est pas que corporatif, risque de durer un certain temps.

Quelques éléments de prospective

Compte tenu de ces éléments d'analyse, deux orientations pour des évolutions à moyen et long termes pourraient être dessinées. La première concerne directement les responsabilités confiées aux dirigeants locaux et les moyens de les assumer. La seconde, plus indirecte pour ces dirigeants, touche le réaménagement des structures dont ils ont la responsabilité.

Confier davantage d'autorité sur l'enseignement aux dirigeants locaux

L'observation des établissements comme les recherches sur l'effet établissement, tout porte à affirmer aujourd'hui que la manière de diriger une école ou un établissement est un élément déterminant dans la compréhension de la réussite différenciée des élèves. Cela est une évidence en matière d'apprentissages comportementaux, cela n'en est pas moins vrai en matière en matière d'apprentissages cognitifs. Or la tradition française est plutôt de considérer les dirigeants locaux comme des « administrateurs », loyaux au pouvoir central, exclusivement soucieux de bonne gestion des biens publics et attachés au strict respect des normes administratives, mais peu investis dans la pédagogie.

Des instruments de pilotage de l'enseignement ont été mis récemment à la disposition des écoles et des établissements. Ce n'est pas rien, mais la direction de la pédagogie reste en principe dévolue aux inspecteurs, personnages lointains et à éclipses. Dans les faits, elle est assurée par les enseignants eux-mêmes, à la fois soucieux de leur liberté et souffrant de leur isolement, dans l'intimité et le secret de la classe. Une responsabilisation accrue des dirigeants locaux sur la réalité de l'enseignement dispensé, souhaité par de nombreux responsables, pourrait nécessiter de revisiter au moins trois dispositifs.

- L'évaluation des dirigeants eux-mêmes, avec ses conséquences sur leurs carrières, pourrait être davantage centrée sur les résultats éducatifs et cognitifs des élèves que sur les modes de gestion des moyens.
- Leurs référentiels de métier et leur formation pourraient être recentrés sur leur responsabilité pédagogique et éducative, et les tâches de gestion logistique et financière déléguées à des collaborateurs spécialisés.
- L'évaluation des enseignants pourrait être réformée, en remplaçant le dispositif formel de notation par une véritable évaluation qualitative débouchant sur des conseils, de l'aide et de la formation, à partir d'une pluralité de regards, dont celui du dirigeant local.

Rapprocher l'organisation pédagogique des deux niveaux d'enseignement

Une des difficultés du système éducatif français est de n'être pas parvenu à surmonter la coupure historique de ses institutions primaires et secondaires, comme nombre d'autre pays développés ont su le faire. L'idée d'école unique, bien que conceptualisée en France dès 1918, n'y a jamais vraiment été concrétisée. La division reste donc profonde entre l'enseignement primaire, son maître unique et polyvalent, ses contenus instrumentaux et son école communale, et l'enseignement secondaire, ses professeurs spécialisés, ses contenus culturels et ses établissements autonomes. L'école obligatoire de 6 à 16 ans reste profondément coupée en deux, et les enfants de 11 ans doivent vaille que vaille subir cette rupture. Trois initiatives ont pourtant déjà permis une certaine résorption de cette fracture entre institutions et un certain rapprochement des mentalités sinon des pratiques entre les enseignants : d'une part, depuis 1990 la formation de tous les enseignants se fait à l'université et dans les mêmes instituts universitaires ; d'autre part, la définition d'un socle commun de connaissances et de

compétences est venu organiser en 2006 la scolarité obligatoire de l'école primaire au collège ; enfin, en 2007, un « cahier des charges de la formation des enseignants en IUFM » définit pour la première fois un référentiel de compétences commun aux enseignants des deux degrés d'enseignement. Nul doute que la plupart des responsables institutionnels et politiques souhaitent aller encore plus loin, malgré l'attitude corporatiste des principaux syndicats, notamment en rapprochant les modes d'enseignement (déjà des professeurs bivalents sont sollicités pour enseigner au début du collège) et les institutions.

Mais un autre obstacle sur ce chemin commence à apparaître aux yeux de certains responsables : la décentralisation de 1982-1985 a privilégié une logique de répartition de la responsabilité éducative entre les quatre niveaux d'organisation administrative (Etat, régions, départements et communes), au détriment d'une logique sans doute plus efficace de spécialisation d'une collectivité, comme cela s'est mis en place par exemple en matière de transports pour les régions ou d'action sociale pour les départements. Le rapprochement de l'école primaire et du collège ne peut donc être raisonnablement qu'une orientation sur le long terme. Mais si l'on en fait un horizon d'action, rien n'empêche d'envisager le rapprochement des statuts des dirigeants locaux comme un pas vers cette perspective stratégique.

Liste des tableaux et figures

- Fig. 2-1 La marche vers l'école unique et l'évolution des structures dans l'enseignement public
- Fig. 2-2 Les personnels enseignants de l'enseignement public au 31 janvier 2005
- Fig. 3-1 Heures d'enseignement non assurées dans les établissements du second degré
- Fig. 5-1 Evolution du nombre de postes aux concours de recrutement de personnels de direction
- Fig. 5-2 Evolution du nombre de candidats pour l'ensemble des deux concours
- Fig. 5-3 Répartition des lauréats du second concours (C2) par âge et par sexe en 2006

Liste des sigles. Glossaire

BEP : brevet d'enseignement professionnel
Diplôme définissant le plus bas niveau de qualification pour un secteur professionnel

BOEN : Bulletin officiel de l'éducation nationale
Publication hebdomadaire des directives et annonces officielles concernant l'éducation

C1 : concours de recrutement des personnels de direction, niveau professeur agrégé

C2 : concours de recrutement des personnels de direction, niveau professeur certifié

CA : conseil d'administration
Instance délibérative des établissements scolaires

CAP : certificat d'aptitude professionnelle
Diplôme définissant le plus bas niveau de qualification pour un métier

CAP, CAPD, CAPA, CAPN : commission administrative paritaire, départementale, académique, nationale
Commissions mixtes (administration- syndicats) chargés d'examiner la gestion individuelle des carrières des personnels

CDI : centre de documentation et d'information
Centre de ressources documentaires multimédias installé dans chaque établissement du 2nd degré

CFDT : Confédération française démocratique du travail
Centrale syndicale de travailleurs des secteurs public et privé, issue du syndicalisme chrétien

CGT : Confédération générale du travail
Centrale syndicale de travailleurs des secteurs public et privé, issue du mouvement communiste

CPE : conseiller principal d'éducation
Collaborateur du chef d'établissement en charge des questions de vie scolaire (2nd degré)

CRDP : centre régional de documentation pédagogique
Centre de ressources scolaires multimédias implanté dans chaque ville siège d'une académie

CTP, CTPD, CTPA, CTPN : comité technique paritaire, départemental, académique, national
Commissions mixtes (administration- syndicats) chargés d'examiner l'organisation des services

DE : Direction de l'encadrement
Structure ministérielle chargée notamment de gérer les corps d'inspection et de personnel de direction

DEP : Direction de l'évaluation et de la prospective.
Structure ministérielle chargée des études sur le système éducatif

DIE : dépense intérieure d'éducation
Ensemble des dépenses consacrées à l'éducation, ventilé par contributeur

EPLE : établissement public local d'enseignement
Structure juridique de l'établissement scolaire public du 2nd degré

EPLEP : établissement public local d'enseignement primaire
Structure juridique non encore appliquée pour les écoles primaires

ESEN : Ecole supérieure de l'éducation nationale
Ecole sise à Poitiers et chargée de former les cadres de l'éducation nationale

FEN : Fédération de l'éducation nationale
Centrale syndicale unifiée de l'enseignement public ; disparaît en 1992 pour donner naissance à la FSU et à l'UNSA

FSU : Fédération syndicale unitaire
Centrale syndicale enseignante majoritaire, proche de l'extrême gauche

Greta : groupement d'établissements
Regroupement d'établissements secondaires chargé d'organiser la formation continue des adultes

IA-DSDEN : inspecteur d'académie directeur des services départementaux de l'éducation nationale
Représentant du ministre de l'éducation nationale au niveau départemental

IA-IPR : inspecteur d'académie inspecteur pédagogique régional
Inspecteur chargé de suivre et d'évaluer les professeurs des collèges et des lycées

IEN : inspecteur de l'éducation nationale
Inspecteur chargé d'une circonscription du 1^{er} degré

IEN-ET : inspecteur de l'éducation nationale enseignement technique
Inspecteur chargé de suivre et d'évaluer les professeurs des lycées professionnels

I&D : Indépendance et direction
Organisation syndicale minoritaire chez les chefs d'établissement secondaire

IFCEC : Institut de formation des cadres de l'enseignement catholique
Structure chargée d'organiser la formation des directeurs d'école et d'établissement scolaire catholique

IGAENR : inspection (inspecteur) général de l'administration de l'éducation nationale
Corps de hauts fonctionnaires chargé notamment de l'évaluation des structures administratives

IGEN : inspection (inspecteur) général de l'éducation nationale
Corps de hauts fonctionnaires chargé notamment de l'évaluation des politiques éducatives publiques

IGEN-EVS : groupe Etablissements et vie scolaire de l'IGEN
Groupe de l'IGEN chargé du suivi du second degré (hors enseignement des disciplines scolaires)

IPES : indicateurs de pilotage pour les établissements scolaires
Batterie d'indicateurs mise à la disposition de chaque établissement par la DEP

IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres
Structure régionale chargée de la formation des enseignants des 1^{er} et 2nd degrés

MAIF : Mutuelle assurance des instituteurs de France
Organisme mutualiste de l'éducation nationale couvrant les risques accidents et dommages

MEN : Ministère de l'éducation nationale
Ministère chargé de l'enseignement scolaire et, le plus souvent, de l'enseignement supérieur et de la recherche

MGEN : Mutuelle générale de l'éducation nationale
Organisme mutualiste gérant la sécurité sociale et l'assurance complémentaire maladie

OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économiques

OGEC : organisme de gestion de l'enseignement catholique
Structure juridique de gestion des établissements privés catholiques sous contrat avec l'Etat

PIB : produit intérieur brut
Ensemble des richesses produite par un pays

PUF : Presses universitaires de France
Editeur universitaire privé

SE : Syndicat des enseignants
Syndicat affilié à l'UNSA et rassemblant les enseignants de tous niveaux de l'enseignement public

SCEREN : services culture éditions ressources pour l'éducation nationale
Editeur scolaire public

SNPDEN : Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale
Organisation syndicale majoritaire chez les chefs d'établissement secondaire

SNUIPP : Syndicat national unitaire des instituteurs, professeur des écoles et professeurs de collège
Syndicat affilié à la FSU et rassemblant essentiellement des enseignants du 1^{er} degré, majoritaire

TZR : titulaire sur zone de remplacement
Professeur du 2nd degré chargé de remplacer les enseignants absents pour plus de 2 semaines

UE : Union européenne

UE 25 : Union européenne à 25 pays membres

UNSA : Union nationale des syndicats autonomes
Centrale syndicale réformatrice implantée dans le secteur public, minoritaire dans l'enseignement public

ZEP : zone d'éducation prioritaire
Territoire socialement défavorisé rassemblant en général un collège et plusieurs écoles bénéficiant de moyens supplémentaires

Annexe bibliographique

Document séparé : « La fonction de direction dans les établissements scolaires du second degré », bibliographie analytique établie par Odile Jouanne, CRDP du Centre, académie d'Orléans- Tours