

Jean-Pierre Obin

Le projet d'établissement en France : mythe et réalité

(Article pour *Politiques d'éducation et de formation* n°1, 2001)

« Envisager » l'avenir

Il ne fait aucun doute que le projet est une des grandes figures de la modernité : il lui est consubstantiel. L'histoire, qui situe en effet sa genèse à l'aube des Temps modernes, en apporte la preuve. Tout s'est joué dans une étonnante unité d'espace et de temps, à Florence au 15^{ème} siècle, comme dans une pièce en trois actes relatant chacun une évolution essentielle du rapport de l'homme au monde, c'est-à-dire de la culture.

Au premier acte se place l'émergence de l'individu. *Le temps des cathédrales*, l'œuvre maîtresse de Georges Duby sur le Moyen Age¹ s'achève par une phrase qui marque pour l'historien la rupture culturelle que constitue la Renaissance et l'avènement des Temps Modernes : « *Van Eyck, écrit-il, lorsqu'il décida un jour de peindre le visage de sa femme, Masaccio lorsqu'il plaça son propre visage parmi ceux des apôtres du Tribut, affirmaient l'un et l'autre, superbement, pour la première fois, que le grand artiste lui-même est un prince, et qu'il a le droit, comme Dieu, de créer librement ce qu'il veut* ». Remplaçant les figures hiératiques, anonymes et stéréotypées des saints de pierre des cathédrales, la représentation de visages d'hommes, tous différents, signe en effet l'éclosion d'une civilisation nouvelle, celle où l'artiste d'abord, *l'individu* ensuite, vont conquérir – contre ce que Hannah Arendt appellera au 20^{ème} siècle « *la Sainte Trinité romaine de l'autorité, de la tradition et de la religion* »² – la liberté, l'audace, la témérité de vouloir donner à l'avenir un visage humain, se situant ainsi en rival de Dieu.

Le deuxième acte se joue encore à Florence. Quelques années après que Masaccio a terminé son *Tribut*, un sculpteur devenu architecte, Brunelleschi, imagine pour l'édification du *Dôme* dont il est le maître d'œuvre, le moyen technique de ce rêve d'artiste. Voici la seconde révolution florentine, celle du *projet architectural*, qui consiste précisément à se doter de la capacité technique d'*envisager l'avenir*, de lui donner un visage. Jusque-là, comme le note Boutinet, l'architecte n'était que « *le chef d'un ensemble de personnes spécialisées dans les divers travaux et l'arbitre de conflits interminables entre corps de métiers rivaux* »³. Avec la séparation dans l'espace de l'atelier et du chantier, et donc dans le temps de la conception et de l'exécution, il se donne les moyens de sa liberté et devient le véritable maître de sa création. Reste encore à mettre cette liberté et cette capacité de concevoir au service d'une ambition encore plus grande et plus folle : celle de *conduire le monde* selon une volonté proprement humaine, et non plus de le subir selon les manifestations de la volonté divine.

Au troisième acte de notre pièce, quelques dizaines d'années plus tard à peine, et toujours à Florence, Machiavel met en forme la doctrine politique qui va donner à cette aspiration de l'individu au pouvoir une redoutable efficacité, avec ce que nous nommons aujourd'hui *la pensée stratégique*. Ses principes en sont universellement répandus et fondent notamment ce qu'il est convenu d'appeler *les démarches de projet*. Il s'agit d'abord pour le noyau dirigeant de définir un but suprême, une grande priorité, de se doter d'une vision de l'avenir, d'une fin transcendante. Pour Machiavel s'adressant à son prince, Laurent de

¹ Georges DUBY, *L'Europe au Moyen Age*, Paris : Flammarion, 1990, p.268

² Hannah ARENDT, *La crise de la culture*, Paris : Gallimard Idées, 1972

³ Jean-Pierre BOUTINET, *Anthropologie du projet*, Paris : PUF, 1990, p.25

Médicis, ce but est (déjà !) l'unité italienne. Une fois cet objectif accepté, il convient ensuite de se donner des moyens de l'atteindre qui lui soient étroitement subordonnés, leur définition ne devant souffrir la concurrence d'aucun autre principe, fût-il de nature morale. (Surtout s'il est de nature morale, car l'adversaire principal de l'unité italienne, son obstacle essentiel, n'était autre que le Pape !). Pour la pensée stratégique il ne peut y avoir de bons et de mauvais moyens, mais seulement des moyens plus ou moins adaptés et efficaces. Au projet de les imaginer et de les mettre en œuvre.

Pendant des siècles, le monde politique et, après lui, le monde économique, vont faire leur miel de cette pensée. A leur suite, dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, les organisations publiques, à la recherche d'un paradigme de substitution à un modèle bureaucratique inadapté aux aspirations d'une société plus libre et donc plus rétive aux normes instituées, plus riche et donc plus avide d'efficacité pour elle-même et ses enfants, vont à leur tour l'adopter. La démarche de projet est aujourd'hui largement diffusée dans l'éducation nationale, sous des formes les plus variées - projets pédagogiques, techniques, éducatifs, d'action culturelle, projets d'établissement, pédagogie du projet, projet personnel de l'élève, etc. - et sa philosophie en semble largement acceptée. Comme l'indique clairement une récente circulaire ministérielle, afin d'éviter « *les dérives bureaucratiques* », les projets d'établissement visent à « *privilégier un pilotage par les objectifs et les résultats plutôt que par les procédures et les moyens* »⁴. La suprématie culturelle de la pensée stratégique semble ainsi solidement établie sur un secteur de la société, l'éducation, où, il n'y a pas si longtemps, il ne semblait pourtant pas absurde de s'interroger, non pas sur *l'efficacité*, mais sur *la valeur* « des procédures et des moyens » utilisés avec ou à propos des enfants.

Impossible sans doute de comprendre l'apparition, la diffusion, la généralisation et somme toute l'hégémonie idéologique de la démarche de projet, dans un monde de l'éducation qui ne lui était pas particulièrement ouvert, sans retourner un moment sur l'histoire de cette greffe. C'est le succès de cette hybridation que nous voudrions interroger, d'abord dans ses aspects symboliques, les *mythes*, puis dans ses éléments fonctionnels, les *réalités*.

Mais auparavant il convient, notamment pour le lecteur peu familier de notre institution, de retracer les évolutions politiques et juridiques qui ont permis, depuis une trentaine d'années, l'apparition de la notion de projet d'établissement, puis sa mise en œuvre et sa généralisation.

Vingt années de projets d'établissement

L'expression *projet d'établissement* apparaît pour la première fois en mai 1982, en France, dans un rapport ministériel demandé par le ministre Alain Savary à l'un de ses conseillers, sur la décentralisation du système éducatif⁵, au moment où la Gauche, enfin arrivée au pouvoir, se trouve placée par sa victoire au pied du mur de son programme de réformes. Où en est alors la réflexion sur l'administration et l'organisation scolaires ?

Les idées politiques d'où émerge l'idée de projet d'établissement ne sont pas nouvelles. Dès le début du siècle, avant même que s'accomplisse la révolution bureaucratique, Durkheim avait compris qu'on ne changerait ni la société, ni les lycées par de simples décrets. En 1905 déjà, dans une vision assez prophétique, il écrivait que : « *Pour sortir de cette ère de trouble et d'incertitude, on ne saurait compter sur la seule efficacité des arrêtés et des règlements [qui] ne peuvent passer dans la réalité que s'ils s'appuient sur l'opinion (...). On ne décrète pas l'idéal ; il faut qu'il soit compris, aimé, voulu par ceux dont c'est le devoir de le réaliser. Ainsi, il n'y a rien de plus urgent que d'aider les futurs maîtres de nos lycées à se faire collectivement une opinion sur ce que doit devenir l'enseignement dont ils auront la*

⁴ Circulaire 98-263 du 29-12-1998 sur la rentrée de 1999. *BOEN* n°1 du 7-1-1999, Paris : CNDP, pp. 6 à 8.

⁵ Luc SOUBRE, *La décentralisation et la démocratisation des institutions scolaires*, Paris : MEN, 1982

responsabilité, les fins qu'il doit poursuivre, les méthodes qu'il doit employer »⁶. Il reviendra à Crozier, bien plus tard, au début des années soixante, de concrétiser cette pensée en menant une charge vigoureuse contre l'organisation bureaucratique de l'Etat⁷. Ses critiques trouvent dès l'origine un large écho dans la haute fonction publique et dans les milieux universitaires, et débouchent en mars 1968 sur de grandes propositions de réforme de l'éducation nationale ; élaborées non pas à l'université de Nanterre, où le 22 du mois débute la révolte antiautoritaire qui va embraser une bonne part des pays occidentaux, mais, plus calmement, à celle d'Amiens où se réunit le colloque *Pour une Ecole nouvelle* organisé avec l'appui ministériel.

Ce séminaire, qui regroupe tout ce que la France comporte de chercheurs et hauts fonctionnaires intéressés à l'éducation se propose de jeter les bases des réformes nécessaires aux adaptations de l'école aux mutations sociales et économiques. On peut, en particulier, voir dans ses travaux la première intuition d'une conception aujourd'hui largement répandue de l'établissement scolaire, comme entité significative et comme niveau de pilotage du système éducatif. Les collèges et lycées, conçus jusqu'alors comme de simples logistiques au service des professeurs, y apparaissent comme des institutions susceptibles de définir et mener de véritables politiques : « *C'est au niveau des établissements scolaires que se joue l'évolution réelle d'une pédagogie*, lit-on dans le rapport final. *La classe est un cadre trop étroit pour que les innovations puissent y prendre sérieusement racine. L'ambiance plus générale de l'école conditionne les tentatives individuelles. Elles peuvent se développer en marge, mais elles ne parviendront à s'imposer que si l'établissement change lui-même (...). La transformation de l'établissement scolaire suppose une révolution administrative. Le bon emploi du personnel enseignant, l'utilisation judicieuse des crédits, l'efficacité de notre enseignement et sa modernisation sont à ce prix* »⁸.

Ce rapport fait bien entendu une large place à la pédagogie, mais le souci de l'organisation y est toujours associé, comme en témoigne ce passage : « *Il s'agit de donner aux professeurs comme aux chefs d'établissement des responsabilités effectives, la possibilité de déterminer ensemble les modalités de l'action éducative les mieux adaptées aux milieux sur lesquels elle s'exerce et même de définir une bonne part du contenu de l'enseignement dans le cadre des lignes générales formulées sur le plan national* ». Une partie de ce texte s'intéresse aussi à ce que nous appellerions aujourd'hui le *management* de l'établissement scolaire, sans beaucoup de recul d'ailleurs par rapport à l'entreprise, perçue à l'époque comme un parangon d'efficacité. Défini comme « *une entreprise d'enseignement* », l'établissement scolaire à venir y est décrit comme un « *niveau de décision* », et non plus d'exécution, devant bénéficier d'une réelle autonomie financière, administrative et pédagogique. Le chef d'établissement y est entouré d'un « *conseil de direction* » composé de « *directeurs d'unités d'enseignement* » nommés parmi les professeurs. Par ailleurs un réseau d'établissements et d'écoles, organisé à l'échelle du district, doit assurer la cohérence du service éducatif à un niveau intermédiaire.

Quelques années plus tard, en 1973, le rapport de Raymond Barre et Jean-Louis Boursin, portant sur l'articulation entre les enseignements secondaires et supérieurs appelle pour sa part à la nécessité pour les établissements scolaires « *d'une plus grande diversité, d'une plus grande souplesse, d'une plus grande décentralisation* »⁹. C'est la même année que le ministre Joseph Fontanet introduit la réforme des « 10 % pédagogiques » : trois heures par semaine sont libérées de l'emploi du temps des élèves et leur contenu est confié aux établissements scolaires. Six ans plus tard, son successeur, Christian Beullac, tirant le bilan d'une expérience peu concluante revient à plus de directivité en utilisant ces heures pour

⁶ Emile DURKHEIM, *L'évolution pédagogique en France*, Paris : PUF-Quadrige, 1905, p ; 14

⁷ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Le Seuil, 1964

⁸ « Pour une école nouvelle », *Actes du colloque d'Amiens*, Paris : Dunod, 1968

⁹ Raymond BARRE et Jean-Louis BOURSIN, *De l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur*, Paris : La Documentation française, 1974

encourager les « projets d'activités éducatives » (PACTE) proposés par des équipes de professeurs. En 1981, Alain Savary remplace ces PACTE par les « projets d'actions éducatives » (PAE), dotés de structures de pilotage au niveau académique, les missions d'action culturelle (MAC). Ce sont là les prémices d'une administration déconcentrée, adoptant un pilotage par objectifs et projets, qui va fortement marquer la décennie suivante.

Mais le véritable laboratoire où l'idée de projet est expérimentée en vraie grandeur est le quartier de la Villeneuve à Grenoble, où l'équipe municipale de Hubert Dubedout, composée d'ingénieurs, d'universitaires, d'urbanistes, de syndicalistes et de militants pédagogiques se reconnaissant dans les idéaux d'intégration sociale de la « Nouvelle gauche », met en œuvre à partir de 1972 un *projet global de quartier* proprement révolutionnaire, au sein duquel le *projet éducatif* des écoles et du collège tient une place de choix¹⁰.

En 1982, le terrain est donc déjà bien préparé pour l'arrivée d'une conception plus globale de la démarche de projet, au service d'une politique générale de l'établissement scolaire. L'apparition du concept de *projet d'établissement* est, cette année-là, le produit d'un contexte exceptionnel, marqué par la conjonction de quatre enjeux politiques majeurs, au cœur desquels se trouvent placés les établissements scolaires.

Le premier, et sans conteste le plus important, est la décentralisation. L'état jacobin subit depuis des années les assauts les plus rudes des régionalistes et des modernistes. Gaston Deferre, maire de Marseille (cette vieille rivale de Paris !), se retrouve en 1981 place Beauvau chargé d'un ministère de « l'Intérieur et de la Décentralisation ». Il mène ses affaires tambour battant et enjoint à l'éducation nationale de participer à une nouvelle distribution des cartes. Celle-ci résiste de toutes parts. L'administration centrale et les grands syndicats tentent d'allumer des contre-feux, de dresser quelques barricades afin de contenir les volontés décentralisatrices du ministre. L'enjeu est de taille : dans quelles mains vont « tomber » les collèges et les lycées ?

Le deuxième enjeu prend pour nom « Démocratisation ». Un an après l'arrivée de la Gauche au pouvoir, les aspirations au changement sont grandes dans son électorat (où les personnels de l'éducation nationale sont nombreux). Le slogan des campagnes électorales de 1981, « *Changer la vie !* », a suscité dans l'opinion des attentes fortes mais ambiguës. Les syndicats de professeurs et les associations de parents d'élèves partagent ces aspirations, mais parlent-ils du même changement ? La participation accrue des acteurs à la vie des établissements va-t-elle se traduire par une influence renforcée des syndicats d'enseignants ou bien par un pouvoir nouveau des usagers ?

Le troisième s'intitule « Lutte contre l'échec scolaire ». L'arrivée à partir de 1965 de l'ensemble d'une classe d'âge dans le premier cycle du second degré avait déjà fait apparaître la difficulté d'y prendre en charge des élèves de niveaux très divers. La suppression des filières et la fusion des collèges d'enseignement général (CEG) et d'enseignement secondaire (CES) en 1975-1977, introduisent définitivement l'hétérogénéité dans les classes des collèges uniques, en renforçant l'impression d'un échec scolaire croissant. Paradoxalement, plus le système éducatif amène à un niveau élevé de qualification une proportion croissante de jeunes, plus il donne le sentiment d'abaisser son rendement ! Comment faire pour que l'éducation nationale soit plus efficace ? Et comment faire pour qu'elle contribue au succès des élèves les plus défavorisés socialement et culturellement ?

Le quatrième enjeu, de loin le plus politique, est le sort réservé à l'enseignement privé. C'est en fait la grande affaire du ministre de l'éducation nationale. Sommé par les groupes de pression laïques d'organiser à la hussarde le « grand service public unifié et laïque » qu'ils appellent de leurs vœux, Alain Savary entreprend avec patience et méthode de

¹⁰ Sur le projet de la Villeneuve de Grenoble, cf. Jean-Pierre OBIN, *La crise de l'organisation scolaire*, Paris : Hachette Education, 1993, pp. 22 à 26

rapprocher deux traditions opposées. Les établissements privés exercent en fait une fascination ambiguë sur les responsables du service public : leur « caractère propre » leur donne une marge d'autonomie enviable et le « marché » dans lequel ils s'insèrent leur confère la position gratifiante d'avoir été choisis par leurs usagers ; avec, en retour, la nécessité de fidéliser une « clientèle », comme le disent les franco-canadiens, et de composer avec les familles sur le versant de la liberté pédagogique et organisationnelle. Les établissements publics ne risquent-ils pas de perdre leur âme à vouloir s'inspirer, par le biais de projets d'établissement, du « libéralisme » des établissements privés ?

Le rapport remis dans ce contexte par Luc Soubré à Alain Savary contient deux idées essentielles. La première, reprise de deux études de l'Inspection générale¹¹, est celle de la nécessaire « autonomie » de l'établissement scolaire. La seconde, plus originale et qui dénote bien les craintes de la technocratie, est la nécessité de construire, face aux nouveaux pouvoirs « décentralisés », ceux des collectivités territoriales, un contre-pouvoir « déconcentré » de l'Etat : « *A pouvoirs locaux forts, établissements forts* » écrit le rapporteur ; le projet d'établissement, « *véritable programme général d'actions, englobant en quelque sorte les projets éducatif et pédagogique (...) révisé annuellement et chargé d'assurer leur cohérence d'ensemble* » se situe pour lui au point de convergence de ces deux idées force¹².

Les débats engagés par le Gouvernement se concluent en juillet 1983 par le vote d'une loi de décentralisation qui confie en partie la charge de l'éducation aux collectivités territoriales. Les départements pour les collèges, les régions pour les lycées prennent en charge la propriété, les investissements et le fonctionnement des établissements scolaires. Un nouveau cadre juridique est créé : l'établissement public local d'enseignement (EPL), dont le conseil d'administration accueille des représentants des personnels, des élèves et des parents, des représentants des collectivités ainsi que des personnalités extérieures. Parallèlement, une déconcentration sur les établissements s'amorce : le décret du 30 août 1985 instituant ces EPL définit avec précision leur champ d'autonomie pédagogique et éducative, au contenu duquel pourra s'attacher le projet d'établissement : répartition des élèves en classes et groupes, utilisation des moyens d'enseignement, organisation du temps et de la vie scolaire, orientation et insertion professionnelle, formation continue des jeunes et des adultes, ouverture de l'établissement sur son environnement local, sujets d'études complémentaires aux programmes nationaux, action éducative.

Au total, le complexe liant la technocratie ministérielle et les principaux syndicats, plutôt rétif à la décentralisation, s'est révélé plutôt efficace : la « part du feu » ne concerne en effet que les aspects les plus matériels de l'éducation (construction, entretien et fonctionnement) et, de plus, les responsabilités ainsi transférées sont réparties entre communes, départements et régions. Le « noyau dur » de l'éducation scolaire, les contenus enseignés et la gestion des personnels, reste de la compétence de l'Etat et, dans ce cadre, du ressort le plus souvent de l'administration centrale.

La mise en œuvre des projets d'établissement commence dès la rentrée de 1984 : un collège sur dix environ se porte volontaire pour « entrer en rénovation » sur la base d'un projet qui, en principe, doit définir les méthodes les plus adaptées à la prise en charge de la diversité de ses élèves. L'hétérogénéité des classes, rendue obligatoire par les décrets Haby de 1975, peut ainsi être localement assouplie. Mais le volontariat s'épuise rapidement et la rénovation des collèges marque vite le pas. En 1986, un nouveau ministre, Jean-Pierre

¹¹ Daniel MALLET et al, *Le développement de l'autonomie des établissements scolaires*, Paris : document interne à l'IGAEN, 1980

Maurice VERGNAUD et al, *Sur les chemins de l'autonomie*, Paris : document interne à l'IGEN-EVS, 1981

¹² Luc SOUBRÉ, op. cit.

Chevènement, inverse la logique de la réforme, en rendant la rénovation des collèges obligatoire et le projet facultatif.

Le tournant décisif pour la consolidation des projets d'établissement est pris par la loi d'orientation du 10 juillet 1989, qui les rend obligatoires dans toutes les structures de l'éducation nationale, des écoles élémentaires et maternelles aux universités en passant par les collèges et les lycées.

Enfin, un texte plus récent, la circulaire organisant la rentrée de 1999, lance la contractualisation des établissements scolaires du second degré, un complément attendu pour les projets et une suite normale pour les contrats signés depuis quelques années avec les établissements d'enseignement supérieur¹³.

Dans l'esprit de leurs promoteurs, les projets devaient permettre à l'éducation nationale, et singulièrement aux établissements du second degré, de mieux répondre à des attentes sociales majeures. La première est de nature pédagogique et éducative : les élèves sont désormais placés « au coeur du système éducatif » comme le précise le rapport annexé à la loi d'orientation de 1989 ; il s'agit, en cherchant à dépasser les cloisonnements disciplinaires et la fragmentation des interventions, d'inciter les professeurs à travailler en équipe et de les conduire à rechercher de manière pragmatique les moyens d'améliorer la réussite de leurs élèves. La deuxième est économique : le budget de l'éducation est le plus lourd de la nation ; une maîtrise des dépenses de l'Etat et, plus largement, du taux des prélèvements obligatoires ne peut contourner l'éducation nationale. Or les études sur les « écoles efficaces », qui se multiplient au cours des années quatre-vingts, montrent qu'à égalité de moyens plusieurs politiques peuvent être conduites dans un établissement et obtenir des résultats très différents (l'effet établissement). Le projet n'est plus seulement l'outil de l'efficacité, il devient aussi celui de l'efficience. La troisième attente est plus proprement politique : la décentralisation a visé à rapprocher les citoyens des centres de décision ; les mesures de déconcentration, et notamment l'idée d'un projet d'établissement élaboré par les « acteurs » du terrain, cherchent à associer aux décisions les concernant les usagers du service public et les fonctionnaires chargés de sa bonne marche, à s'assurer de leur accord avec les orientations et l'organisation du service, et à accroître ainsi la satisfaction des premiers et la motivation des seconds. C'est encore un gage d'efficacité. Une quatrième attente enfin, est plus institutionnelle que sociale et traduit les préoccupations managériales de la partie modernisatrice de la technostructure administrative : le mode de commandement bureaucratique, s'appuyant sur l'élaboration centralisée de normes uniformes et une stricte hiérarchie des fonctions, semble invalidé par l'insatisfaction des usagers et la médiocrité de ses résultats ; le projet d'établissement apparaît alors à certains responsables comme l'élément de base d'un nouveau mode de pilotage dont les instruments principaux seraient l'élaboration des objectifs, l'animation des équipes et l'évaluation des résultats¹⁴.

L'ampleur et la diversité de ces attentes ne manquent pas d'interroger. Avec le projet d'établissement ne sommes-nous pas en présence d'un instrument un peu idéalisé, voire en face d'un véritable mythe ? C'est ce qu'il nous faut maintenant examiner.

Mythes

Loin de nous l'idée naïve que les institutions pourraient être appréhendées de manière purement objective et rationnelle, sans subir l'influence d'élaborations imaginaires (comme les images ou les fantasmes qui nous viennent à l'esprit) et de constructions symboliques (les métaphores, les théories, les mythes en sont des exemples très différents). Il existe, à n'en pas douter, un imaginaire de l'institution comme un autre du politique, qui induisent nos représentations et influent sur nos références épistémologiques. Nous ne nous intéresserons ici

¹³ op. cit.

¹⁴ Orientations affichées par la circulaire « Rocard » sur le renouveau du service public du 23 février 1989

qu'aux mythes, en empruntant à la sémiologie sa définition la plus large. Pour Roland Barthes, le mythe est essentiellement un système de communication, dont la fonction est de faire sens, de délivrer un « message », et dont la structure reprend les concepts traditionnels de la linguistique mais dans « un système sémiologique second ». « Ce qui est signe (c'est-à-dire total associatif d'un concept et d'une image) dans le premier système devient simple signifiant dans le second, écrit Barthes (...), il y a dans le mythe deux systèmes sémiologiques, dont l'un est déboîté par rapport à l'autre : un système linguistique, la langue (ou les modes de représentations qui lui sont assimilés), que j'appellerai langage objet, parce qu'il est le langage dont le mythe se saisit pour construire son propre système ; et le mythe lui-même, que j'appellerai métalangage, parce qu'il est une seconde langue, dans laquelle on parle de la première »¹⁵.

Faisons donc l'hypothèse, tirée de cette définition, que le projet d'établissement recouvre, en France, deux systèmes sémiologiques décalés. D'une part, dans le champ organisationnel, l'expression désigne au premier degré un dispositif de management. Celui-ci, dans ses présentations les plus classiques, est fondé sur une méthodologie simple et largement connue, comprenant plusieurs phases successives (le diagnostic, l'élaboration des objectifs, la définition des moyens, la mise en œuvre, l'évaluation) et respecte autant que faire se peut une démarche tendant à associer à chacune d'elles le plus grand nombre de personnels et d'usagers (la démarche participative)¹⁶. Voilà pour le langage objet. Mais d'autre part, dans le champ institutionnel et politique, ce signe organisationnel peut prendre un autre sens, au second degré. Il devient alors, en lui-même, un nouveau signifiant, qui donne naissance à un nouveau signe, celui du métalangage, dans lequel vont se reconnaître (ou à l'inverse que vont dénoncer) certains courants institutionnels ou politiques. Le projet ne vaut plus alors en lui-même, par sa force d'organisation et son efficacité sociale, mais pour ce qu'il symbolise, il joue comme *emblème*, par sa capacité à représenter de manière simple, épurée, des constructions politiques bien plus complexes, il agit dans un combat comme une sorte de bannière sous laquelle des groupes se rassemblent et se mobilisent, et que d'autres vont prendre pour cible, pensant, peut-être à juste titre, qu'en jetant bas la flamme c'est l'armée entière qui sera repoussée !

C'est en posant cette hypothèse que l'on peut comprendre les vicissitudes qu'a subies depuis 1982, de la part des ministres successifs, la demande faite aux établissements scolaires d'élaborer des projets. Après avoir observé ce qu'étaient les visions, les ambitions et les espoirs de ses promoteurs, examinons maintenant les forces politiques qui ont soutenu - ou combattu - l'idée de projet d'établissement, et tentons de déterminer dans quels buts, avec quelles stratégies et quelle place le mythe a pris en leur sein.

Le nom d'Alain Savary (1981-1984) reste encore associé aujourd'hui à quelques grandes réformes : les zones d'éducation prioritaire, la loi d'organisation de l'enseignement supérieur, les projets d'établissement. Pour les mener à bien, le ministre s'est appuyé avec constance sur deux forces constitutives de la « Deuxième gauche » démocrate et décentralisatrice, qu'on a vu déjà rassemblées au colloque d'Amiens en 1968 puis à Grenoble en 1972 : d'une part des universitaires et des militants pédagogiques, actifs au sein d'un syndicat comme le SGEN-CFDT et de divers mouvements dont le plus influent est peut-être le CRAP, éditeur des *Cahiers pédagogiques*, et d'autre part des administrateurs modernistes, hauts fonctionnaires formés à l'école du Commissariat général du Plan, énarques membres de l'association *Services publics* ou chefs d'établissement rassemblés à partir de 1984 dans l'association *Education et devenir*, les uns et les autres souvent proches de Michel Rocard. La composition du cabinet du ministre sera le reflet assez fidèle de cette alliance. La dualité toute

¹⁵ Roland BARTHES, *Mythologies*, Paris : Points Seuil, 1957, pp. 194 et suivantes

¹⁶ Jean-Pierre OBIN, *La crise de l'organisation scolaire*, Paris : Hachette Education, 1993

croziérienne¹⁷ de la mission confiée aux projets d'établissement y trouve une sorte de miroir : pour certains, le projet est tourné vers *l'acteur*, il représente davantage d'*autonomie* pour l'établissement et, partant, de liberté pour l'avant-garde pédagogique novatrice ; d'autres sont davantage intéressés par *le système* et leur capacité à le *piloter*, par l'objectif d'un service public plus efficient et des usagers mieux servis. Ces préoccupations, si elles sont loin d'être identiques, n'en sont pas pour autant contradictoires. Elles sont susceptibles de se recouvrir en partie et de ménager des compromis ; compromis qui participeront en fait à donner une véritable consistance politique au courant « démocrate » et décentralisateur, alliance au départ improbable de l'anarchie et de l'énarchie qui fit les beaux jours du Parti socialiste unifié (PSU), et qu'incarnera pour une longue période Michel Rocard. Dans les années quatre-vingts, la démarche de projet est clairement devenue une bannière des rocardiens de la Deuxième gauche¹⁸.

Avec Jean-Pierre Chevènement (1984-1986), c'est le chef du courant politique jacobin, marxiste et centralisateur, le plus opposé sans doute au précédent dans la symbolique politique (mais non sur l'échiquier parlementaire, l'un et l'autre appartenant à l'époque au Parti socialiste), qui succède à Alain Savary dans la conduite des affaires éducatives. Le projet d'établissement devient alors, parmi bien d'autres chantiers savaristes abandonnés par le nouveau ministre (comme celui de la formation des enseignants), le symbole des dérives « libérales » du courant démocrate. De bannière flamboyante le projet devient un chiffon rouge qu'on agite pour dénoncer les turpitudes « antirépublicaines » du prédécesseur. Le mot *projet* est même banni du ministère (c'est le titre, murmure-t-on, d'une revue éditée par les Jésuites, et c'est aussi l'époque où le CNPF lance les *projets d'entreprise*). Aux projets d'établissement on substitue dans une circulaire de décembre 1985 les « programmes d'actions particulières » des collèges. Le *programme* contre le *projet*, la symbolique se veut puissante et puiser aux sources fondatrices : ce n'est rien moins que Marx contre Jésus, un Marx habillé de tricolore contre un Jésus drapé dans la bannière étoilée !

Plus sérieusement (mais on ne rit pas à l'époque dans les couloirs du ministère !), deux types de critiques sont adressés à la notion de projet d'établissement. La première provient du courant « laïque » de la FEN qui vient d'être désavoué par la décision du Président de la République de renoncer à l'intégration des écoles privées dans le système public, et qui soupçonne le projet d'être le Cheval de Troie des militants « chrétiens » du SGEN-CFDT et de (mal) dissimuler le fameux « caractère propre » des établissements privés. La seconde provient du courant « républicain », hommes politiques et philosophes regroupés derrière la bannière d'un Condorcet mythifié, qui accuse les projets d'établissement de substituer la méthode au but à atteindre, les moyens aux fins ou encore de confier la définition des objectifs éducatifs aux établissements eux-mêmes, dans une pure logique de marché. Républicanistes et laïcistes, pourtant en désaccord profond sur la conception de la laïcité scolaire (Ferry n'est pas Condorcet !) se rejoignent pour dénoncer un développement de projets d'établissement portant en germe le risque « d'éclatement du système éducatif », par perte des valeurs et des orientations portées par l'Etat laïque et républicain. Mais que penser de valeurs et d'orientations nécessitant la centralisation et la contrainte administratives pour être respectées ou suivies ? Cela ne dénote pas, pour le moins, une grande confiance dans la société ! Pour ces « républicains » il semble nécessaire de décréter l'unité et non de l'organiser dans une tension dialectique avec la diversité. Et pour ces « laïques », en partie manipulés par les trotskistes du courant lambertiste¹⁹, tout semble se résumer à protéger l'école contre un environnement social diabolisé, essentiellement peuplé de « patrons » et de « curés ».

¹⁷ Allusion au livre de Michel CROZIER et Edouard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris : Le Seuil, 1977

¹⁸ cf. par exemple la préface de Michel ROCARD au livre de Jean-Pierre OBIN et Françoise CROS, *Le projet d'établissement*, Paris : Hachette Education, 1991

¹⁹ Philippe CAMPINCHI, *Les lambertistes*, Paris : Balland, 2000

René Monory (1986-1988), situé aux antipodes de ces querelles idéologiques par sa formation d'entrepreneur et de *self made man*, se soucie fort peu des projets d'établissement dont il ne perçoit guère l'intérêt. Cet homme politique issu de la droite libérale cherche à faire de l'éducation nationale « l'entreprise du futur », selon le slogan qu'il impose à une administration réservée. Fasciné par la modernité technologique, il relance, pendant ses deux années de magistère politique, le développement des technologies nouvelles en pédagogie. Il tente également de renforcer le pouvoir hiérarchique des cadres intermédiaires, chefs d'établissement et directeurs d'école, en laissant derrière lui une solide image d'autocrate.

Lionel Jospin (1988-1992) et son secrétaire d'Etat Robert Chapuis, un proche de Michel Rocard (lui-même devenu Premier ministre), relancent rapidement, dès leur arrivée au pouvoir, la dynamique des projets d'établissement. Prenant la mesure des improvisations et des approximations de la période précédente, une réforme réduite aux seuls collèges et subordonnée au volontariat, ils décident d'inscrire la généralisation des projets dans le marbre de la loi d'orientation du 10 juillet 1989. Le temps des avant-gardes militantes et de la « stratégie de la tache d'huile » semble ainsi s'achever. Les technocrates modernistes prennent le pas au cabinet du ministre sur des « pédago-savaristes » regardés parfois avec quelque condescendance. Dans les préoccupations ministérielles, les nécessités du *pilotage* l'emportent désormais sur les joies de *l'autonomie* : sans doute une manière pour le ministre, sans vouloir tenter une impossible synthèse entre « démocrates » et « républicains », de conforter et de consolider le projet politique des premiers tout en coupant l'herbe sous le pied des seconds. Dans la décennie quatre-vingt-dix, les controverses idéologiques prenant appui sur les projets d'établissement s'atténueront et se feront plus rares. Mais ce n'est pas, comme on va le voir, par la seule vertu de la loi d'orientation.

La réforme sera approfondie. Le contexte est en effet porteur. Stimulés par les suggestions retenues en 1988 par la commission *Education, formation, recherche* de préparation du Dixième plan présidée par le politologue René Rémond, les réformateurs ministériels, conduits avec intelligence depuis Maignon par l'historien Antoine Prost, poussent leur avantage et font du projet – du moins sur le papier – un élément de base du renouveau du service public : c'est pour eux l'un des fondements de l'évaluation des politiques publiques et le socle d'une politique contractuelle qui doit lier les établissements, et plus largement les services de l'Etat, à leur tutelle. En 1989, lors d'un séminaire de recteurs, on voit ainsi apparaître, pour la première fois, la conception d'une cohérence globale du système éducatif qui serait fondée sur les niveaux complémentaires du projet d'établissement, du « bassin de formation », d'un « projet académique » et d'un « projet national »²⁰. La plupart des ingrédients du pilotage actuel émergent donc à cette époque. D'idée généreuse, le projet d'établissement accède au statut d'élément de base d'un dispositif global d'organisation et de management de la plus importante administration de l'Etat. D'une vocation essentiellement interne à l'établissement, libérer et fédérer les énergies des acteurs, il acquiert une vocation principalement externe, assurer la cohérence et le pilotage du système.

Avec François Bayrou (1993-1997), c'est une situation plus paradoxale qui va se développer à la tête de l'éducation nationale. Homme politique avant toute chose, le ministre est aussi un ancien professeur de lycée. Il garde – ou affecte de garder – de cette expérience une vision simple de l'éducation nationale : tout se passe, proclame-t-il, dans la classe. Le reste, tout le reste, chefs d'établissement, projets, administration dans son ensemble, fait peser sur une relation pédagogique qui ne peut se développer que dans la liberté la plus grande du professeur, d'insupportables contraintes administratives. Tout doit être fait pour restaurer et conforter cette liberté magistrale, sans laquelle l'élève lui-même ne peut apprendre et s'épanouir. Douce musique aux oreilles d'enseignants bousculés par vingt années de réformes ! Et suave mélodie pour leurs syndicats ! Ainsi le ministre va-t-il gouverner par-

²⁰ Jean-Pierre OBIN, *La crise de l'organisation scolaire*, op. cit., p.44

dessus son administration, allant jusqu'à la critiquer publiquement, affichant une hostilité ouverte aux projets d'établissement, ne prenant cependant aucune initiative pour contrarier ou stopper une réforme inscrite dans la loi. Pour la Droite au pouvoir, François Bayrou ne l'ignore pas, l'éducation nationale est une machine infernale. Il s'agit donc moins de la manipuler (il faut laisser cela à la Gauche et à ses audaces) que de la désamorcer. En bon démineur, le ministre s'efforce, non sans succès, d'entretenir un dialogue « direct », par médias, associations et syndicats interposés, avec l'opinion, les familles et les enseignants. Pendant ce temps, discrètement, en catimini pourrait-on dire, les projets d'établissement continuent de vivre leur vie, la technostructure modernisatrice, des établissements à l'administration centrale, en passant par nombre de recteurs et d'inspecteurs d'académie, gagnée aux conceptions nouvelles, continue de promouvoir et de soutenir une version moins populiste du management public.

Dans ces conditions, il reviendra à la Gauche, revenue une nouvelle fois au pouvoir avec Claude Allègre (1997-2000) puis Jack Lang, de refermer une simple parenthèse plus que de revenir sur une véritable rupture.

L'histoire de ces vingt années est riche d'enseignements sur une mythologie du projet qui se développe, on le voit, de manière un peu différente dans les deux champs connexes de l'institution et de la politique.

Dans le champ institutionnel en premier lieu, le projet d'établissement joue essentiellement sur une symbolique de la modernité, pédagogique pour les uns, administrative et organisationnelle pour les autres. Militants pédagogiques et technocrates modernistes se retrouvent néanmoins sur l'essentiel : le sens (le message dit Barthes) du mythe. Le projet d'établissement joue, comme nombre de mythes de la modernité, sur la thématique de la concorde, de l'harmonie. Une harmonie disparue-retrouvée, version moderne et urbaine de l'âge d'or ou du paradis terrestre, qui s'incarne notamment à notre époque dans l'utopie de la *Cité radieuse*, développée en premier par Le Corbusier dans les années cinquante, puis reprise à une échelle plus vaste et plus globale dans les années soixante-dix à Grenoble par les expérimentateurs sociaux de la Deuxième gauche.

Pour les pédagogues, le projet prend place parmi les symboles de l'*Education nouvelle*, un courant de pensée d'essence libertaire, qui a eu souvent tendance à nier les nécessaires tensions entre maîtres et élèves en évacuant la dimension première de l'éducation qu'est l'autorité, comme les inévitables discordances et conflits entre les enseignants, le recours au collectif, le « travail d'équipe », étant censé opérer le miracle de la concorde en évacuant cette fois-ci la problématique du pouvoir. L'ambition des technocrates est encore plus vaste, puisque le projet est pour eux l'objet susceptible de résorber les grandes fractures caractérisant la crise de notre organisation scolaire : rapprocher d'abord le haut et le bas du système, les « objectifs nationaux » et l'innovation pédagogique ; réconcilier ensuite, par la base, les deux ordres, administratif et pédagogique, qui cloisonnent, du ministre à la classe, le gouvernement de notre système ; concilier encore le local et le national, les ambitions décentralisées des collectivités et les exigences unitaires de la République ; établir enfin une continuité entre le passé et l'avenir, là où l'organisation scolaire est marquée par l'absence de mémoire locale et par les « coups d'accordéon » des politiques publiques provoquées par les changements permanents de responsables, du ministère à l'établissement. Leur simple rappel suffit à montrer le caractère proprement démesuré des vertus supposées d'un signifiant qui nous en dit peut-être plus – dans le fol espoir de les surmonter qu'il représente – des tensions de notre système et de la crise qu'il traverse, que des manières de les aborder.

Dans le champ politique en second lieu, il est clair, à observer l'indifférence ou le mépris avec lesquels l'ont traité les deux ministres de droite de la période 1982-2000, que le projet d'établissement est un mythe essentiellement interne à la Gauche, un symbole, une arme du combat qui oppose, pour une suprématie idéologique et politique interne, la Première

gauche, marxiste, jacobine et doctrinaire, à la Deuxième, démocrate, girondine et libertaire. De ce côté il représente la capacité d'initiative, l'esprit de liberté, la libération des énergies, un gouvernement de proximité pour un système démesuré devenu ingouvernable, une citoyenneté vivante car ancrée dans la démocratie locale ; de l'autre il symbolise le recul devant tous les particularismes, le triomphe des égoïsmes politiques, l'abandon de l'intérêt général, la concurrence entre les établissements, le recul de l'égalité devant la poussée du consumérisme de la petite bourgeoisie, en un mot la démission de la République. D'un mythe, disait hier Edgar Morin, la raison étant impuissante, seul un anti-mythe peut triompher²¹. Au mythe du paradis terrestre le courant républicain oppose celui de l'apocalypse, à l'utopie urbaine de l'harmonie retrouvée dans la cité radieuse, le spectre de l'effondrement de l'ordre républicain. Pourtant, force est de constater que l'anti-mythe convainc peu ; et que, finalement, il ne vainc pas. La raison de la victoire du courant démocrate, à bien y regarder, ne se situe pas sur le terrain scolaire, qui n'était pas, on s'en doute, le champ principal de ces affrontements, mais sur celui, beaucoup moins attendu, de la géopolitique ! L'effondrement du marxisme politique, précisément en 1989, suivi de la difficile reconversion « démocrate », sous la pression de ses élus locaux, du Parti communiste français, a considérablement affaibli la Première gauche, réduisant ses forces à une nébuleuse « républicaine » inorganisée au sein du Parti socialiste et au petit satellite chevènementiste qui ne survit que du charisme de son chef. Ce ne serait pas le moindre paradoxe, si l'on accorde aux mythes quelque puissance, de penser que les projets d'établissement puissent devoir leur pérennité à la chute du mur de Berlin...

Mais ce serait sans doute accorder au mythe une causalité trop exclusive. Sans négliger la charge mythique de l'idée de projet, il nous faut maintenant en examiner les réalités.

Réalités

La réalité des projets, celle que l'on observe non pas du ministère mais en allant dans les établissements, celle non pas des « projets papier », des intentions affichées, qui encomrent souvent un bureau du rectorat, mais celle des « projets réels », c'est-à-dire des politiques mises en œuvre, cette réalité est évidemment plus banale et plus contrastée que les représentations édifiantes (ou apocalyptiques) voudraient le faire croire.

Plus banale car il en est du projet d'établissement comme de toutes les réformes : si « on ne change pas la société par décret », le décret, ou la loi en l'occurrence, peut être utile bien que son application soit toujours inégale. Le recours au législateur a fait évoluer la doctrine de la pratique des projets d'établissement. Au départ, ils étaient plutôt conçus comme des projets d'innovation, des programmes d'actions nouvelles venant s'ajouter à un enseignement inchangé, et l'administration a favorisé les avant-gardes militantes en misant sur le volontariat et en faisant le pari que ces innovations diffuseraient spontanément à la manière d'une tache d'huile. A partir de 1990 en revanche, le projet étant devenu obligatoire, on en attend davantage d'organisation et de planification pour l'ensemble de la politique pédagogique et éducative de l'établissement, et l'administration en a clairement confié la conduite à des chefs d'établissement de plus en plus souvent jugés sur leurs capacités managériales.

Une réalité plus contrastée aussi, car ce sont 57000 écoles, 5100 collèges, 1400 lycées et 1300 lycées professionnels publics qui depuis 1989 sont concernés par ces démarches, sans compter les établissements privés dont le « caractère propre » s'inscrit parfois dans un projet formalisé. L'autonomie concédée par le décret de 1985 aux établissements du second degré les a contraints le plus souvent à afficher dans un document une politique à moyen terme. Le degré de conformité aux objectifs de niveau supérieur et de pertinence de ces politiques par

²¹ Edgar MORIN, *La rumeur d'Orléans*, Paris : Le Seuil, 1969

rapport aux valeurs du service public est éminemment variable : le sort réservé aux élèves issus des classes populaires et en particulier de l'immigration constitue souvent un signe des objectifs réellement poursuivis. De plus les établissements parviennent avec plus ou moins de bonheur à formaliser leurs objectifs, puis à les faire évoluer. A la limite, certains documents peuvent même s'attacher à dissimuler les objectifs réels et les politiques poursuivies (projets écrans).

Dans les écoles primaires et maternelles, qui ne sont pas des établissements au sens juridique du terme, l'absence d'autonomie administrative réduit le plus souvent le projet, quand il existe, à une harmonisation des méthodes pédagogiques entre les maîtres ; ce qui n'est pas forcément négligeable. L'autorité et le poids des inspecteurs, une culture professionnelle plus attentive aux normes et respectueuse de la hiérarchie, des directeurs d'école qui n'exercent pas des responsabilités comparables à celles des principaux et des proviseurs, un démarrage plus tardif, autant de facteurs qui s'ajoutent au défaut d'autonomie pour expliquer le plus faible développement des démarches de projet dans le premier degré. Sur le terrain, comme toujours, on observe le meilleur comme le pire.

Dans le second degré, un audit réalisé par les deux inspections générales²² a mis en lumière l'existence de trois grandes catégories de projets : d'abord des « projets mosaïques », nombreux dans les collèges et contenant pêle-mêle des initiatives novatrices mais ne touchant pas au noyau dur de l'enseignement ; ensuite, surtout implantés dans les collèges et l'enseignement technique, des projets plus ambitieux, s'inscrivant dans la logique d'une politique nationale plus efficace et plus solidaire ; enfin, nombreux dans les lycées, des projets purement formels, s'attachant d'autant moins à afficher de véritables politiques que celles-ci sont insouciantes des objectifs nationaux. Selon les observations des inspections générales, les projets ont le plus souvent du mal à ne pas se limiter à la vie scolaire, aux structures pédagogiques et aux actions complémentaires à l'enseignement, et ont des difficultés à toucher également le cœur des enseignements disciplinaires.

Tous les observateurs soulignent l'importance, pour la qualité des projets, de la personnalité et du style de management des chefs d'établissement. Mais on doit aussi rechercher les causes de l'inégale valeur des projets dans les faiblesses de l'organisation administrative supérieure. Un rapport commandé par le ministre de la fonction publique²³ relève en particulier la prédominance, dans les académies, des fonctions techniques au détriment de compétences d'animation et de pilotage stratégique. En conséquence, la logique strictement budgétaire de la distribution des moyens aboutit à ponctionner les établissements les plus efficaces pour sur doter les autres, qui le sont moins. Par ailleurs le manque de conviction et de formation de certains responsables intermédiaires comme les secrétaires généraux d'académie ou les chefs de division de rectorat contribuent à entretenir parfois, vue des établissements, une discordance paradoxale entre les discours nationaux et les pratiques des gestionnaires locaux. Enfin, l'absence de véritable évaluation des établissements et de leurs dirigeants ne semble évidemment pas très mobilisatrice, puisque la loyauté et l'efficacité des personnels d'encadrement ont peu de conséquences sur leur rémunération et leur carrière.

Dans ces conditions, ce qui semble le plus étonnant est l'assez grande continuité des projets à la base en dépit de la forte discontinuité des politiques ministérielles : entre 1982 et 1997, sur les six ministres qui se sont succédés, la France n'a eu que trois partisans des projets d'établissement. Dans ces conditions, instruit par l'expérience, tout responsable avisé aurait dû, avant de lancer son établissement dans une démarche coûteuse en temps et en énergie, se demander ce qu'en pensait vraiment le ministre, voire, s'il était vraiment prudent, ce qu'en penserait un possible successeur... et conclure qu'il était urgent d'attendre. Or il n'en a pas

²² Robert FRANCOIS et Jean-Pierre OBIN, *Audit des dispositifs académiques et nationaux de pilotage des projets d'établissement*, Paris : document interne IGEN-IGAEN, 1991

²³ Hervé SERIEYX et al, *L'Etat dans tous ses projets*, Paris : La documentation française, 1994

toujours été ainsi, loin s'en faut. Le rôle qu'ont joué dans cette continuité les équipes d'animation de la vie scolaire (EAVS), structures chargées dans chaque académie de la formation initiale et continue des personnels de direction (chefs d'établissement et adjoints) mérite d'être connu et souligné. Année après année, ces chefs d'établissement choisis par les recteurs pour la qualité de leur action, ont en général inscrit le projet d'établissement au cœur des dispositifs de formation dont ils étaient responsables, souvent en l'absence de toute directive, et parfois à contre-courant d'une orientation ministérielle. Si l'on exclut la version paranoïaque qui voudrait que tous aient été sélectionnés sur des critères politiques d'adhésion à la Deuxième Gauche, on est conduit à penser que cette volonté ne tient pas uniquement à la puissance du mythe politique, mais aussi à une certaine réalité fonctionnelle : le projet possède une opérationnalité concrète, il constitue en pratique, pour les chefs d'établissement qui l'utilisent, un outil adapté à la conduite des établissements dans une société, en particulier dans un monde scolaire, marquée par une poussée conjointe de la culture démocratique et de la culture industrielle.

De la culture démocratique, on retiendra que, de la sphère politique à la famille en passant par la classe et les établissements scolaires, on ne peut plus diriger aujourd'hui comme on le faisait hier, qu'une voie moyenne doit être recherchée entre l'autoritarisme et la démission, dont on s'aperçoit vite, sur le terrain, qu'elles mènent aux plus grandes déconvenues. De la culture industrielle, on observe avec intérêt dans les établissements et notamment dans l'enseignement technique, le compromis efficace quelle a su trouver entre la pensée stratégique (les moyens subordonnés aux fins, le management par les objectifs et les résultats) et la pensée technique (l'importance des normes et des procédures, la définition rigoureuse de la qualité). Dans un monde de l'éducation où coexisteront durablement, quoi qu'on écrive, un pilotage technique par les normes et les procédures (les contenus d'enseignement, la gestion financière) avec un management stratégique par objectifs et résultats, le projet d'établissement est devenu à la base, ici et là, pour beaucoup de principaux et de proviseurs, l'instrument pragmatique d'une recherche d'un compromis de ce type adapté au contexte d'un établissement scolaire.

* *

Il reste qu'on semble encore désarmé devant la question la plus simple posée par le développement des projets d'établissement : qu'est-ce qui distingue un « bon » d'un « mauvais » projet ? Car la réponse à cette question ne peut résider uniquement dans le registre technique : « *C'est un projet efficace* ». Car efficace pourquoi faire ? Ou bien dans le registre stratégique : « *C'est un projet conforme aux objectifs nationaux* ». Car tous les moyens sont-ils bons pour parvenir à des fins bonnes ? Elle interroge de toute évidence le domaine de l'éthique. On le sait bien d'ailleurs à la base, où l'on n'a pas besoin de référentiels compliqués pour juger spontanément les politiques d'établissement à l'aune des valeurs qui les mobilisent : tel lycée est « élitiste », tel collègue s'attache à faire réussir les enfants d'immigrés, etc. Là réside peut-être la principale faiblesse de la politique des projets d'établissement : c'est de continuer à nier, à craindre d'affronter ou à réduire à la seule dimension de l'efficacité la question de l'éthique, alors qu'elle est – forcément – au cœur des politiques d'établissement. Encore faudrait-il que les personnels d'encadrement y soient formés et soient évalués sur leur capacité à l'affronter. A quand, peut-on se demander, après l'administration par les normes et les procédures, puis le management par les objectifs et les résultats, un pilotage du système éducatif par les finalités et les valeurs ?