

L'AUTONOMIE DES ETABLISSEMENTS, UNE QUESTION DE POUVOIR

(Article pour *L'US Magazine*, octobre 1999)

Appliqué aux établissements scolaires, le terme d'*autonomie* (qui n'est peut-être pas le plus heureux car il désigne un moyen et non une fin), apparaît dans un texte précurseur, celui du Colloque d'Amiens en 1968, puis dans deux rapports d'inspection générale¹ préparatoires aux grandes réformes des années quatre-vingts. Pour évacuer la querelle sémantique, on peut dire que les expressions *autonomie des établissements*, *déconcentration*, *accroissement des responsabilités*, *dévolution de compétences*, qui ne sont pas complètement équivalentes ne serait-ce que par leurs connotations, désignent cependant toutes le même mouvement général qui consiste à confier de nouveaux pouvoirs aux organes dirigeants des établissements, directions et conseils d'administration. La problématique de l'autonomie n'est sans doute rien d'autre que celle du pouvoir, de sa répartition instituée et de son exercice pratiqué ; il est en tout cas intéressant de l'examiner sous cet angle.

Michel Foucault définit le pouvoir comme “ une action sur l'action ”. Le détenteur du pouvoir n'agit pas par lui-même, il possède la capacité, démultipliée en fonction de sa puissance, de faire agir les autres. Il existe deux manières d'exercer cette relation inégalitaire : la force (dans laquelle on peut inclure la ruse) et l'autorité. La force est généralement ressentie comme illégitime par ceux qui la subissent. L'autorité, à l'inverse, se caractérise par le caractère légitime qui lui est reconnue par ceux qui se trouvent dans cette relation. Inspecteur, j'accepte l'autorité du ministre et du pouvoir politique sur ma fonction. Professeur, je reconnais l'autorité qu'exerce Philippe Meirieu sur certaines questions pédagogiques. Bien sûr, cette distinction entre la force et l'autorité, qu'il est facile à chacun de faire pour lui-même est marquée historiquement et culturellement. De manière générale la modernité occidentale a fait considérablement reculer le registre de l'autorité (pensons par exemple à l'autorité des hommes sur les femmes), et progresser corrélativement la conscience des rapports de force.

Quelle analyse peut-on faire des rapports de pouvoir dans le système éducatif avant 1982 (date du début de la mise en œuvre de l'autonomie avant le lancement des projets d'établissement dans les collèges) pour comprendre cette volonté de redistribution des pouvoirs ? Laissons de côté les rapports de force, qui sont bien connus, avec les rôles habituels des syndicats et des associations disciplinaires, pour examiner les seuls rapports d'autorité. Ces derniers sont caractérisés par deux “ coupures ”. La première est verticale, avec la double autorité, pédagogique et administrative, qui s'exerce du ministère à la classe, en particulier sur les professeurs du second degré, seuls fonctionnaires à “ bénéficier ” d'une double notation. La seconde est horizontale, avec l'autorité politique et juridique du ministre sur l'établissement et celle, éducative et pédagogique, des professeurs sur les élèves. Pour les sociologues des organisations, l'établissement scolaire est ainsi placé dans un système de double contrainte, soumis à la fois à une autorité externe descendante, de type bureaucratique, et une autre, interne et ascendante, la “ bureaucratie professionnelle ” des enseignants². Il est caractérisé par la dissociation du pouvoir et de la responsabilité (au sens administratif et non moral du terme) ; dit d'une autre manière, le chef d'établissement, pourtant responsable de l'ensemble, n'a de réel pouvoir que sur la logistique, il n'en a pas sur la pédagogie.

Les enjeux d'une redistribution des pouvoirs ne sont pas minces. Le jeu du pouvoir est à peu près à somme nulle : plus de pouvoir pour l'un, c'est forcément moins de pouvoir pour l'autre. Il y a toujours les mêmes décisions à prendre, arrêter le contenu d'un programme, choisir une méthode, répartir les élèves, les orienter... Plus de pouvoir pour le chef d'établissement et le conseil d'administration c'est donc moins de pouvoir pour les services ministériels et académiques et/ou pour les enseignants ; c'est bien là que le bât blesse ! Plus de pouvoir pour les collectivités, c'est moins de pouvoir pour l'Etat et ses représentants ; une étude de l'OCDE³ observe que plus un système éducatif est décentralisé moins les établissements sont autonomes : à pouvoir politique local fort, pouvoir pédagogique et administratif de l'établissement faible. Pourquoi l'autonomie pédagogique accordée en 1985 a-t-elle été aussi peu investie par les pratiques ? La décentralisation est-elle si conséquente qu'elle puisse mettre en danger le pouvoir naissant des établissements ? Ou bien celui-ci se heurte-t-il plutôt aux "résistances" des anciens détenteurs du pouvoir ?

Ces analyses étant faites, et puisqu'il s'agit de rapports d'autorité, ce qui paraît essentiel ce sont les principes de légitimité sur lesquels s'appuient ces redistributions de pouvoir ; ou bien, autre manière d'aborder la question, les principes d'illégitimité de l'ancienne distribution. On connaît les principales critiques : le système est inefficace (l'échec scolaire...), injuste (il maintient et produit même des inégalités), globalement mauvais (pour les "républicains" il est poreux au consumérisme, pour les "démocrates" il reste opaque et bureaucratique, pour les libéraux c'est un monopole orgueilleux et dispendieux). On discerne donc les principes susceptibles de légitimer une redistribution des pouvoirs : la recherche de l'efficacité, le sens de la justice, des conceptions du bien (qui dans notre société ne sont plus religieuses mais politiques). Prenons quelques exemples. C'est l'efficacité qui est mise en avant lorsqu'il s'agit, pour résorber la fracture verticale entre autorités administrative et pédagogique, de placer les inspecteurs pédagogiques régionaux sous l'autorité des recteurs, ou de confier un "rôle pédagogique" aux chefs d'établissement. La recherche de la justice anime sans nul doute une réforme comme celle de l'orientation qui donne aux chefs d'établissement un rôle d'arbitre entre les professeurs et les familles, ou encore la tentative de rapprocher l'exercice du pouvoir de l'assomption des responsabilités, qui se traduit par le réexamen des finalités et des modalités de l'évaluation des chefs d'établissement et des enseignants. Enfin, des conceptions divergentes du bien commun fondent les idéologies (républicanisme, démocratisation, libéralisme) qui président aux projets politiques de réaménagement de l'organisation scolaire (régulation respectivement par l'Etat, le local ou le marché).

S'affranchir de tels principes c'est peut-être prendre le risque de sembler jouer de rapports de force pour imposer des intérêts particuliers, ce qui apparaît de moins en moins légitime dans la société d'aujourd'hui.

1- " Pour une école nouvelle ", Actes du Colloque d'Amiens, Dunod, 1969

D. MALLET, " Le développement de l'autonomie de l'établissement scolaire ", Rapport de l'IGAEN, 1980

M. VERGNAUD, " Sur les chemins de l'autonomie ", Rapport de l'IGEN-EVS, 1981

2- H. MINTZBERG, " Structure et dynamique des organisations ", Editions d'organisation, 1982

3- OCDE-CERI, " Caractéristiques des systèmes et des établissements d'enseignement ", DEP-MEN, 1991