

Jean-Pierre Obin

## **L'ORGANISATION SCOLAIRE ET LA DEMOCRATIE : DIX ANS DE PROJETS D'ETABLISSEMENT DANS LE SECOND DEGRE EN FRANCE**

(Article pour la revue *Savoir* n°4, 1992)

La notion de "projet d'établissement" est apparue en France en 1982 dans un rapport ministériel consacré à "la décentralisation et la démocratisation des institutions scolaires" (L. Soubré, 1982). Sa mise en application date de l'année suivante avec la "rénovation des collèges", réforme du premier cycle du second degré mise en place progressivement. Chaque année, 10 à 15 % d'établissements se sont portés volontaires pour élaborer un projet d'établissement et "entrer en rénovation", c'est-à-dire pour s'efforcer de trouver par eux-mêmes les méthodes les mieux adaptées à la prise en charge de la diversité des élèves. Assez floue au départ, la notion s'est précisée au fil des ans. En 1989, la loi d'orientation sur l'enseignement a rendu le projet d'établissement obligatoire pour tous les collèges, les lycées et les lycées professionnels. Cette loi dispose en effet dans son article 18 que ce projet "définit les modalités particulières de mise en oeuvre des objectifs et des programmes nationaux(...). Les membres de la communauté éducative sont associés à l'élaboration du projet qui est adopté par le conseil d'administration(...) qui statue sur proposition des équipes pédagogiques". Le décret du 31 Octobre 1990 sur les "établissements publics locaux d'enseignement" précise pour sa part que "le projet d'établissement assure la cohérence des différentes activités de formation initiale, d'insertion sociale et professionnelle et de formation continue des adultes dans l'établissement". Enfin, une circulaire du 17 Mai 1990 insiste sur la "démarche participative" d'élaboration et de mise en oeuvre, qui doit associer non seulement les enseignants mais également les autres personnels, les élèves, les familles, les partenaires socio-économiques et les élus locaux. Aujourd'hui, le projet d'établissement tend à exprimer, pour une période de 3 à 5 ans, la politique que l'établissement entend suivre, non seulement dans les domaines qui relèvent de sa responsabilité propre (la répartition des élèves en classes et groupes, l'utilisation des moyens d'enseignement, l'organisation du temps et de la vie scolaire, l'orientation et l'insertion professionnelle, la formation continue des jeunes et des adultes, l'ouverture de l'établissement sur l'environnement local, des sujets d'études complémentaires aux programmes nationaux, l'action éducative), mais également dans ceux qui relèvent en principe de l'autorité centrale, par la définition des moyens et des méthodes jugés les plus appropriés pour mettre en oeuvre les normes pédagogiques nationales. La notion a ainsi évolué avec les avancées de la décentralisation (transfert de compétences aux régions pour les lycées et les lycées professionnels et aux départements pour les collèges) et de la déconcentration (transfert de responsabilités du ministre ou du recteur d'académie au chef d'établissement). Une récente étude de l'OCDE (OCDE-CERI, 1991) montre que la France est aujourd'hui un des pays où les établissements scolaires du second degré ont le plus de pouvoir et d'initiative.

L'observation des projets d'établissement conduit à distinguer quatre grands types d'objectifs, qui correspondent à des attentes sociales d'évolution du système éducatif français. La première série d'objectifs est pédagogique et éducative : les projets d'établissement visent à favoriser le travail en équipe, à surmonter la fragmentation des interventions vis-à-vis des élèves, à coordonner notamment des apprentissages excessivement cloisonnés par discipline d'enseignement. La seconde est celle de la gestion : il s'agit d'essayer de coordonner et de réguler des politiques d'établissement disparates et opaques, à remplacer le contrôle des normes par l'évaluation des résultats et à introduire l'efficacité comme un des critères de l'évaluation des établissements. La troisième série d'objectifs est organisationnelle : l'établissement scolaire du second degré, traditionnellement conçu comme l'échelon d'exécution d'un dispositif hiérarchique centralisé devient un lieu de conception et de responsabilité ;

des instruments de "pilotage" sont progressivement mis à disposition des chefs d'établissement qui suivent, parallèlement, des sessions de formation au "management participatif". Enfin la quatrième et dernière série d'objectifs est politique : il s'agit de participer à l'amélioration du fonctionnement démocratique de la société française, dans le fil de la décentralisation et de la déconcentration progressive d'un appareil d'Etat jugé trop centralisé, opaque, éloigné des besoins des citoyens usagers et sujet aux tentations technocratiques et aux dérives bureaucratiques. C'est sur ce dernier aspect que nous souhaitons particulièrement insister dans les développements ci-dessous, d'abord en considérant les dysfonctionnements mis à jour par les études et les recherches récentes sur les établissements scolaires français, ensuite en précisant la nature des attentes sociales vis-à-vis de la dimension démocratique des projets d'établissement, et enfin par une réflexion plus fondamentale sur les relations entre l'organisation scolaire, l'éducation et la démocratie.

## **LES DYSFONCTIONNEMENTS DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES**

La notion de projet d'établissement est apparue alors que, depuis le début des années quatre-vingts, un grand nombre d'études et de recherches, souvent financées par le ministère de l'Education nationale venaient préciser la place de l'établissement scolaire dans le fonctionnement réel du système éducatif français. Nous en présentons ci-dessous une courte synthèse qui donne un aperçu sans doute imparfait de la richesse de ces travaux.

La conclusion des études utilisant l'appareil statistique du ministère montre que la diversité des établissements scolaires, la variété de leurs comportements et de leurs résultats sont loin d'être déterminés par des paramètres "morphologiques" comme leur position géographique ou la sociologie de leur population, mais doivent être appréhendés dans des interactions complexes entre ces paramètres et d'autres, de nature historique, culturelle ou psychosociologique. Ces interactions transitent sans doute par les acteurs (professeurs, chefs d'établissements, élèves, parents, etc.) et leurs appartenances culturelles. Elles dessinent une entité à la spécificité forte qui justifie l'idée que chaque établissement possède une identité propre. Ces identités se sont constituées sous la pression de problèmes comme le traitement de l'hétérogénéité des élèves et en fonction des contraintes et des ressources locales. Elles contribuent à la solution pragmatique de difficultés qui ne peuvent être traitées de manière uniforme ou générale. Cette diversité a pour pendant négatif la disparité de l'offre de formation et de certains comportements des établissements d'enseignement. L'"effet établissement", irréductible à l'influence de paramètres morphologiques, apparaît comme le symptôme de l'existence de politiques, voire de véritables stratégies d'établissement, qui se développent parfois en dehors ou même contre les orientations ministérielles, et sans contrôle efficace de la puissance publique. L'Etat ne joue pas pleinement son rôle d'animateur et de régulateur. La disparité des politiques d'établissement est sans doute responsable d'un important gaspillage économique, difficilement évaluable, ainsi que d'un grave déficit démocratique accentué par le fait que les familles et les élèves sont mal informés et que leurs choix sont influencés par des critères en partie subjectifs et toujours lacunaires. Le fonctionnement réel des établissements - et du système éducatif dans son ensemble - est largement dissimulé aux usagers. Un "marché" de l'éducation existe (principalement au niveau des seconds cycles), mais c'est un marché opaque, inégalitaire et non régulé.

A cette problématique externe s'ajoute une problématique interne : les modes d'organisation des établissements sont encore influencés par des modèles du 18ème, du 19ème et du début du 20ème siècle (religieux congréganiste, militaire napoléonien et bureaucratique wébérien). Le morcellement, la fragmentation des activités, du temps, de l'espace, des catégories et des statuts est un aspect prépondérant du fonctionnement actuel de l'organisation scolaire. Cependant, il existe des établissements plus ou moins "intégrés" du point de vue de leurs structures, et dont les acteurs apparaissent plus ou moins "mobilisés". Les chefs d'établissement semblent avoir un rôle prépondérant dans ces processus d'intégration et de mobilisation. Leur capacité d'action est démultipliée par l'existence d'un projet. On peut noter trois caractéristiques organisationnelles propres aux

établissements scolaires : l'absence d'expertise (planification, programmation, évaluation...), l'absence de ligne hiérarchique (appuyée sur le caractère libéral de l'exercice de la fonction enseignante et avec pour conséquence la fragmentation des activités), enfin une coordination par la standardisation des compétences (appuyée sur une culture enseignante égalitaire et avec pour conséquence le formalisme de la division et de la coordination des tâches).

Concernant enfin la démocratisation de la réussite scolaire, si l'on prend les établissements comme entités, on est amené à relativiser l'influence des caractéristiques sociologiques des populations scolarisées. L'absence de déterminisme social contredit nombre d'idées reçues sur le fonctionnement de l'Ecole, provenant d'une lecture des théories sociologiques de la reproduction. Elle ne signifie nullement qu'il n'existe aucune influence du facteur socioculturel sur la réussite des élèves, mais que l'action de ce facteur n'est pas un automatisme, qu'elle ne s'opère pas mécaniquement. Non seulement la connaissance des paramètres sociologiques ne permet aucunement de conclure sur la réussite d'un élève ou d'un groupe d'élèves, mais on peut même affirmer que l'établissement scolaire joue un rôle important dans la manière dont l'influence du paramètre socioculturel peut être accentuée ou, au contraire, estompée ou gommée. Au niveau de la classe (relations maître élèves) et au niveau de la société globale (domination de classes ou de groupes sociaux), on a l'impression de phénomènes paradoxaux : à la toute puissance des professeurs dans leur classe correspondrait leur impuissance sociale. L'établissement scolaire, conçu comme un lieu d'articulation entre ces niveaux, commence à livrer des indications sur les processus mis en oeuvre et leur complexité.

## **LE PROJET D'ETABLISSEMENT : UN APPROFONDISSEMENT DEMOCRATIQUE**

Deux courants peuvent être distingués lorsqu'on évoque la question des relations entre le projet d'établissement et le progrès de la démocratie.

Pour un premier courant, le projet d'établissement est le moyen privilégié de faire pénétrer la démocratie à l'intérieur de l'établissement. On met alors l'accent sur la constitution d'équipes, leur "autonomie" (c'est-à-dire leur capacité de proposition et leur responsabilité de mise en oeuvre), l'innovation pédagogique, la mise au point de procédures formalisées de concertation, de dialogue, de prise de décision collective, enfin sur une meilleure association des élèves et une meilleure information des familles. L'évaluation du projet est perçue davantage comme une autoévaluation ou, si l'on veut, une évaluation "formative", que comme un contrôle externe, souvent frappé de suspicion. Il s'agit de passer d'une démocratie représentative qui fonctionne souvent de manière formelle au niveau de l'administration des établissements scolaires, à une démocratie participative qui semble davantage adaptée à notre époque ainsi qu'au "gouvernement" d'un type d'organisation non politique, de service public et qui plus est éducative.

Pour un second courant, la généralisation des projets d'établissement est plutôt conçue comme un premier pas vers une décentralisation ou une déconcentration plus poussée du système éducatif, et donc vers une meilleure répartition des pouvoirs dans la nation. Pour ses tenants, les régulations nationales ont fait la preuve de leur inefficacité, non seulement pour imposer leurs propres normes, mais surtout pour prendre en charge les difficultés concrètes qui, le plus souvent, ne peuvent être diagnostiquées et traitées qu'au niveau local. Il convient donc de donner aux responsables locaux, collectivités, élus, chefs d'établissement, les moyens de s'attaquer aux vrais problèmes : les inégalités et l'échec scolaire, le recrutement et la formation des enseignants, l'adéquation formation emploi et l'insertion professionnelle des jeunes, l'intégration des enfants de migrants, etc., et aux élus les moyens d'un véritable contrôle démocratique.

Les membres de ces deux courants, souvent en accord, se séparent néanmoins lorsqu'il s'agit de définir le rôle précis des chefs d'établissement. Les premiers les présentent parfois de manière négative, comme des obstacles aux initiatives, des représentants d'une administration jugée bureaucratique, ou

encore des "technocrates" incapables de saisir et de soutenir les initiatives pédagogiques. Certains syndicats d'enseignants proposent qu'à l'imitation de l'Espagne et du Portugal ils soient élus par les personnels. Pour les seconds, à l'inverse, il s'agit de renforcer et de préciser leur rôle pour en faire de véritables partenaires des collectivités et des autres acteurs de la vie locale, capables de décider et de négocier sur un pied d'égalité. Cependant deux logiques s'affrontent : l'une privilégie la démocratie interne et la maîtrise par le fonctionnaire de son métier et de son cadre de vie, l'autre met en avant la démocratie tout court et revendique de tirer toutes les conséquences du primat du citoyen usager sur le fonctionnaire et du principe de contrôle démocratique sur le service public. Ces deux logiques, toutes deux légitimes, mais dont le degré de légitimité n'est peut-être pas identique, cristallisent des oppositions encore feutrées entre syndicats d'enseignants et fédérations de parents d'élèves.

## **PROJET D'ETABLISSEMENT, EDUCATION ET DEMOCRATIE**

"Il y a toujours eu des correspondances, des homologues, entre le système politique externe à l'Ecole et l'organisation de l'Ecole elle-même" remarque A. Moyne (1991) à propos des rapports entre la démocratie et l'Ecole. Alors, à société autoritaire pédagogie magistrale ? A société démocratique, pédagogie différenciée ? Les rapports entre l'organisation du pouvoir à l'échelle de la société et à celle de l'établissement scolaire sont moins simples qu'il peut y paraître, d'autant plus que la mission de l'institution est éducative et qu'elle se soucie donc de formation civique. En fait, deux questions sont soulevées lorsqu'on entreprend d'explorer les relations du système éducatif et de la démocratie. D'abord, celle des valeurs qui fondent l'idéal démocratique et de leur transmission. Ensuite, celle des pratiques pédagogiques et des dispositifs organisationnels qui peuvent favoriser l'apprentissage de la vie civique en démocratie. Nous les abordons ci-dessous successivement.

Concernant les valeurs, avant toutes choses, il convient de s'entendre sur ce que recouvre le terme même de démocratie. C'est la conception développée par Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique* qui nous apparaît, parmi d'autres, la plus féconde pour notre propos, car peut-être la moins idéalisée, la plus "incarnée" dans la réalité politique. Elle définit la démocratie comme une tension entre deux pôles. Pour Tocqueville (cf. R. Legros, 1990) la démocratie est le régime politique qui reconnaît l'homme comme sujet, capable de modifier l'ordre et le cours des choses. Le projet démocratique de la philosophie des Lumières consiste à arracher la société à l'emprise de la tradition pour reconstruire l'ordre social à partir d'un homme devenu sujet. Mais ce projet est pour Tocqueville guetté par deux dérives. La première est l'individualisme, qui privilégie dans cette reconstruction la recherche du bien-être, de l'utile, de l'agréable. Elle conduit à l'atomisation sociale, au retrait sur la sphère privée et à l'abandon du pouvoir aux représentants ou au chef. La tradition est remplacée alors par une "pensée commune" qui n'appartient plus à personne. La seconde dérive est celle d'un "socialisme" caractérisé par la disparition des individus derrière les "forces sociales", où l'intérêt commun est opposé (comme chez Rousseau) aux intérêts individuels, et qui tend vers la réduction des différences et l'uniformisation. Ces deux dérives convergent vers l'abandon du pouvoir du citoyen au profit d'un pouvoir social anonyme. L'homme doit donc tendre à se libérer de deux aliénations contradictoires : la soumission à la tradition d'une part et d'autre part la prétention de se soustraire à toute tradition. La démocratie peut alors être définie comme une quête paradoxale. Elle offre certes à l'homme la possibilité de développer ses capacités de jugement, de libre-arbitre et elle lui reconnaît l'exercice de droits (les droits de l'homme). Mais il s'agit d'un homme "engendré", non d'un individu indifférencié, d'un homme engendré par une société particulière, disposant d'un héritage qui le dépasse, le constitue et le nourrit, et par rapport auquel il possède néanmoins une faculté de retrait et de distanciation.

C'est dans ce paradoxe démocratique que se lit le paradoxe éducatif. Eduquer, en effet, c'est en premier lieu transmettre, c'est faire apprendre les règles qui fondent toute vie en commun (dans la classe, dans l'établissement, dans la société), c'est une relation inégalitaire, autoritaire, entre un adulte qui possède les règles et un enfant qui ne les possède pas toutes ou pas complètement (H. Arendt, 1972). Mais, en

second lieu et dans le même temps, éduquer c'est aussi apprendre à juger par soi-même, à critiquer, à faire évoluer et changer les règles, à modifier les traditions. Dans cette composante la relation éducative devient égalitaire. Toute la difficulté du travail des enseignants, du fonctionnement de l'établissement, et de la mission du système éducatif se trouve inscrite dans cette double polarité, dans cette tension paradoxale qui est le reflet, dans le champ de l'éducation c'est-à-dire de la succession des générations, d'une contradiction plus large liée aux conditions de l'exercice de la liberté humaine dans une société c'est-à-dire à la démocratie.

Le statut des valeurs qui fondent la démocratie est lié à cette conception paradoxale. Ainsi, pour P. Ricoeur (1991), les valeurs de justice, de liberté, d'égalité, de fraternité, loin d'être "corrompues par l'idéologie", ont un contenu intellectuel qui peut faire l'objet d'analyses : d'un côté une valeur s'impose avec une certaine autorité, "comme un élément hérité d'une tradition" et, en ce sens, elle n'est pas dépourvue d'objectivité ; d'un autre côté, elle n'existe véritablement que si l'on y adhère, et le libre-arbitre, la conviction personnelle est la condition de sa vie effective. On retrouve ici la double polarité. Pour l'éducateur, la tâche est donc délicate, car il doit assumer les valeurs comme traditionnelles et universelles, et en même temps comme périssables et actualisables. Les valeurs s'incarnent selon les époques et les sociétés dans des formes et des médiations institutionnelles diversifiées. Ainsi en est-il aujourd'hui, par exemple, de l'actualisation des valeurs de liberté et d'égalité dans le système éducatif français, avec l'avancée de revendications libérales libertaires qui font reculer certaines formes instituées de l'idéal égalitaire, comme la liberté du choix des méthodes pédagogiques par les instituteurs reconnue en 1985, comme la victoire des partisans de l'Ecole privée dite "libre" en 1984, comme les revendications de libre choix de l'Ecole et le consumérisme scolaire. Alors que la période précédente avait été marquée par le progrès de l'égalitarisme avec la mise en place progressive de l'école unique du plan Langevin Wallon de 1947, on assiste aujourd'hui à des poussées hétérogènes qui tendent à mettre en cause les solutions dégagées hier. Ces évolutions font écho à des mouvements plus profonds qui traversent la société française, tels que le progrès de l'individualisme, le sentiment d'un décalage croissant entre des capacités d'autonomie personnelle liées à l'élévation du niveau d'instruction et la pesanteur des rigidités sociales, ou tels que les contrecoups de l'effondrement à l'Est de l'avatar liberticide de l'utopie égalitaire.

Seconde question liée aux relations entre l'Ecole et la démocratie, celle des pratiques professionnelles, des contenus, des méthodes et des dispositifs susceptibles de favoriser un apprentissage de la démocratie. Certains voient une contradiction entre un discours professoral sur la démocratie - et peuvent même refuser tout discours scolaire sur les valeurs (cf. P. Meirieu, 1991) - et des pratiques pédagogiques autoritaires. Ils soutiennent que l'éducation à la démocratie passe avant tout par la pratique de la démocratie à l'Ecole. Ils font remarquer, non sans pertinence, que les jeunes sont de plus en plus sensibles aux contradictions entre un discours sur la démocratie et un environnement éducatif jugé par eux non démocratique. La prolongation des études et le développement de l'enseignement de masse ont sans doute contribué à l'émergence de ce sentiment, qui s'est à plusieurs reprises manifesté plus ou moins violemment en France depuis 1968.

L'apprentissage de la citoyenneté, et plus généralement l'exercice de la démocratie dans l'établissement scolaire apparaissent comme des préoccupations constantes et des voies de recherche, sans doute encore non stabilisées mais fortement marquées par les modèles parlementaires ou référendaires de la sphère politique. Pourtant, du point de vue même de son fonctionnement, la démocratie n'impose pas que chaque école soit un modèle réduit de la société globale, et l'exigence démocratique dans l'Ecole est plus complexe qu'un simple mimétisme. Par la loi d'orientation de 1989, la citoyenneté a fait son entrée au lycée avec la reconnaissance de droits et de devoirs pour les lycéens. Les délégués des élèves, au collège et au lycée, font l'apprentissage d'une démocratie représentative qui va désormais jusqu'à la participation au Conseil d'administration de l'établissement. Par ailleurs, des expériences pilotes tentent d'explorer des voies plus ambitieuses. Ainsi des "lycées expérimentaux" se sont lancés dans des expériences "d'autogestion" comme à Paris ou de "cogestion" comme à Saint-Nazaire. Dans

ce dernier établissement par exemple, il s'agit d'une gestion de l'établissement par deux "collèges", celui des adultes et celui des élèves, fonctionnant sur le mode de la démocratie représentative. Encore plus ambitieuse est l'expérience menée par le groupe Desgenettes de la "Socio psychanalyse", puisqu'il s'agit de mettre en place et d'animer un dispositif permanent d'expression collective des élèves d'une même classe, dispositif qui joue le rôle de médiateur entre jeunes et adultes sur un mode qui, s'il vise bien au fond à l'apprentissage et au partage du pouvoir, ne doit plus rien cette fois-ci au modèle parlementaire (cf. C. Rueff-Escoubès et J.F. Moreau, 1987).

\* \*

Revenons pour conclure à la problématique du projet d'établissement : comment concevoir, à l'intérieur des établissements scolaires des dispositifs démocratiques, c'est-à-dire organisateurs du partage et de la régulation de l'exercice du pouvoir qui, d'une part respectent les principes de la démocratie politique (un service public est au service de la collectivité et donc sous l'autorité et le contrôle des élus du peuple), d'autre part cherchent à associer les personnels et les usagers aux décisions, à la définition des objectifs et des actions à mettre en oeuvre, et enfin s'efforcent d'être éducatifs ? Remarquons que la dynamique démocratique ne peut avoir le champ libre dans le système éducatif. Comme dans l'entreprise où la légitimité démocratique se heurte à celle de l'économie et de la propriété, dans l'établissement scolaire cette légitimité apparaît en tension avec celle des savoirs. Ce qui est historiquement vrai, scientifiquement juste ou esthétiquement beau n'est pas en effet d'essence démocratique. L'ordre politique n'a pour seule légitimité que démocratique. Les sphères administratives et juridiques n'ont qu'une autonomie strictement limitée, et il n'est pas d'instruction, de règlement, de loi qui ne puisse être modifié par la volonté populaire. Il n'en est rien dans l'ordre éducatif : la transcendance des savoirs s'appuie sur la recherche d'une vérité et d'une universalité qui dominant les faits et la volonté humaine et n'en dépendent pas.

## BIBLIOGRAPHIE

- ARENDDT (H.), "Crise de la culture", *Gallimard idées*, 1972.
- LEGROS (R.), "L'idée d'humanité", *Grasset*, 1990.
- MEIRIEU (P.), "L'école, lieu d'apprentissage de la démocratie", *Education et devenir N° 2*, 1991.
- MOYNE (A.), "L'acte d'enseigner peut-il être démocratique ?", *Education et devenir N° 2*, 1991.
- OBIN (J.P.) et CROS (F.), "Le projet d'établissement", *Hachette éducation, Pédagogies pour demain*, 1991.
- OCDE-CERI, "Caractéristiques des systèmes et des établissements d'enseignement", *DEP-MEN*, Septembre 1991.
- RICOEUR (P.), "Entretien avec Roger Pol Droit", *Le Monde*, 29 Octobre 1991.
- RUEFF-ESCOUBES (C.) et MOREAU (J.F.), "La démocratie dans l'Ecole", *Syros Alternatives*, 1987.
- SOUBRE (L.), "Décentralisation et démocratisation des institutions scolaires", rapport présenté au Ministre, Paris, *Service d'information du Ministère de l'Education Nationale*, Mai 1982.