

L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS

Remède magique ?

S'agissant de gestion des établissements scolaires, les gouvernements se suivent et se ressemblent : l'autonomie est constamment brandie comme remède magique aux maux dont souffrirait notre système éducatif, l'appel au bon sens convoqué pour expliquer que le niveau local est le plus approprié. Comme le mouvement d'accroissement des marges d'autonomie des établissements en matière de budget, de pédagogie, de ressources humaines a gagné la plupart des pays de l'OCDE depuis les années 80, les études usent et mésusent des comparaisons internationales pour tirer des conclusions appuyant les volontés politiques d'augmentation du degré d'autonomie des établissements français.

L'analyse plus précise de ces dernières est pourtant nettement plus nuancée, invite aux précautions et met en garde contre toute généralisation abusive. Les liens en termes de gains de performances des élèves n'apparaissent pas de façon évidente tandis que plusieurs éléments concordent pour constater un accroissement des phénomènes de reproduction sociale quand sont déléguées davantage de responsabilités scolaires au local. Les traductions dans les réformes opérées en France, que ce soit celle du lycée ou très récemment du collège, ont confirmé cette tendance à l'augmentation des inégalités entre établissements. Elles se sont, en outre, caractérisées par un double mouvement contradictoire, l'apologie de l'autonomie s'accompagnant dans le même temps d'une intensification des prescriptions envers le travail enseignant. Les choix contraints devant lesquels se sont trouvées les équipes ont engendré division des personnels et concurrence entre disciplines, sommées de gérer une répartition insuffisante des moyens. De fait, les objectifs de changement pédagogique sont liés dans le schéma directeur de l'autonomie institutionnelle à des considérations budgétaires ; les préconisations régulières de la Cour des comptes visant à accroître le pouvoir des chefs d'établissement, notamment en termes de gestion des personnels, prônant le contrôle par des batteries d'indicateurs, ne s'en cachent pas.

Faut-il pour autant bannir le concept d'autonomie ? Permettre à chacun de reprendre la main sur son métier, affermir une véritable autonomie professionnelle, fruit d'une formation initiale et continue digne de ce nom, respectueuse de la qualification et des missions des personnels, donnant à chacun les moyens d'exercer son métier dans les meilleures conditions, voilà ce que devrait recouvrir le terme.

Frédérique Rolet, *secrétaire générale*, **Fabienne Bellin**, *secrétaire nationale*

SOMMAIRE

- Autonomie sous prescription 2-3
- Autonomie contre école 4-5
- Autonomie contre autonomie ? 6-7
- Agir dans l'établissement pour les personnels et les usagers 8-9
- Genèse de l'autonomie 10-11
- Conseil d'administration : de l'autonomie à la tutelle ? 12-13
- Contractualisation 14-15
- Du côté des personnels de direction 16-17
- Autonomie, bras armé du « nouveau management » 18-19
- Comparaisons internationales 20-21
- Textes de référence 22
- Sitographie 23
- Bulletin d'adhésion 24

Autonomie sous

La campagne électorale 2017 a été à nouveau l'occasion de déclarations multiples au sujet de « l'autonomie des établissements ». Pour beaucoup, comme le gouvernement et le ministre Blanquer, son développement améliorerait le système éducatif par une meilleure adaptation à la diversité des élèves.

Notre système serait médiocre selon les évaluations internationales, fossilisé, hypercentralisé, budgétivore, inefficace, incapable de se réformer du fait de résistances corporatistes et de la « [désertation] *des Français pour les réformes* ».

Le débat renvoie à des sujets très différents : rôles respectifs de l'État et des collectivités locales dans la définition des politiques scolaires et de leur financement, rôle des administrations déconcentrées (l'établissement et son chef) dans la mise en œuvre de ces politiques, et évidemment rôle des enseignants, objet de toutes les attentes. Ces sujets sont volontairement rendus confus par ceux qui prétendent qu'en donnant plus de pouvoir au local ils rendent aux enseignants la liberté d'agir dans leur métier. La ligne affichée par le ministre de l'Éducation est assez claire. Sous couvert d'« *adaptation aux besoins des élèves* » et de « *stimuler l'innovation* », elle promeut une autonomie pilotée par les indicateurs et des chefs d'établissement en charge de contrôler équipes et choix pédagogiques, voire même de recruter les personnels. La réforme collège 2016 contenait tous les ingrédients d'une autonomie qui conjugue dérégulation du système éducatif et injonctions sur les pratiques

prescription



© Clément Martin

pédagogiques, et son assouplissement récent, s'il répond sur certains points aux critiques formulées par la profession, a renforcé cette déréglementation. Ainsi, la globalisation d'une partie des horaires et la possible mise en place d'options à moyens constants mettent enseignants et enseignants en concurrence, ces derniers étant poussés à négocier leurs conditions de travail chaque année. Le projet de réforme du baccalauréat est présenté lui aussi comme un moyen de s'adapter aux réalités locales, « de rendre possibles de nouvelles formes

ÉCHOS DE CAMPAGNE

Pour le candidat E. Macron, donner l'initiative aux établissements se traduisait par « *laisser une part d'autonomie de recrutement pour les établissements de l'éducation prioritaire* ». Or, cette mesure du programme ÉCLAIR (École collège lycée ambition innovation réussite), appliquée en 2010 dans les zones les plus difficiles, qui permettait au chef d'établissement de choisir ses personnels sur la base de leur volonté et de leur adhésion au projet d'établissement, n'a pas eu le succès escompté, faute de candidats.

Pour Les Républicains, F. Fillon, soutenu par des présidents de Région, prônait une autonomie débridée appuyée sur une décentralisation ou une déconcentration de pans entiers de la formation : donner la compétence scolaire totale aux Régions (dont le recrutement de tous les personnels), le recrutement aux chefs d'établissement, une autonomie budgétaire totale incluant la gestion de la masse salariale, la contractualisation des moyens, une définition locale des contenus d'enseignement.

d'organisation du temps scolaire et de nouveaux parcours, qui prépareront mieux à la poursuite d'études et à l'insertion professionnelle». D'une manière générale, dépeindre les normes nationales comme rigides justifie le choix d'un système basé sur la concurrence entre les établissements et les individus. Mais rien ne vient démontrer en quoi conserver des règles communes à tous sur le territoire serait de nature à freiner les initiatives et en quoi cela uniformiserait les pratiques, briderait l'invention. ■

POUR LE SNES-FSU

Il faut adapter au XXI^e siècle les équilibres trouvés dans les lois de 1982-1983. Pour garantir l'égalité, il est nécessaire de garder un cadrage national : programmes, contenus, horaires doivent être définis nationalement et les compétences des collectivités territoriales ne doivent pas être étendues. L'autonomie des établissements n'a pas à être élargie, pas plus que celle des chefs d'établissement. L'autonomie professionnelle et la liberté pédagogique doivent être respectées, ce qui suppose de permettre le développement de pratiques pédagogiques diverses, à l'opposé du formatage et de l'imposition de « bonnes pratiques » actuels.

Autonomie contre école

L'autonomie comme elle est construite détériore les conditions de travail, y compris au cœur de la pratique pédagogique. Le service public en souffre.

EFFETS DÉLÉTÈRES

Initiée par la réforme des lycées, la dotation horaire « d'autonomie » s'est amplifiée avec la réforme des collèges. Les équipes doivent faire des propositions (qui seront soumises ensuite au CA) : à qui l'aide personnalisée ou les dédoublements, quelle matière bénéficiera d'un volume horaire supplémentaire et sur quels projets ? Collègues et disciplines, mis en concurrence, en arrivent parfois à se déchirer.

La novlangue de la « bienveillance » et de la « res-

ponsabilisation » ne dit pas pourquoi il serait profitable aux élèves de faire plus ou moins de mathématiques en groupe ici qu'ailleurs. Certains choix relèvent d'un renoncement implicite à une même ambition pour tous les élèves. L'autonomie participe ainsi de la fragmentation de notre société.

L'ILLUSION DE LA LIBERTÉ

La mise en place de programmes de cycle au collège, la diversité des formes d'évaluation du travail des



© Clément Martin

élèves, l'interdisciplinarité à construire en équipe avec les enseignements pratiques interdisciplinaires au collège et les TPE au lycée... pourraient aussi laisser penser que beaucoup de liberté est laissée aux enseignants pour élaborer leurs choix pédagogiques en collège et en lycée.

Mais cette liberté-là pose questions : est-ce à nous de déterminer ce que les élèves devront apprendre plutôt en Cinquième ou plutôt en Troisième ? Ne risque-t-on pas de renforcer des inégalités – déjà fortes – entre établissements et entre élèves ? Est-ce que cette liberté-là va permettre aux élèves de progresser ?

À ces questionnements s'ajoutent des problèmes concrets de mise en œuvre : pas de temps prévu dans le service des enseignants pour pouvoir débattre des choix à faire localement, difficultés accrues pour les personnels qui arrivent dans l'établissement. Parfois les discussions pour arriver à se mettre d'accord au sein d'une équipe conduisent à des oppositions ou des fractures qui sont autant de freins à l'émergence d'un travail collectif efficace. Comment respecter la liberté pédagogique individuelle quand le travail collectif d'une équipe conduit à des décisions qui vont contre la pratique de certains ?

GOUVERNER EN CONSEIL

La création du conseil pédagogique (CP) a modifié le rapport au métier. Le chef d'établissement en désigne les membres, en fixe l'ordre du jour et le préside. Dans les mains de certains chefs autoritaires, le CP devient une chambre d'enregistrement

de positions minoritaires. C'est ainsi par exemple que sont prescrits devoirs communs et classes sans note.

POUR L'AUTONOMIE

Les débats devraient se tenir en dehors de toute présence hiérarchique et à des horaires non punitifs ! Les décisions qui relèvent de l'organisation des enseignements doivent se discuter avec l'ensemble des équipes en assemblées générales et en conseils d'enseignement pour ne pas se voir imposer des « bonnes pratiques » décidées par quelques-uns. Il faut se saisir de tous les outils pour faire respecter les prérogatives pédagogiques des personnels. Rappeler la loi : « *le CP ne peut porter atteinte à la liberté pédagogique* », développer les positions collectives (voir p. 8-9), réaffirmer notre rôle de concepteur de nos métiers. ■

POUR LE SNES-FSU

Le décret de 2014 permet aux équipes pédagogiques de proposer des volontaires dans un délai de quinze jours après la rentrée. En fonction des situations locales on peut donc s'opposer à la mise en place arbitraire du CP ou le neutraliser (textes de référence p. 22). Les collègues doivent être informés par un compte rendu public de ses avis ou propositions. Il s'agit de construire un rapport de force pour que les propositions faites soient celles des collègues et de leurs élus, que le CA ne soit jamais dessaisi de ses prérogatives, ni les collègues de leur liberté pédagogique.

Autonomie contre autonomie ?

L'autonomie des établissements est-elle compatible dans les faits avec l'autonomie professionnelle ?

Dans le cas des enseignants, l'autonomie professionnelle recouvre la notion de liberté pédagogique, mais s'applique plus largement à la liberté d'organisation de son travail, notamment de son temps et lieu de travail.

Être « concepteur de son métier » implique une marge de manœuvre suffisante dans la gestion de son activité professionnelle. Cette autonomie-là est inhérente au statut : les obligations de service sont définies en heures de cours (reconnaisant une large partie du travail hors lieu d'exercice), la liberté pédagogique est inscrite dans la loi, et elle est encadrée. Si elle consiste très souvent en pratique à concevoir, préparer, administrer ses

cours et ses évaluations seuls, l'autonomie professionnelle n'exclut pas l'idée de travail collectif, de collaboration entre pairs quand le travail en solitaire peut aussi être source d'isolement, difficile à vivre surtout lorsque les difficultés surgissent.

AUTONOMIE ET RESPONSABILISATION

Cette autonomie professionnelle revendiquée par les enseignants se heurte à une autonomie des établissements conçue sur un mode de management spécifique – la logique d'*accountability*, traduit en français par « responsabilisation » – visant à contrôler, voire à transformer, l'activité des professionnels.

En d'autres termes, le chef est tenu d'assurer la promotion de « son » établissement en répondant à la demande externe d'indicateurs à atteindre, censés objectiver la réussite, l'efficacité. Mais tout cela est d'autant moins explicitement formulé au sein de l'établissement où il assure son « leadership », que la lettre de mission qui fixe ces objectifs à atteindre reste confidentielle. Cette lettre de mission, adressée par le recteur, obéit à une logique de contractualisation entre le chef d'établissement et sa hiérarchie ; elle lui permettra le cas échéant d'assurer sa propre promotion.

Il est donc invité à utiliser le levier de l'autonomie des établissements (entendue alors comme accroissement de ses marges d'initiatives) comme mode de contrainte ou de mobi-



© Clément Martin



© Clément Martin

lisation subjective pour enrôler les personnels dans la compétition externe dont dépend, en fait, sa propre carrière.

AUTONOMIE PROFESSIONNELLE BOUSCULÉE

Les personnels ressentent alors, sans toujours pouvoir analyser les logiques à l'œuvre, que leur légitimité pédagogique traditionnellement reconnue est bousculée, voire remise en cause par une injonction à des innovations de toute sorte censées rendre l'établissement plus performant et plus attractif : imposition de classes-tablettes, de manuels numériques, de classes sans notes, de partenariats à la pertinence discutable, pressions sur les résultats des élèves, etc. Paradoxalement, trop occupés à des projets qu'ils n'ont pas initiés ou à lutter contre leur imposition, les enseignants perdent en marge de manœuvre pour conduire leur propre projet, identifier les besoins et les ressources nécessaires sans s'y épuiser. Dans ce contexte, l'autonomie des établissements est donc un frein à l'autonomie professionnelle, y compris dans ses dimensions collectives. ■

LA LIBERTÉ PÉDAGOGIQUE INSCRITE DANS LA LOI

La loi s'applique à tous, elle est donc un outil essentiel pour faire valoir le point de vue des collègues.

Le SNES-FSU a obtenu que la liberté pédagogique soit rappelée dans la loi avec la précision que cette liberté ne peut être mise en cause par le conseil pédagogique. Article L912-1-1 codifiant la loi Fillon de 2005 : *« La liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection. Le conseil pédagogique prévu à l'article R421-5 ne peut porter atteinte à cette liberté ».*

POUR LE SNES-FSU

Échanger entre pairs en dehors de tout contrôle hiérarchique permettrait de favoriser le développement professionnel. Le SNES-FSU demande que le temps de concertation fasse l'objet d'un forfait horaire inclus dans le temps de service et que ce temps de concertation soit un moyen de contribuer à l'exercice de l'autonomie professionnelle. Leur mode de recrutement par concours national, leurs statuts ainsi que la loi qui réaffirme la liberté pédagogique des enseignants sont aussi des éléments de garantie de qualité du service public pour les usagers.

Agir dans l'établissement pour les p

Les personnels disposent d'outils pour faire valoir leur conception du métier et de l'autonomie professionnelle là où le Nouveau management public (NMP) crée, lui, de la division.

RÉINTRODUIRE L'ÉTHIQUE DE SERVICE PUBLIC

Pour faciliter la construction de solidarités entre professionnels ou avec les usagers, il faut rappeler quotidiennement la complexité de nos métiers, inaccessible par des évaluations et des grilles de compétences. Les missions qualitatives de service public sont bien supérieures à la réalisation d'objectifs immédiats.

Même si l'action locale n'est pas suffisante, elle est nécessaire. Le droit syndical permet de peser pour faire respecter les choix des personnels et de s'opposer aux dérives.

AGIR EN CA

Il faut présenter des listes au conseil d'administration (CA) pour être informé, faire respecter le droit, faire valoir le point de vue des personnels d'éducation et d'enseignement. Cela permet d'éviter, par exemple, que cette instance ou d'autres conseils (pédagogique, école-collège, de cycle) s'arrogent des pouvoirs qu'ils n'ont pas en matière pédagogique ou d'organisation des enseignements. Être élu au CA permet aussi de se rapprocher des usagers et de construire des revendications communes de défense du service public : heures d'ouverture, dialogue avec les parents, interpellation de la collectivité territoriale, demandes d'amélioration des conditions de fonctionnement de l'établissement, d'ouvertures de sections...

Le CA peut voter des motions ou vœux, il peut s'exprimer sur tous les sujets dont il a à connaître dans le cadre de ses compétences. Surtout il est décisionnaire dans un certain nombre de cas, correspondants à l'autonomie de l'EPLE et définis à l'article R421-2 du code de l'éducation.

Avec les usagers, les représentants des personnels d'éducation et d'enseignement peuvent s'y exprimer, convaincre et faire valoir leurs points de vue.

HIS, ETC.

Les heures mensuelles d'information syndicales, de droit sur le temps de travail, facilitent la construction de positions communes aux équipes, l'explication des enjeux des débats



© Olivier Teytaud

ersonnels et les usagers

posés à l'établissement, le rapprochement avec les personnels d'entretien, la vie scolaire, les administratifs, les AESH...

Les conseils d'enseignement peuvent être l'occasion de construction de positions communes à l'intérieur des équipes (champs disciplinaires ou classes) face aux injonctions pédagogiques locales (chef ou conseil pédagogique). La liberté pédagogique peut, dans ce cadre, se défendre et s'affirmer collectivement.

CONCEVOIR ENSEMBLE

Une autonomie bien pensée doit s'appuyer sur l'expertise des enseignants, qui peut s'exprimer individuellement ou en équipe. La profession doit pouvoir élaborer collectivement, sur les questions pédagogiques transversales notamment, les propositions soumises ensuite au CA (organisation des enseignements et utilisation des moyens, règlement intérieur, voyages scolaires...) ou celles qui



© Clément Martin

concernent tous les collègues (organisation de bac ou brevet blanc, ENT...). En demandant l'organisation de demi-journées banalisées, il s'agit de faciliter l'expression des choix des équipes, en lieu et place des réunions dont le fonctionnement aboutit à ce que s'imposent à tous des décisions qui n'ont souvent été ni présentées ni débattues. Il ne faut pas hésiter à chercher un relais auprès des sections départementales ou académiques du SNES-FSU vis-à-vis du rectorat, de la collectivité territoriale ou du CHSCT. ■

POUR LE SNES-FSU

Le SNES-FSU a toujours agi pour que les décisions d'ordre pédagogique prises dans l'établissement le soient sur proposition des équipes. L'autonomie des établissements et donc certaines prérogatives du CA comme les propositions du conseil pédagogique ne doivent pas venir en contradiction avec la liberté pédagogique des enseignants.

Il faut rétablir les équilibres initiaux entre le chef d'établissement en tant que représentant de l'État, le CA, dont le rôle comme instance délibérative démocratique doit être réaffirmé, et les personnels d'enseignement et d'éducation pour la dimension pédagogique et éducative.

Le SNES-FSU demande la suppression du conseil pédagogique et refuse toute hiérarchie intermédiaire au sein des EPLE. Les équipes doivent avoir les moyens d'expression et de réalisation des choix collectifs afin que le chef d'établissement ne soit ni le pilote ni l'arbitre des débats.

Genèse de l'autonomie

L'autonomie des EPLE, critiquée dès l'origine, a aussi été une avancée dans la prise en compte des points de vue des personnels et des usagers. Mais pratiques hiérarchiques et réformes n'ont eu de cesse d'en modifier la portée.

Avec les lois de décentralisation de 1983, l'État partage la compétence des lycées et collèges avec les collectivités territoriales : lycées aux Régions, collèges aux départements. Dans le secondaire, les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) sont créés, dotés d'une autonomie pédagogique et éducative, d'une autonomie budgétaire et de gestion de leurs affaires

courantes. Cela marque une rupture, présentée comme un outil de démocratie locale avec la création des conseils d'administration (CA).

L'autonomie pédagogique, formalisée à partir de 1989 dans un projet d'établissement, est encadrée : l'État définit les programmes et les horaires disciplinaires, gère les personnels (recrutement, nomination, carrière...). Concrètement, elle porte sur l'emploi de la dotation en heures d'enseignement, les modalités de répartition des élèves (classes, groupes), le projet d'établissement, les expérimentations, les voyages scolaires... Les équipes pédagogiques



© Région Île-de-France

expriment, via leurs représentants en CA, leur volonté en ces domaines. Elles disposent d'un pouvoir de « proposition », comme pour la partie pédagogique du projet d'établissement que le CA ne peut qu'adopter ou rejeter, mais ne peut amender.

Le chef d'établissement, président du CA, exécute les décisions.

D'autres organes collégiaux existent : commission permanente, conseil de discipline, et conseils d'enseignement.

L'autonomie des EPLE se met donc en œuvre, selon les sujets, au travers des compétences :

- de l'État et son représentant, le chef d'établissement ;
- du conseil d'administration délibératif de l'EPLÉ et du chef d'établissement, son exécutif ;
- des équipes pédagogiques et éducatives ;
- de la collectivité territoriale.

LES ÉVOLUTIONS EN 20 ANS

Les modifications aux textes initiaux ont introduit des dérèglementations basées sur la concurrence entre établissements et entre individus, le renvoi au local, l'interventionnisme administratif.

Ainsi, les réformes des lycées (2010) puis des collèges (2016) accentuent la définition locale d'une partie des horaires nationaux et des contenus, et tente d'imposer des pratiques pédagogiques. Les chefs d'établissement voient leurs

pouvoirs renforcés (recrutement de certains personnels, poids dans la carrière des enseignants...). Certains d'entre eux multiplient les prescriptions pédagogiques. De leur côté, les recteurs deviennent libres d'agir sur la répartition de moyens entre les EPLE et sur la définition de politiques « académiques » dont le ministère semble avoir bien du mal à évaluer les effets.

Ces politiques dépossèdent les enseignants de leur liberté pédagogique et de leur « autonomie professionnelle ». Elles fragilisent les CA avec la mise en place d'instances permettant des dérives et la subordination des personnels, comme les conseils pédagogiques, de cycle, d'école-collège...

CARTE SCOLAIRE

Son assouplissement à la rentrée 2007 avec le projet de la supprimer en 2010, au nom de l'autonomie et du respect d'une prétendue liberté des familles, a eu un résultat sans appel : des collèges fragilisés par la fuite des élèves les plus favorisés, les inégalités scolaires accrues. La carte scolaire, adossée à une politique de la ville et d'aménagement des territoires qui s'attaquerait aux inégalités, reste pertinente dans de nombreuses localités. Mais, définie de manière strictement spatiale, elle est inopérante voire nuisible dans les territoires fortement ségrégués. Enfin, il faut aller vers un service public unifié de l'Éducation nationale car les problèmes de mixité et ségrégation sociales et scolaires sont inhérents au dualisme public-privé. ■

POUR LE SNES-FSU

Le caractère national de l'éducation est indispensable pour garantir l'égalité de la formation sur tout le territoire : recrutement et nomination des enseignants, définition des programmes et des horaires. L'autonomie doit s'exercer dans ce cadre pour mieux remplir les missions du service public sans contraintes locales sur les choix pédagogiques des enseignants et sans rompre l'égalité de traitement entre les usagers. Les personnels d'éducation sont des concepteurs de leur métier. Ils n'ont pas besoin de contremaîtres, mais de structures démocratiques pour mieux exercer leurs missions.

Conseil d'administration : de l'auton

Collèges et lycées devenus EPLE (établissement public local d'enseignement) sont dotés d'un conseil d'administration (CA) tripartite, aux compétences décisionnelles ou facultatives loin d'être négligeables.

Les premières portent sur les principes de mise en œuvre de l'autonomie pédagogique et éducative, notamment la répartition des dotations en heures d'enseignement, le projet d'établissement, le règlement intérieur et le budget. Tout contrat dont l'établissement envisage la signature doit aussi avoir l'accord du CA.

TRIPARTITE : QUID EST ?

La gestion tripartite de l'Éducation nationale figurait dans le programme du Parti Socialiste, en 1981.

Trois parties siègent à égalité au CA :

- représentants des personnels (enseignant et éducation, administration et services) élus par leurs pairs ;
- usagers, parents et élèves, également élus ;
- membres « de droit » : représentants de l'État, élus communaux ou intercommunaux et représentants de la collectivité de rattachement (département pour les collèges sauf dans l'aire métropolitaine de Grand-Lyon, Région dans les lycées).

Commission permanente préparant les travaux du CA et conseil de discipline des élèves sont aussi tripartites, tout comme les instances consultatives au niveau national, académique et départemental.



© Na !

Les compétences consultatives portent sur les créations ou suppressions de sections, d'options, le choix des matériels pédagogiques, la modification des horaires d'entrée et de sortie...

Le CA peut adopter tout vœu sur les questions touchant la vie de l'établissement.

LA MISE SOUS TUTELLE

Depuis au moins 2005, les gouvernements considèrent lois et règlements comme des obstacles à la « modernisation ». Les cadres de l'État, à tous les niveaux, ont été formés en ce sens. Il n'est donc plus rare de devoir exiger, pas toujours avec succès, que les niveaux académiques départementaux ou locaux appliquent le cadre réglementaire.

Autonomie à la tutelle ?



De plus, des modifications apportées aux textes initiaux réduisent les prérogatives du CA.

La loi d'orientation Fillon de 2005 crée un conseil pédagogique composé d'enseignants nommés par le chef d'établissement. Sous couvert « *de favoriser la concertation entre les professeurs* », il est conçu comme une instance de contrôle à la main de ce dernier. Il permet aussi d'évacuer certains débats du CA (où les membres sont élus) parce qu'ils auraient été déjà tranchés là où les membres sont désignés. Les conseils créés depuis 2013 (école-collège, conseils de cycles) vont dans le même sens.

Des décrets de 2008 permettent de déléguer à la commission permanente certaines compétences

du CA et d'autres de 2010 donnent au chef d'établissement celle de décider de la répartition de la dotation en heures d'enseignement après deux rejets des propositions par le CA.

Le SNES-FSU a obtenu des tribunaux le rappel que son pouvoir décisionnaire en ce domaine laissait au CA le droit de déposer et d'adopter des amendements aux propositions initiales. Il faut se bagarrer dans nombre d'EPL pour que la répartition des moyens soit discutée et votée en CA et que les propositions des équipes pédagogiques soient présentées.

Plus les responsables politiques parlent d'autonomie, plus ils détournent le rôle des CA, dont pourtant la mission principale en est la gestion. ■

L'AVIS DU SNES-FSU

L'existence d'un CA, où se retrouvent usagers, personnels, élus et direction, est positive. Les textes définissent clairement ses compétences notamment en matière d'autonomie pédagogique. S'il faut se battre pour qu'elles soient respectées, il faut aussi le faire pour que le CA ne s'empare ni des prérogatives de l'État ni de celles des équipes pédagogiques. Ainsi, concernant la partie pédagogique du projet d'établissement, le CA ne peut statuer que sur des propositions des équipes pédagogiques. Et certains choix pédagogiques relèvent exclusivement de la responsabilité des enseignants et n'ont pas à être tranchés en CA (évaluation des élèves, pratiques pédagogiques...).

Contractualisation

Au nom de la singularité de chaque établissement et de la rigidité supposée de la loi, l'idée d'imposer des contrats pour chaque EPLE, fixant priorités et objectifs avec les autorités, conditionnant les moyens alloués, a fait son chemin.



© Olivier Teyfaut

Le contrat d'objectifs est obligatoire depuis 2005. Conclu entre l'établissement, l'autorité académique et éventuellement la collectivité territoriale, il définit des objectifs sous forme d'un programme d'actions et sous forme d'indicateurs pour les évaluer. Le tout est en principe en cohérence avec le projet d'établissement, le projet académique et les orientations nationales. Il peut déboucher sur une contractualisation de moyens qui, associée à une expérimentation, est un outil puissant de déréglementation. Le but est d'at-

tribuer les moyens non sur la base de critères qualitatifs objectifs mais sur celle de la « valeur ajoutée », quantifiable comme se plaisent à l'écrire nombre de projets académiques.

ENGAGEMENT À SENS UNIQUE

Ces logiques n'ont rien à voir avec la nécessité de faire des diagnostics comme de fixer à tous les établissements des objectifs ambitieux. Aujourd'hui d'ailleurs, dans ces « contrats », qui se ressemblent tous, seuls les établissements

s'engagent : augmenter les taux de passage et taux de réussite aux examens, mieux accueillir les élèves de bac pro en STS, prévenir le décrochage... L'autorité académique, quant à elle, ne s'engage jamais à augmenter les moyens sur le long terme.

La collectivité territoriale « lorsqu'elle le souhaite », peut participer au contrat d'objectifs. C'est pour elle un point d'appui supplémentaire pour empiéter sur les missions de l'Éducation nationale, en cohérence avec la territorialisation des politiques éducatives portée par certains articles de la loi de refondation (2013). La formulation non impérative indique que les collectivités ne sont pas toutes prêtes à aller aussi loin et, en dernier ressort, le CA doit adopter (accepter ou refuser par un vote) tout contrat d'objectifs conclu par l'établissement.

DE PLUS EN PLUS DE POUVOIR POUR LES COLLECTIVITÉS ?

Peu à peu, les collectivités territoriales (CT) ont vu leur poids augmenter dans le fonctionnement quotidien des établissements. Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont transféré les compétences construction, entretien et fonctionnement. En 2005, elles ont obtenu le transfert des missions accueil, restauration, entretien et des agents qui y sont affectés (TOS devenus ATTEE), puis en 2013, celui de la maintenance informatique dont les effets néfastes sur le fonctionnement pédagogique sont perceptibles au quotidien par les personnels. Elles obtiennent aussi un

poids plus grand dans la définition de la carte des formations professionnelles, ce dont elles usent pour tenter d'adapter les formations aux seuls besoins des entreprises locales.

Dans le même temps, certaines optent pour l'association au contrat d'objectifs avec des exigences lourdes : outils informatiques choisis sans la moindre concertation, ingérence dans les modalités d'usage pédagogique des locaux...

Parfois leur défiance vis-à-vis de personnels grandit : là où elles faisaient confiance aux enseignants en participant, après dépôt de projet, au financement de sorties ou voyages, certaines décident désormais seules d'un programme annuel exclusif de sorties imposé aux établissements. Au motif que « les payeurs sont les décideurs », c'est l'autonomie professionnelle des personnels d'éducation et d'enseignement qui est balayée.

Cette mise sous tutelle des acteurs de terrain par des niveaux autres que national est un des effets de l'approfondissement de l'autonomie : ingérences pédagogiques des chefs d'établissement, négation des prérogatives du CA (voir p. 12), contractualisations multiples... ■

L'AVIS DU SNES-FSU

Les contrats d'objectifs entrent dans une logique managériale où des indicateurs théoriques priment sur la mission de service public qu'est la scolarisation réussie des élèves (par exemple les taux de passage en Seconde générale et technologique ou en Seconde professionnelle).

Du côté des personnels de direction



La parole à Igor Garncarzyk, secrétaire général du SnU.pden-FSU (1)

L'évolution du statut des personnels de direction est intimement liée à celle des établissements et de leur autonomie, elle-même fortement attachée aux lois de décentralisation et au processus de déconcentration.

Le décret Monory du 11 avril 1988 crée le statut des personnels de direction pour répondre à la situation nouvelle définie par les lois de décentralisation de 1982 et 1983.

En 2000, suite notamment à l'extension du domaine d'intervention des collectivités territoriales, ce statut est renforcé par un positionnement plus fort du chef d'établissement dans le pilotage et la gestion des EPLE. La lettre de mis-

sions adressée par le recteur à chaque personnel de direction, fixe des objectifs, qui ne sont que rarement rendus publics, et qui serviront de support à son évaluation à des fins d'individualisation des carrières.

DÉCENTRALISATION

La deuxième phase de décentralisation de 2005 a renforcé le poids des collectivités sur l'Éducation nationale, l'impact sur l'enseignement professionnel étant le plus visible.

Les personnels de direction ont été de ce fait de plus en plus en relation avec les collectivités territoriales qui parfois devenaient plus intrusives dans le fonctionnement des établissements. Les modalités de développement des outils

(1) Le SnU.pden, syndicat national unitaire des personnels de direction de l'Éducation nationale, est le syndicat de la FSU des personnels de direction.

© Olivier Teytaud



numériques, ou les subventions ciblées sur certaines structures culturelles ou sportives pour les activités pédagogiques en sont deux illustrations. La déconcentration a également amené les chefs d'établissement à jouer le rôle de recruteur : assistants d'éducation, personnes sur des emplois aidés de différentes natures, auxiliaires de vie scolaires, enseignants vacataires.

Le décret de janvier 2012 sur l'« *organisation académique* » a lui modifié la chaîne hiérarchique du ministre aux chefs d'établissement, qui en ressentent les effets. Les inspecteurs d'académie placés sous l'autorité directe des recteurs, leur fonction a été plus politisée.

En 2012 encore, l'autonomie des établissements et le renforcement du pouvoir du chef d'établissement

sont accentués par la réforme du cadre budgétaire et comptable qui peut provoquer un moindre contrôle du conseil d'administration sur l'utilisation des finances de l'établissement.

AUX PRISES AVEC LE NMP

Cet élargissement important des champs de responsabilité et d'autorité des chefs d'établissement s'accompagne de la promotion institutionnelle du Nouveau management public (NMP). Les tensions, voire les conflits, de plus en plus fréquents entre les directions d'EPLÉ et les autres catégories de personnels doivent s'analyser dans ce contexte.

Tous les éléments ont été mis en place pour permettre une différenciation importante des EPLÉ dont découlerait leur mise en concurrence accrue et, de fait, celle des personnels. ■

L'AVIS DU SnU.pden-FSU

Les marges de manœuvre réglementaires actuelles sont largement suffisantes pour permettre l'adaptation de la politique des EPLÉ aux contextes locaux, dans un cadre national qui doit être renforcé. Les principes de recrutement par concours et d'affectation des personnels dans le cadre du mouvement doivent être conservés. Nous ne souhaitons pas que les chefs d'établissement choisissent leurs équipes. La diversité des profils, des motivations est source de richesse pour un établissement. Un mouvement sur barème constitue la garantie d'une égalité de traitement des personnes, des EPLÉ et donc des usagers.

L'équilibre est fragile dans les rapports État/collectivités territoriales, les valeurs fondamentales des services publics en sont souvent mises à mal ainsi que les principes fondateurs de la fonction publique de carrière. L'autonomie renforcée désirée par certains politiques constitue bien souvent la voie d'entrée pour renvoyer au local la gestion de la pénurie.

Le risque est important pour qu'une nouvelle étape vers une autonomie accrue des EPLÉ fasse basculer l'Éducation vers un autre système qui n'aurait plus de national que le nom.

Cette option, nous la refusons.

Autonomie, bras armé du « nouveau

L'autonomie est un outil qui permet d'appliquer à l'Éducation nationale les objectifs du Nouveau management public (NMP) imposé aux administrations.

QU'EST-CE QUE LE NMP ?

Le Nouveau management public est un ensemble de politiques permettant aux gouvernements et aux administrations centrales de « mettre au pas » les agents, en dehors du cadre strict des missions liées à leur statut. Les méthodes sont connues. Il s'agit d'introduire dans le quotidien de ces derniers des termes tels que : performance, indicateurs, plus-value, valeur ajoutée, objectifs

à court terme, stratégies... puis d'isoler chacun des acteurs afin qu'il se sente « responsabilisé » pour atteindre tel ou tel objectif fixé par ses supérieurs, eux-mêmes tenus par des objectifs venus de plus haut. Est évacué ainsi le principe fondamental de responsabilité liée au statut des fonctionnaires pour ne regarder que la « rentabilité » individuelle et immédiate des agents. Sous prétexte « d'économies », de « lourdeur



management »

bureaucratique » et de « pouvoir redonné aux acteurs locaux », le NMP vise à diminuer le périmètre de l'intervention égalitaire de l'État, garantie par ses services publics et le statut de ses agents.

QUELS EFFETS DANS L'ÉDUCATION NATIONALE ?

Le volet « austéritaire » du NMP s'est traduit par des fermetures d'établissements, la suppression sous N. Sarkozy de la formation des stagiaires, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, le regroupement des agences comptables, les contrats d'objectifs, les réformes du lycée puis du collège pour supprimer des postes, la diminution des dotations budgétaires aux EPLE entraînée par la diminution des subventions d'État aux collectivités...

Au quotidien, le plus visible et pathogène pour les professionnels, est le souci de contrôler les enseignants au cœur de leur métier : au-delà des prescriptions en tout genre, plus rien n'est possible, chacun est invité à monter des projets, à justifier sa demande de dédoublement ou de nouveau manuel. La machine infernale de la réunionite, des conseils pédagogiques, d'école-collège ou de cycle, sous contrôle des cadres intermédiaires (chefs d'établissement et inspecteurs), tend à limiter la liberté pédagogique, les modalités d'évaluations locales des élèves sont l'occasion de contestation du travail des personnels...

Ainsi derrière un récit de modernité se cache la remise en cause violente de l'autonomie professionnelle des agents, une perte du sens du métier,



© Clément Martin

une administration soumise à davantage de règles et de procédures, une fonction publique empêchée de rendre, partout, les services auxquels tous les usagers ont droit. ■

POUR LE SNES-FSU

Pour le SNES-FSU, le service public n'est pas une entreprise privée. Son fonctionnement ne peut se calquer sur un modèle managérial importé du privé, n'ayant d'ailleurs fait aucune preuve de son efficacité économique et entraînant de la souffrance pour les salariés dont le travail est dénaturé. Le sens du service public est le premier vecteur d'efficacité des agents publics.

Les personnels d'enseignement et d'éducation ont besoin de confiance et de coopération pour exercer leur métier. Il est urgent que le gouvernement le comprenne et mette fin à la formation au nouveau management public des cadres de l'Éducation nationale (chefs d'établissement et inspecteurs).

Comparaisons internationales

Les laudateurs de l'autonomie prétendent qu'ailleurs en Europe, elle permettrait de faire réussir les élèves quand notre système centralisé creuserait les inégalités.



Ainsi, imitant les évolutions de pays de l'OCDE, les auteurs de la note de décembre 2016 de France Stratégie⁽¹⁾ proposent trois scénarios où l'autonomie de l'établissement n'est que celle de son chef :

- optimisation de l'autonomie actuelle des EPLE, avec formation des chefs à la gestion de groupe ;
- autonomie contractualisée selon les difficultés des élèves et chef d'établissement qui recrute sur profil les professeurs et module les salaires en fonction des résultats des élèves ;
- développement d'établissements publics fonctionnant comme le privé avec le choix des enseignants et des salaires.

Une note de l'IFÉ⁽²⁾ de mai 2017 et une étude comparative de 2016⁽³⁾ permettent d'y voir clair. Aux Pays-Bas les écoles publiques fonctionnent, à 70 %, comme des structures privées. En Suède, les enseignants sont devenus des employés privés des municipalités. En Angleterre, avec la création des *city technology colleges* (1988), des *academies* (2000) puis des *free schools*

(1) France Stratégie : organisme rattaché auprès du Premier ministre.

(2) IFÉ : Institut français de l'éducation, anciennement INRP.

(3) Lefresne, Rakocevic, « Le métier d'enseignant en Angleterre, aux Pays-bas et en Suède, les voies sinueuses d'une professionnalisation », *Éducation et formations* n° 92.

(2010), c'est le financement privé de l'école publique et des écoles privées financées par l'État. En 2016, c'est le retour des *grammar schools* réservées aux élèves destinés aux études supérieures. Dans toutes ces structures (40 % des élèves du secondaire), la direction recrute, fixe rémunération, horaires, programmes et pédagogie.

Conséquences partout : pénurie d'enseignants, précarisation, dévalorisation, démissions en hausse. 71 % des collègues hollandais travaillent dans des établissements qui manquent d'enseignants qualifiés (contre 6 % en France). En

Hollande, 1/5 des professeurs de maths disent ne pas avoir été formés à cet enseignement ! Et la performance ? En Suède les résultats PISA baissent, les Pays-Bas n'arrivent pas à hisser leurs meilleurs élèves dans le peloton de tête international.

Contrôle bureaucratique, évaluations basiques ou aux résultats gonflés (Québec en 2016) induisent des inégalités de traitement des élèves, plus d'inégalités scolaires, la perte de professionnalité des personnels, dénoncées par les syndicats. L'OCDE elle-même déplore la défaillance du modèle suédois et la nécessité d'un recadrage national ! ■

TROIS QUESTIONS À... MANUELA MENDONÇA

Tout l'interview : www.snes.edu/Interview-de-Manuela-Mendonca-membre-du-secretariat-national-de-la-FENPROF-1-et.html

Manuela Mendonça est responsable des relations internationales au secrétariat national de la FENPROF (FEDeração Nacional dos PROFESSORES, fédération portugaise de syndicats d'enseignants/professeurs de la petite enfance à l'université).



© FSU

Les établissements portugais dépendent administrativement, financièrement et pédagogiquement du ministère de l'Éducation. Le respect des normes du ministère et des délégations régionales est la règle fondamentale de toutes les actions des écoles.

En 2012 le gouvernement a regroupé des écoles/établissements en « unités

organiques », « groupes scolaires ». Il n'y a plus qu'un seul directeur.

Quelle autonomie ?

Le degré d'autonomie des écoles est presque nul dans les aspects administratifs et budgétaires. Tout est défini par l'administration, cela réduit l'autonomie pédagogique.

Quel est le statut des chefs d'établissement ?

De 1976 à 1998, il y a eu des conseils directifs et des conseils pédagogiques, une équipe d'enseignants élus démocratiquement par leurs pairs. Le président de ce conseil représentait l'école et avait le pouvoir disciplinaire sur le personnel.

En 2008, le directeur est redevenu obligatoire pour toutes les écoles. Représentant unique et tout-puissant, il est élu par un « conseil général », de 21 membres, où les représentants de la municipalité ont souvent le rôle déterminant dans le choix.

Quel bilan syndical en faites-vous ?

La FENPROF est fortement critique de l'actuel système car il représente une régression dans le fonctionnement démocratique de l'école publique, le directeur concentrant tous les pouvoirs. La FENPROF s'oppose au projet de loi en discussion qui prévoit la municipalisation car cela augmentera les risques de la privatisation et de l'externalisation de l'éducation.

Textes de référence

EPLÉ

Code de l'éducation livre IV, titre II, collèges et lycées

Autonomie de l'établissement :
articles R421-2 à 7

Organisation administrative d'un EPLE :
articles R421- 8 à 13

Composition et compétences du conseil d'administration :
articles R421-14 à 25

Élections et désignations au conseil d'administration :
articles R421-26 à 36

Commission permanente :
articles R421-37 à 41

Conseil pédagogique :
articles R421-41-1 à 6

Liberté pédagogique :
article L912-1-1 (loi d'orientation Fillon n° 2005-380 du 23 avril 2005)

DROIT SYNDICAL

Décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

DÉCENTRALISATION

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les Régions et l'État « loi Defferre » (loi de décentralisation, acte I).

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi de décentralisation, acte II).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



Sitographie

Les sites internet suivants permettent de retrouver les textes de référence portant sur l'autonomie des EPLE, des points de vue des différents acteurs du système éducatif, des articles sur l'autonomie professionnelle dans l'éducation, des analyses de chercheurs...

- Legifrance, le service public de la diffusion du droit, pour trouver tous les textes de lois : www.legifrance.gouv.fr
- École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), école qui forme les cadres de l'Éducation nationale : www.esen.education.fr
- Le site du ministère de l'Éducation nationale : www.education.gouv.fr
- Exemple de site d'une Région dans la rubrique « Formation-Éducation » : www.midipyrenees.fr/-Accueil-Education-Formation-
- Exemple de site d'un département rubrique « Éducation » : www.gard.fr/en-quoi-pouvons-nous-vous-etre-utile/a-quel-sujet/education/que-fait-le-conseil-general-pour-leducation.html

Articles, travaux de recherche

- Travaux de Nico Hirtt chargé d'étude à l'APED (Appel pour une école démocratique : mouvement belge de réflexion et d'action sur les sujets d'éducation) : www.skolo.org
- Reverdy Catherine, Thibert Rémi (2015). *Le leadership des enseignants au cœur de l'établissement*. Dossier de veille de l'IFÉ, n° 104 : ife.ens-lyon.fr/vst/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=104&lang=fr
- Feyfant Annie (2017). *À la recherche de l'autonomie des établissements*. Dossier de veille de l'IFÉ, n° 118 : ife.ens-lyon.fr/vst/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=118&lang=fr
- Nolwena Monnier, Nadia Yassine-Diab. *L'autonomie professionnelle des enseignants dans l'enseignement supérieur français : fiction ou réalité ?* Études en didactique des langues, LAIRDIL, 2013 : hal.archives-ouvertes.fr/hal-01235438
- Laurent Frajerman : Les professeurs sont-ils prêts à consentir à l'autonomie ? Quelle autonomie pour les établissements scolaires ? : theconversation.com/profiles/laurent-frajerman-342406/articles

POUR SE SYNDIQUER

Demande d'adhésion

Coupon à remettre au représentant du SNES-FSU de votre établissement
ou à envoyer au siège du SNES-FSU, 46, avenue d'Ivry, 75647 Paris Cedex 13

Nom _____ Prénom _____

Sexe : H F Date de naissance _____

Adresse _____

Complément d'adresse _____

CP _____ Localité _____

Courriel _____

Téléphone _____

Catégorie _____ Échelon _____

Discipline _____

Nom de l'établissement _____

CP étab. _____ Ville étab. _____

ADHÉREZ EN LIGNE : www.snes.edu

Vous avez la possibilité de renseigner et éditer votre bulletin d'adhésion, de l'imprimer pour le remettre au trésorier de votre établissement ou de payer en ligne si vous le souhaitez.

Cliquez sur « **Adhérez au SNES** » ou flashez :

