

Claude Pair

Autonomie, responsabilité et démocratie dans le système éducatif

In sous la direction d'Yves Duterq : Comment peut-on administrer l'école ?
PUF, 2002, pp. 49-61.

Le contexte de la décentralisation

Il évoque en introduction deux raisons à la décentralisation, phénomène général commun à de nombreux pays :

- Une recherche d'efficacité de la part des dirigeants : nécessité de l'adaptation dans un monde en évolution rapide.
- Répondre à la demande des citoyens qui réclament d'être pris en considération.

La première raison correspond à l'idée systémique de l'adaptation par la périphérie. La remontée des informations, éventuellement différentes, au point central, prend un temps précieux.

L'autre raison correspond globalement à la montée de l'individu propre à nos sociétés occidentales, et en particulier à la crise de l'autorité de la fin des années soixante.

Il me semble nécessaire d'identifier une troisième raison renforcée par les deux précédentes, mais qu'il est sans doute utile de formuler : l'état ne fabrique plus le consensus.

Il fait un rappel rapide de l'histoire de cette décentralisation.

Son point de départ est l'existence d'un double pouvoir, celui de l'état (nomination des personnels et définition des « programmes »), et celui de l'enseignant isolé dans la réalisation de son action.

L'établissement

Ce schéma se trouve modifié au début des années 80 par l'apparition du thème de l'établissement. Il faut donner une réalité à l'unité éducative.

Mais je pense que cette réalité est encore bien faible. Certains éléments ont été modifiés. Et notamment la définition de la « matière première » laisse au local des marges de manœuvre :

- DGH globale
- Horaires scolaires variables
- Structuration des dispositifs pédagogiques
- Même les programmes des disciplines

Je pense qu'il manque deux éléments internes aux établissements.

- Des outils organisationnels. Robert Ballion notait que l'établissement scolaire se caractérisait par une pyramide hiérarchique aplatie. Le maillon des cadres et très peu développé, et l'absence de niveaux de relais entre l'échelon directionnel et l'échelon de l'exécution (les enseignants).

- Des outils politiques. Il n'existe en fait aucun dispositif permettant la production de consensus entre les différents acteurs (professionnels locaux, élèves, usagers, c'est-à-dire les parents, les financeurs, et la hiérarchie administrative). Ce ne peut-être le CA qui puisse jouer ce rôle.
- Mais il y a également un frein bloqué par les statuts et la définition du travail des personnels seulement identifié dans la pratique de « l'enseignement ». L'ensemble des activités de préparation est référé à un contrôle personnel et non collectif.

Claude Pair, à partir de la page 56, note les difficultés et les blocages. Notamment les « hésitations » politiques, les coups de balançoire opérés par les changements de ministres ou les alternances politiques.

Il note également un abandon de la définition du « comment faire ». En particulier il n'y a pas d'évaluation du fonctionnement de l'établissement, et par contre une montée des « indicateurs », donc centré sur le « produit ».

Il serait nécessaire de faire une critique générale de cette notion :

- Le terme même d'indicateurs désigne l'idée d'une naturalité des données comptées.
- Le fait de pouvoir compter et de réaliser des opérations introduit l'idée de l'équivalence, de l'identité des unités isolées.
- Il y a un oubli que ces « unités » sont produites socialement au cours d'un processus qui s'arrange pour produire des unités saisissables, catégorisées.
- Qui définit l'indicateur ? Pour qui est-il indicateur, et de quoi ? Pouvoir caché, supposé de l'indicateur, de signaler, de dévoiler du caché à certains.
- Il y a l'indicateur de l'établissement, mais qui ne « veut rien dire » tout seul. C'est la confrontation aux autres, aux indicateurs des autres unités éducatives qui peut éventuellement donner sens. Eventuellement, car en fait aucune formation statistique, à ma connaissance n'est proposée aux chefs d'établissement. Ce qui introduit le bon vieux jeu entre la norme en tant que calcul de moyenne, et la norme en tant que ce qui devrait être.

Cette manière de faire : fixation d'objectif sans se soucier de définir la manière de faire provoque la réticence des personnels remarque Claude Pair. Il faut dire qu'il y a toujours une certaine forme de contrôle puisque le rôle des inspections est toujours d'abord de contrôler la conformité à un modèle, mais qui se trouve de plus en plus indéfinie et invisible. Dans ce domaine, le pouvoir qui se voulait bureaucratique (application d'une règle impersonnelle) se trouve en fait petit à petit remplacé par un pouvoir personnel, chacun se trouvant dans la position du définisseur de la norme.

Un autre phénomène relevé par Claude Pair, c'est l'intervention des usagers. L'usager-électeur qui descend dans la rue pour protéger sa zone de liberté (La manifestation de 1984 qui a sonné la fin de Savary) est un être dangereux et que les politiques ont désormais sans cesse en tête.

Un scénario possible

L'article se termine par l'examen d'un scénario qui a présidé à la rédaction du rapport qu'il a remis aux ministres en 1998. L'évolution envisagée se fait autour de trois composantes :

- Une définition de droits aux établissements. En passant, il note que les écoles primaires devraient alors devenir des établissements.
- Une régulation organisée par l'Etat. Il y a une régulation bien sûr par les moyens, mais il y a une régulation surtout par un certain nombre de processus (voir entre autre l'article de Laderrière à propos du soutien) : impulsion, animation, suivi, conseil, évaluation, formation.
- Enfin une concertation organisée à tous les niveaux.

L'absence du bassin

Il me semble curieux que Claude Pair ne fasse aucune référence au découpage administratif qu'il semblait vouloir modifier, et notamment à la disparition de l'échelon départemental, au profit de la mise en œuvre des bassins.

Si dans les années 80, la notion d'établissement est venue remplir une fonction d'attribution de sens pour réguler la pratique éducative, il me semble qu'aujourd'hui la notion de bassin vient remplir d'une certaine façon cette même fonction non plus pour la pratique individuelle de chaque enseignant, mais pour les projets d'établissement.

Ayant à travailler récemment sur la relation CIO/bassin au cours d'un stage pour les directeurs de CIO, j'ai fait quelques observations pour moi, notamment sur le changement de registre sémantique que l'on peut repérer avec le passage du district au bassin. Je reprends ci-dessous ces remarques.

Réflexions sur le fonctionnement actuel du bassin d'éducation à partir d'une lecture du texte ministériel (circulaire du 20/06/2001).

Le bassin est naturel

Les difficultés formulées par les collègues peuvent toutes être rapportées au statut ambigu de cette circulaire. Il y a création d'un espace qui n'a aucun support administratif. Les acteurs sont invités à produire un consensus, un accord collectif, alors que la mise en œuvre sera gérée administrativement d'une manière individuelle (CA de chaque établissement, gestion et attribution de moyens à un établissement identifié, etc...). Les intérêts dans cet espace ne peuvent se définir encore que de manière individuelle (attribuables à un établissement particulier).

Une hypothèse toute personnelle : le changement de mot (passer du district au bassin) permet de changer de registre sémantique. Le bassin relève de la « géographie », du « naturel ». Ce n'est pas un acte administratif de découpage. Les contours du bassin sont « naturel ». Ceci évite finalement de définir les modalités de définition de délimitation de chaque bassin (nulle trace dans la circulaire sur comment faire cette opération). Qu'est-ce qui rassemble les acteurs ?

De même il n'y a aucune trace de la définition des acteurs du bassin. Qui sont-ils, comment sont-ils nommés, désignés, élus... Nulle trace d'une définition du type de membre qui permettrait d'identifier les participants au bassin, ceux qui vont élaborer les besoins, les offres, les demandes... du bassin ?

Le rôle des hiérarchies intermédiaires

Dans cette descente au local, quel sera le rôle des hiérarchies intermédiaires ? Il ne peut plus s'agir de transmettre-traduire des « ordres » et de faire remonter des informations et du contrôle.

Le constat ici de tous les collègues, c'est que les acteurs du terrain ont joué le jeu de la production d'une formulation d'un projet de bassin cohérente, discutée, « partagée », et que la seule réponse à été une réponse individuelle d'attribution d'ouverture ou de fermeture de classes ou de formation, à chaque établissement, sans aucune réponse, explication, au bassin. Et bien sûr les réponses ne sont pas cohérentes avec la demande du bassin.

Sur la place du CIO dans le bassin

Remarque préalable, cette circulaire, signée de notre ancien recteur, M. Forestier, ne fait aucunement mention du CIO. Pourquoi, précisément dans notre académie, les CIO ont-ils été mis en avant, et notamment dans un rôle d'observatoire du bassin ?

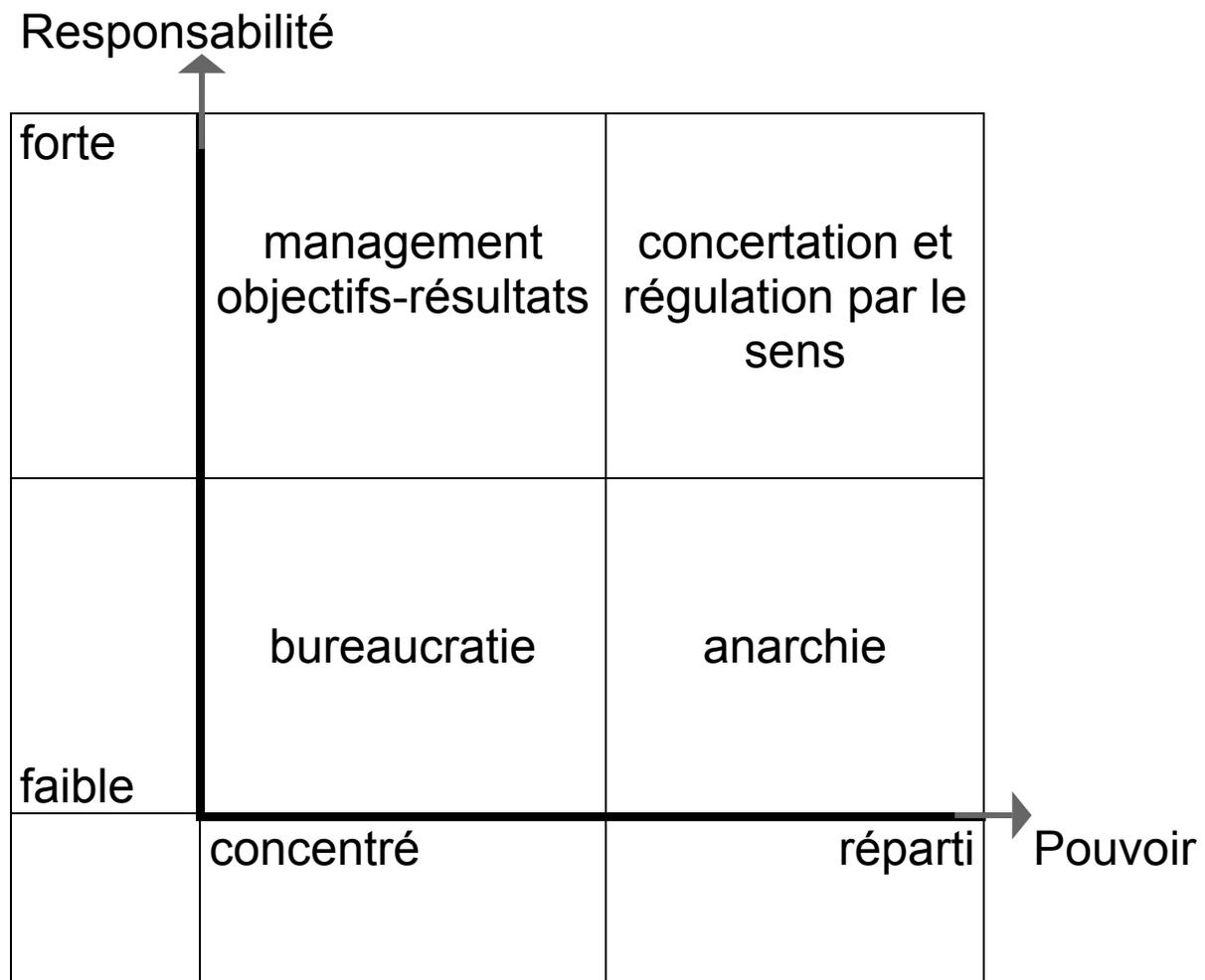
Tout le monde s'accorde sur le fait qu'il est souvent demandé au CIO (ou au directeur de CIO, mais est-ce la même chose ?) de produire des données statistiques. Certains ont relevé que cette demande était flatteuse, et que nous pourrions avoir une tendance à répondre automatiquement. Se pose la question du piège. Se rappeler de l'histoire du bouc-émissaire. C'est le messenger, porteur de mauvaises nouvelles que l'on abat.

Ceci est d'autant plus important que cette structure ne repose sur aucune dimension institutionnelle et que beaucoup de choses reposent sur les relations personnelles des acteurs.

Bernard Desclaux, février 2002

Ci après un schéma proposé par Claude Pair pour décrire l'histoire, l'évolution de la décentralisation.

L'émergence d'une nouvelle administration



*D'après : Claude Pair
Autonomie, responsabilité et démocratie dans le système éducatif
In sous la direction d'Yves Duterq : Comment peut-on administrer l'école ?
PUF, 2002, pp. 49-61.*