L'autonomie au défi des injonctions paradoxales

Catherine MAMAN

Cette communication se propose d'explorer la thématique de l'autonomie et du contrôle au sein des EPLE. Elle convoquera dans un premier volet les principaux éléments qui font débat sur ce sujet au sein du milieu scolaire avant de présenter un éclairage à partir de la littérature managériale et sociale. Enfin, un troisième volet proposera quelques pistes d'orientations actuelles du débat.

Autonomie et contrôle quel débat pour les EPLE ?

Le débat autour de l'autonomie des établissements publics locaux renvoie à la question de leur gouvernance. Quels sont les modes de gouvernance les plus appropriés et les plus efficaces pour les EPLE ainsi que pour l'ensemble de leurs parties prenantes ?

L'idée d'accorder plus d'autonomie aux EPLE par rapport à leur ministère de tutelle n'est pas récente. Déjà, le général de Gaulle dans les années soixante, exprimait la nécessité que les usagers de l'école (professeurs, administrateurs, élèves, parents) participent à la gestion, aux sanctions et aux résultats de leur établissement. Dès cette époque, émergent trois questionnements autour de l'autonomie, qui restent encore d'actualité, aujourd'hui.

D'abord, l'autonomie des établissements s'imposerait comme étant le seul moyen possible de gérer la massification du système éducatif liée aux évolutions démographiques. Cette évolution n'étant pas la même selon les régions, une gestion localisée s'imposerait.

Ensuite, l'autonomie permettrait de mettre les acteurs de l'école face à leurs responsabilités dans toutes les dimensions de la gestion de leur établissement : pédagogique, financière, stratégique, sécuritaire. Les logiques partenariales avec les parties prenantes externes sont également différentes en fonction des bassins de population.

Enfin, l'autonomie renverrait à une logique marchande par laquelle les établissements qui n'atteindraient pas un certain niveau d'efficacité, ou de résultats, disparaîtraient par le jeu de la concurrence.

Bien sûr, ces trois axes de réflexion sur l'autonomie n'impliquent pas les mêmes conséquences, notamment politiques. Le troisième axe, particulièrement renvoie à une certaine logique marchande de l'enseignement qui peut faire débat. Quel rôle « la concurrence » va-t-elle jouer ? Pour les uns, elle peut susciter une émulation source de performance. Pour d'autres, elle ne peut qu'être source d'inégalité entre les élèves. La centralisation dans ce cas garantirait un cadre commun de traitement pour tous les élèves.

Par ailleurs, on observe, une certaine volonté d'aller vers le renforcement des compétences managériales des chefs d'établissement. Trois exemples en attestent. Le premier est l'introduction dans les programmes de formation des chefs d'établissement (à l'ESEN) de modules orientés vers le management. Deuxièmement, la formation continue des personnels de direction, au sein de certaines académies, s'est vue complétée ces dernières années par des modules sur le management des équipes et des ressources humaines. Enfin, des masters dédiés aux chefs d'établissement ont été créés ces quinze dernières années, afin de répondre justement à une demande de formation complémentaire des chefs d'établissement dans le but d'optimiser le pilotage de leur établissement. A titre d'exemple, on citera le master GEDOS¹, qui est un diplôme de gestion et qui combine un enseignement sur les politiques éducatives avec des enseignements sur le pilotage de la performance, la stratégie, le management des équipes et des ressources humaines ou encore sur la conduite du changement. Ce diplôme existe depuis un peu moins de 15 ans. On a pu

¹ Gestion des établissements et des organisations scolaires à L'Université Paris-Est-Marne-la-Vallée

observer d'ailleurs, que si les premières promotions avaient une certaine défiance et une méfiance réelle vis à vis de la terminologie employée par les intervenants (management, stratégie, gestion...), les dernières promotions de ce master adhèrent à ce langage assez immédiatement et reconnaissent faire usage régulièrement sur leur terrain, des notions managériales apprises en cours.

Les différentes lois sur la décentralisation de l'enseignement secondaire sont fondées sur la remise en cause du pouvoir vertical descendant traditionnel.

Si la décentralisation se définit comme un transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales, la déconcentration, quant à elle, est une délégation de moyens et de pouvoirs de décision de l'administration centrale vers les services extérieurs de l'État. Cette délégation est limitée dans le temps contrairement au transfert qui, lui, est définitif.

A partir de 2001, un cadre légal va se construire autour de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) enclenchant une évolution majeure des règles budgétaires et comptables de l'État allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics au niveau local.

Objectifs, stratégies et indicateurs de performance doivent alors être définis par les acteurs en charge de la gestion des EPLE sur le terrain. Une sorte de contrat est passé entre l'État et les EPLE. Ceux-ci s'engagent sur des niveaux de performance à atteindre, en contrepartie de quoi, leur liberté, quant à gestion des moyens alloués est plus importante. Ce contrat n'exonère pas cependant les EPLE de leur obligation de rendre compte de leur gestion, notamment dans le cas de différences notables entre les objectifs prévisionnels et les objectifs réalisés.

Ainsi, donner un pouvoir d'action aux acteurs locaux n'implique pas la disparition totale du rôle de l'État dans la régulation du système éducatif national.

Les apports des sciences sociales et du management

Comme souvent, le débat et les oppositions se cristallisent autour des deux termes, autonomie et contrôle, qui ne renvoient pas toujours aux mêmes réalités et aux mêmes présupposés selon les acteurs.

En sciences sociales, pour Jean-Daniel Reynaud (1988) il existe deux mécanismes de régulation de l'action collective.

La régulation de contrôle qui correspond à une logique d'immanence par laquelle les règles sont imposées par une autorité centrale aux acteurs périphériques. Dans ce contexte, l'objectif est de guider les comportements des acteurs en réduisant leur marge d'autonomie. Michel Crozier et Erhard Friedberg parlent de zones d'incertitude qui correspondent aux compétences implicites, aux informations informelles, au réseau personnel, bref à tout ce qui n'est pas maîtrisé par l'organisation et qui peut donc conférer un pouvoir à celui qui les détient.

A l'opposé, la régulation autonome renvoie à une logique de transcendance. Les règles émergent spontanément au niveau des acteurs périphériques qui progressivement contribuent à l'homogénéisation des comportements collectifs.

En management, on peut définir l'autonomie comme « la capacité d'un sujet (individuel ou collectif) à déterminer librement les règles d'action auxquelles il se soumet, de fixer à l'intérieur de son espace d'action, les modalités précises de son activité, sans qu'un extérieur (l'organisation formelle) ne lui impose ses normes ». (Konstantinos Chatzis, 1999, p. 29 in Carine Khalil et Aurélie Duzert, 2014). A l'opposé, le contrôle renvoie à « toute influence créatrice d'ordre, c'est-à-dire d'une certaine régularité » (Eve Chiapello, 1996 Carine Khalil et Aurélie Duzert, 2014).

La recherche en science de gestion aborde le débat avec une terminologie différente. On parle de centralisation ou de décentralisation du pouvoir de décision au sein des organisations.

Henry Mintzberg, identifie plusieurs mécanismes de coordination des acteurs. Au moins trois d'entre eux intéressent le débat sur le mode de gestion des EPLE :

- La *standardisation des procédés* de travail conduit la technostructure à imposer aux acteurs décentralisés les moyens et les procédures de leur action sans obligation de résultats.
- À l'opposé la *standardisation des résultats* fixe des niveaux d'objectifs à atteindre identiques pour tous les acteurs. Ainsi, ils restent libres de leurs décisions sur les moyens et les procédures de travail employés
- La *standardisation par les qualifications*, toujours en visant une homogénéisation des comportements amène soit à donner aux acteurs entrant dans la structure une même formation, soit à pratiquer la cooptation.

Ainsi, selon la définition retenue, l'autonomie ne veut pas dire abandon, pas plus qu'elle ne signifie l'affranchissement total d'une organisation de tutelle. Mais, elle renvoie bien à la notion de prise de responsabilités (réponses-habilités) : a donc des responsabilités, celui qui est habilité à répondre à des questionnements sans en référer à une autorité supérieure.

Retour sur le débat autour du mode de gouvernance des EPLE

Cette nouvelle forme de management des EPLE, qui essaie de s'inventer, pose plusieurs questions :

- Celle de l'équité de traitement des élèves autour des pratiques d'évaluation des élèves. Les EPLE sont en attente de supports méthodologiques rendant possible notamment l'autoévaluation.
- Celle de l'animation des équipes pédagogiques.
- Celle de l'autonomie du recrutement des enseignants qui permettrait au système de gagner en souplesse et en réactivité lorsque la béance des besoins laisse les établissements démunis
- Enfin, celle de l'autonomie des choix des méthodes d'enseignement (par exemple, la méthode Montessori).
- A contrario, on peut s'interroger sur la capacité d'établissements qui seraient plus autonomes, à gérer certains dispositifs clés comme l'école inclusive.

Catherine MAMAN
Maître de conférences,
Université Paris-Est Marne-la-Vallée

Références bibliographiques

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard (1977), *L'acteur et le système*, PUF

KHALIL Carine et DUDEZERT Aurélie (2014), « Entre autonomie et contrôle : quelle régulation pour les systèmes de gestion des connaissances ? » *Système d'information et management*, Vol. 19 P.51-76

MINTZBERG Henry (1982), *Structures et dynamiques des organisations*, Editions des organisations.

REYNAUD Jean-Daniel (1988), « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 9, N° 1, p.5-18