

L'établissement scolaire dans la parole des ministres de l'éducation nationale : un objet politiquement non identifié

Bénédicte DURAND, François MONTI

Les ministres sont rarement les auteurs de leurs discours. Inspirateurs et souvent correcteurs du travail de la « plume » qu'ils ont recrutée à leur cabinet pour ce faire, il arrive pourtant qu'ils participent à leur rédaction. Mais surtout, eux seuls assument la responsabilité de leurs déclarations à l'intention de leur administration et de leurs concitoyens. Seul le prononcé fait foi. La parole ministérielle déployée dans les discours publics, les réponses aux questions des parlementaires ou les interventions médiatiques, sont des outils puissants de communication politique. Au rythme de leurs séquences de communication, les ministres de l'éducation nationale, face à l'ensemble de la communauté éducative, parents, professeurs, cadres de l'éducation nationale, élèves, ont dans ces occasions un auditoire potentiellement nombreux et attentif. L'objet de cette étude est de mesurer quelle place tient un des opérateurs centraux du service public d'éducation au sein de cette parole : l'établissement scolaire. Pour la cerner, dix années de transcription des prises de parole publique de cinq ministres de l'éducation nationale ont été dépouillées.

La France dispose sur son territoire de plus de 7800 EPLE (Etablissement public local d'enseignement). L'établissement scolaire est à la fois un lieu de vie partagé et une communauté éducative composée d'élèves, de leurs professeurs, d'agents techniques, de cadres, d'enseignants. C'est aussi une organisation sociale particulière, dont on peut faire l'hypothèse que la qualité du projet qui l'anime, sa cohérence, la qualité des relations qui y règnent, sont autant d'éléments qui contribuent aux réussites comme aux difficultés rencontrées par le service public d'éducation. Le ministre de l'éducation nationale, à la tête d'une administration de peu ou prou un million de fonctionnaires fait-il lui aussi cette hypothèse ? L'établissement existe-t-il dans l'injonction ministérielle, dans la commande politique validée par la représentation nationale ? La question mérite d'être posée.

Sous l'autorité de trois Présidents de la République successifs, François Fillon, Gilles de Robien, Xavier Darcos, Luc Chatel et Vincent Peillon ont successivement occupé l'hôtel de Rochechouart, rue de Grenelle, et déployé leur action au service de l'école. Sur la période considérée, quatre ministres sur les cinq se situent à la droite de l'échiquier politique ; deux ministres assument les fonctions de ministre de l'éducation nationale à temps plein (Xavier Darcos et Vincent Peillon), tandis que deux autres ont également la tutelle sur le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (François Fillon et Gilles de Robien) et que l'un d'entre eux conjugue la communication de son action de ministre à celle de porte-parole du gouvernement tout entier (Luc Chatel). Deux sont d'anciens professeurs (Xavier Darcos et Vincent Peillon), tous sont parents d'élèves. Les deux professeurs sont les deux seuls fonctionnaires, tandis que deux d'entre eux ont eu une vie professionnelle dans l'entreprise (Gilles de Robien et Luc Chatel) et qu'un seul a consacré sa vie entière à la politique (François Fillon). Il convient de noter que lorsqu'il devient ministre de l'éducation nationale, Xavier Darcos a eu une expérience ministérielle antérieure, comme ministre délégué à l'enseignement scolaire sous l'autorité de Luc Ferry.

Dans la diversité de leur sensibilité et de leur passé professionnel, chacun d'entre eux a expliqué son action (qui n'a jamais excédé trois ans) à la tête du ministère, l'a justifiée aussi, toujours au nom de la réforme nécessaire. Dans leurs paroles, se retrouve le projet que les uns et les autres ont défendu au service de l'école de la République, et au sein de ce projet, on peut le supposer, l'établissement scolaire. Ils y témoignent de manière plus ou moins personnelle de la conception qu'ils ont de cet opérateur de l'action éducative. En dix ans d'action ministérielle et au-delà des nuances de position que la personnalité de chacun nous permettra de distinguer, on observe une remarquable continuité du discours ministériel au sujet de l'établissement scolaire. Au sein d'une politique publique d'éducation (un contenu, un programme, une orientation normative, un facteur de coercition, un ressort social) sans rupture majeure, elle positionne l'établissement de manière durable.

Vincent Peillon présente néanmoins une spécificité dans cette étude qu'il faut noter dès à présent : ministre de l'alternance de 2012, il est aussi celui dont l'action a été marquée très fortement par le sujet des rythmes scolaires. Parmi tous les ministres dont la parole est ici réentendue, il est celui dont le discours est le plus orienté vers l'école élémentaire, à la fois parce que la loi qu'il porte en fait une priorité mais aussi du fait du débat national qui anime son mandat sur la question de la semaine de quatre jours et demi. Le poids politique du sujet le différencie très fortement de ses prédécesseurs qui tous ont, au contraire, porté une action et donc une parole tournées principalement vers le second degré. D'une certaine manière, dès le début de l'année 2013, la communication de Vincent Peillon est envahie par le débat sur les rythmes, privant le ministre de la possibilité même d'un discours sur l'établissement d'autant que sa ministre déléguée à la réussite éducative, George Pau-Langevin, occupe le terrain politique de l'éducation prioritaire .

Chacun des ministres a en effet porté quelques dossiers phares. François Fillon avec la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école qui renforce l'autonomie des EPLE ; Gilles de Robien qui tente un effacement des zones d'éducation prioritaire en recentrant sa politique de lutte contre la grande difficulté scolaire sur des établissements qualifiés « d'ambition réussite » ; Xavier Darcos avec l'assouplissement de la carte scolaire, la réforme du lycée et celle de la formation des maîtres, dans un contexte de suppression de postes ; Luc Chatel en poursuivant cette réforme du lycée et en relançant l'éducation prioritaire. Commencer cette recherche en 2004, c'est l'appuyer sur le débat national présidé par Claude Thélot. Le rapport issu du débat a ouvert un grand nombre des pistes de réforme avec l'idée centrale que l'établissement scolaire devait être le cœur des politiques éducatives, ce qui s'est traduit dans les textes dès la loi de 2005; la terminer en 2014, c'est à la fois mesurer la pérennité et l'évolution de cette conviction et saisir ce que l'alternance politique de 2012 et une nouvelle loi, celle de 2013 pour la refondation de l'école de la République, ont pu modifier le regard ministériel porté sur l'établissement.

Chercher l'établissement scolaire dans ces paroles ministérielles, c'est tenter de saisir si la réalité fonctionnelle de ce maillon central de l'action éducative est portée par un projet de politique publique particulier et si oui, lequel et comment. Qu'y a-t-il derrière le mot « établissement » dans l'expression des ministres : quelle organisation ? Quels acteurs majeurs, mineurs ? Quels partenaires extérieurs ? Quels liens avec la tutelle ? Quels éléments de corrélation affichent-ils dans le discours entre l'établissement et l'efficacité du système éducatif

? Quel contenu donnent-ils au message qu'ils adressent aux différents acteurs du système éducatif au sujet de l'établissement ? Y a-t-il une injonction politique à « faire établissement » ? Voilà autant d'interrogations qui permettent de mesurer la force et la clarté d'un projet politique national au sujet de l'établissement.

Il ne faut pas donner aux discours des ministres plus d'importance qu'ils n'en ont. Ils ne disent pas tout de la politique de leur auteur et les « pratiques appelées » sont souvent bien loin des « pratiques effectives ». Il ne s'agit ici de juger, ni de la parole, ni de l'action des hôtes de la rue de Grenelle depuis dix ans et moins encore de mettre en perspective, face à ce discours, une réalité en termes d'autonomie, de vie collective, de travail en réseau qui se situerait en deçà ou au-delà des prescriptions ministérielles. Il s'agit simplement d'éclairer sur dix années d'une action réformatrice riche, le sens et la création de cadres d'action communs au sujet de l'établissement scolaire, que la prescription ministérielle, même si elle n'en est pas l'unique source, participe à produire.

À la recherche de l'établissement scolaire

Une réalité à la fois singulière et générique

Les ministres de l'éducation nationale parlent constamment « d'établissement », très peu de « collèges », de « lycées », de « lycées professionnels », comme organisations particulières et donc susceptibles de fonctionner différemment : comme si la diversité bien réelle des établissements marquée, en dehors même du contexte local, par des enjeux d'enseignement et des publics variés, ne comptait pas dans l'analyse qu'un ministre peut faire de l'établissement. Sur ce point, Vincent Peillon fait exception. Lui parle de collèges, de lycées, de lycées professionnels, comme cadres de l'exercice du métier de professeur, cadres de vie des élèves, mais jamais cependant comme organisation spécifique. L'absence de pans entiers du service public d'éducation est saisissante : les établissements spécialisés par exemple (EREA) ou encore les GRETA dédiés à la formation des adultes. Il existe dans la parole ministérielle un établissement « valise » qui contient tous les autres. Cet établissement type est une silhouette, dont la chair n'est jamais palpable. Il est frappant de constater par exemple que jamais une visite sur le terrain ne donne à un ministre l'occasion de valoriser un projet, une équipe, un fonctionnement particulier lié à ce projet. La différenciation des établissements est proclamée, jamais illustrée. Elle n'existe pas dans le discours ministériel, ni à l'échelle locale de tel ou tel collège ou lycée, ni dans les grands types d'organisation scolaire du second degré.

Saisissante également dans les discours ministériels, l'absence quasi totale des établissements de l'enseignement privé qui scolarisent pourtant un cinquième des élèves du second degré de France. Cette invisibilité s'explique sans doute par l'attention que les ministres, quelle que soit d'ailleurs leur appartenance idéologique, mettent à ne pas heurter leurs interlocuteurs publics du service public d'éducation. Chacun d'entre eux évite soigneusement, et cela même lorsque leurs enfants y sont scolarisés (ce qui n'est pas rare), de sembler valoriser l'enseignement privé et les différences qui le caractérisent. Gilles de Robien le fait une fois : « les établissements privés sont des lieux de l'innovation pédagogique et c'est là un des traits forts portés par l'ensemble des acteurs du réseaux. » Xavier Darcos, aussi, en une unique occasion pour souligner précisément la force particulière du collectif qui, selon lui, les anime : « Je sais bien que dans les lycées privés sous contrat il y a un énorme

effort en matière de diversification des élèves (...) Ils ont des structures d'accompagnement auxquelles les parents sont beaucoup associés, ils ont une participation des familles qui leur permet d'avoir des politiques et des caractères propres... » . Même lorsqu'ils sont convaincus que les établissements de l'enseignement privé se caractérisent par un certain nombre de fonctionnements cohérents avec les réformes qu'ils estiment utiles pour l'ensemble du service public d'éducation (renforcement nécessaire de la responsabilité de l'équipe de direction, capacité de recrutement pour laquelle ils militent concernant l'éducation prioritaire, plus grande association des parents à l'action éducative...), ils évitent prudemment de faire de l'organisation des établissements privés un modèle, dans la globalité d'une parole qui, au fond, ne s'attache que peu à la réalité concrète des organisations que sont les établissements scolaires.

Un maillon à géométrie variable de la chaîne du service public et national d'éducation

La plupart du temps, l'établissement et quelques fois ses déclinaisons « lycée », ou « collège », se définit dans le discours des ministres autour de deux articulations. La première de ces articulations s'établit avec « l'école ». François Fillon rappelle que « chaque membre de la communauté scolaire [...] concourt dans les écoles et dans les établissements scolaires à la réussite des élèves » ou que « l'école, le collège et le lycée doivent offrir un climat de sérénité » . Quand Gilles de Robien met en valeur la place des parents et la nécessité qu'ils soient informés des résultats de leur enfant, il positionne l'établissement à la suite de l'école dans l'évocation d'un continuum naturel de formation : « Toutes les écoles, collèges et lycées devront s'y plier sans exception » . Luc Chatel évoque lui aussi, en suivant une chronologie plus libre, les « besoins de chaque lycée, chaque école » dans une opposition censée définir chacun des types d'établissement. Même si c'est de façon moins fréquente que chez d'autres ministres, Xavier Darcos n'échappe pas à ce binôme, à propos du risque de dispersion que feraient courir les dispositifs d'accompagnement scolaire : « nous voulons que ce soit l'école ou l'établissement qui soit maître du jeu » . Vincent Peillon, dans la description des mesures nouvelles qu'il présente dans sa lettre à tous les personnels du 6 juin 2012, évoque à son tour le rapprochement entre « école élémentaire et collège » à propos de la « meilleure continuité des apprentissages » . La succession ordinaire des deux termes, « écoles et établissements » permet aux ministres de mettre en valeur une logique de continuité entre premier et second degrés et de faire émerger un établissement, qui précisément n'est pas une école.

La deuxième articulation installe l'« établissement » dans la chaîne du système éducatif selon la place que le ministre souhaite lui donner. Ainsi, on trouve des énumérations du type établissement, inspection académique, rectorat, administration centrale, voire ministre. Mais ces énumérations sont rarement complètes. François Fillon, au moment de la préparation de la loi d'orientation et de programmation pour l'école appelle à « accroître l'efficacité des établissements, des rectorats, de l'administration centrale » . Gilles de Robien propose une courte chaîne, lorsqu'il décrit la charte d'engagement des entreprises au service de l'égalité des chances, le 13 décembre 2006 : « Elle s'engage à mobiliser les académies, les établissements et les enseignants pour assurer une large diffusion de ces actions et leur bonne mise en œuvre » . Luc Chatel y fait également référence quand il témoigne : « je suis allé dans les écoles, dans les établissements, dans les services du rectorat, de l'administration centrale » . L'établissement est ainsi posé au sein d'une organisation administrative hiérarchisée sans que pour autant sa place soit toujours identique, ni dans la parole ministérielle en général ni dans celle de chacun des ministres concernés.

Outre cette inscription dans les instances scolaires, les ministres placent également l'établissement dans une complémentarité avec des partenaires, eux bien plus occasionnels et convoqués ponctuellement. Il s'agit pour les ministres d'indiquer le point d'accroche de ces partenariats, noués en particulier autour de la lutte contre la violence à l'école, ou plus marginalement autour de la culture, du sport ou du développement durable. Ainsi, dans la série de discours prononcés par Gilles de Robien au début de l'année 2007 relatifs à des partenariats (signature d'une convention avec le centre national de rugby, éducation au développement durable, séminaire sur l'éducation artistique et culturelle), l'établissement est l'acteur du réseau partenarial. Les partenariats que Xavier Darcos souhaite développer engagent d'un côté les établissements, de l'autre les forces de police ou des représentants de la justice. L'évocation de ces partenariats fait apparaître l'établissement dans la différence qui le caractérise : un lieu d'ancrage de l'éducation nationale avant tout.

Une enceinte pacifiée exigée

Les valeurs de l'école de la République sont quelques fois convoquées dans la parole ministérielle : « expression de la fraternité et de l'humanisme », pour François Fillon ; « permettre à tous les jeunes d'enrichir leur connaissance du monde et d'eux-mêmes, de réussir leur vie professionnelle, de devenir des citoyens responsables » pour Gilles de Robien. Mais c'est dans la nécessité d'une « vie quotidienne pacifiée », d'un « climat serein » que les ministres installent systématiquement l'établissement scolaire.

La qualification du climat est particulièrement ciblée : « apaisé », « serein », « de sérénité » au point qu'on peut presque considérer l'expression, utilisée de façon récurrente, comme un segment figé du discours. Luc Chatel, devant les chefs d'établissement lors d'un séminaire sur les établissements CLAIR se réfère aux travaux d'Eric Debarbieux en martelant que « la violence est le principal facteur d'échec des élèves ». Dans le consensus général du lien entre réussite et paix scolaire, le caractère systématique de l'expression présente néanmoins un risque évident de banalisation du propos, voire d'une perte de substance. Chacun des ministres fait de la protection des établissements vis à vis des phénomènes de violence une exigence centrale. Dans une métaphore militaire, François Fillon parle d'« enceinte ». Le ministre désigne le danger. Xavier Darcos l'identifie aux « quartiers » qui environnent dangereusement la sécurité des établissements. La menace extérieure prend des formes diverses. Il s'agit essentiellement de faits de violence comme ceux que dénonce François Fillon à propos d'actes antisémites en avril 2004 ou Xavier Darcos à Meyzieu le 29 avril 2008. Elle s'infiltré parfois dans l'établissement par l'intermédiaire des tenues vestimentaires, comme le dit François Fillon devant le CSE le 17 mai 2004 quand il fait appel du discernement dont les chefs d'établissement doivent faire preuve « pour cibler la portée religieuse qui pourrait être attachée à certaines tenues vestimentaires ».

Le renforcement de la protection d'un espace sacré et les moyens d'y parvenir traversent tous les discours. A François Fillon qui prévoit « la présence d'adultes dans les établissements », et « la liaison avec un correspondant de la police nationale ou de la gendarmerie » succède Gilles de Robien qui préconise « la présence d'un agent des forces de l'ordre [que] pourra demander le chef d'établissement ». Xavier Darcos demande d'abord qu'on instaure un travail sur les règles avant d'en venir à une présence policière. Le discours

se durcit ensuite avec des mesures coercitives : « vérifier ceux qui entrent dans nos établissements, portiques, vérification électronique, sondage... » . Il sera suivi sur ce chemin par Luc Chatel qui propose le même type de protection (« mettre en place de la vidéoprotection ») sans exclure « que l'école [soit] son propre recours en matière de lutte contre la violence ». L'ambivalence n'est pas loin lorsque Xavier Darcos conteste la légitimité d'une présence policière inédite et spectaculaire (une brigade canine) à l'occasion d'un contrôle anti-drogue dans un collège . Vincent Peillon décide quant à lui que « la présence des adultes sera augmentée dans les établissements avec la création de nouveaux emplois de conseillers d'éducation et d'assistants d'éducation ». Décision qui élargit à l'ensemble des établissements ce que Gilles de Robien avait déjà prévu de faire dans un établissement qui avait connu une situation de violence six ans plus tôt . L'enceinte sanctuarisée de l'établissement scolaire est un topos de la parole ministérielle et cela, quelle que soit l'orientation politique de celui qui la porte.

Une réalité plus sensible en éducation prioritaire

Les dispositifs de lutte contre les inégalités socio-scolaires sont désignés dans la parole ministérielle par des acronymes quasiment performatifs : du Réseau Ambition Réussite (RAR) c'est-à-dire rares, donc précieux et recherchés, à CLAIR ou ECLAIR (Ecole Collège Lycée pour l'Ambition, l'Innovation et la Réussite) qui apportent la lumière... de la connaissance. La seule évocation du nom est en soi un programme d'action. A cela s'ajoute la vertu apaisante des chiffres. La quantité est présentée comme gage d'efficacité : le nombre d'établissements concernés est toujours cité lors de la description du dispositif par le ministre, de même que le nombre des personnels qui seront touchés par les mesures qui l'accompagnent . L'établissement s'efface pendant un temps devant le réseau, avec la création du RAR de Gilles de Robien qui n'explicite cependant pas dans ses discours sur quoi portent les éventuelles différences entre politique d'établissement, de zone ou de réseau. Outre les moyens supplémentaires, le ministre évoque de « nouvelles logiques de gestion », présente les RAR comme « des laboratoires pédagogiques, des vecteurs d'innovation ; [...] ils ont valeur d'exemple de tout le système éducatif ». Ni explicitement, ni implicitement, en contrepoint par exemple de ce qui serait présent dans le RAR et qui manquerait à l'établissement, les propos du ministre ne permettent de comprendre ce qu'on peut mettre sous le mot « établissement ».

Retour en grâce de l'établissement, deux ans plus tard avec Luc Chatel qui propose un « changement de perspective [...] grâce à un ciblage sur l'établissement et non plus sur la zone » . Si le propos reste encore souvent flou (« meilleure organisation », « outil à la disposition des équipes et au service de la réussite des élèves », « impulser une dynamique nouvelle »), le ministre propose néanmoins des mesures concrètes placées sous le signe de l'innovation et touchant à l'organisation ordinaire de l'établissement : recrutement des personnels de l'établissement sur proposition des chefs d'établissement, désignation d'un préfet des études. Ces mesures dessinent plus précisément la façon dont le ministre pense l'établissement.

À la différence de ces deux ministres, Gilles de Robien et Luc Chatel, qui apportent une considération minimale au territoire sur lequel est implanté l'établissement de l'éducation prioritaire, les autres au contraire insistent fort sur son ancrage dans un territoire socialement, économiquement et scolairement défini. Quelques nuances sont cependant décelables dans le positionnement de ces derniers. Xavier Darcos, en pointant l'analogie entre l'établissement

et le quartier dans lequel il est implanté, estime le travail sur le quartier premier au regard de celui à engager dans l'établissement : « si vous voulez faire progresser un collège qui est dans un quartier difficile, c'est le quartier qu'il faut changer » , position assez radicale et qui déplace la responsabilité de l'action en dehors de l'école. Avec un point de vue radicalement inverse, pour Vincent Peillon, c'est sur cette insertion sur « le terrain » que doit s'appuyer l'établissement : « Faire des écoles, collèges, lycées de l'éducation prioritaire implantés dans un territoire des établissements reconnus comme lieux de culture, d'apprentissage par tous constitue un enjeu majeur» et le quartier doit être considéré comme un levier d'action. Quoi qu'il en soit, à l'occasion de la réflexion engagée sur l'éducation prioritaire dont la réforme est en permanence justifiée par un bilan décevant, les ministres se succédant doivent positionner l'établissement scolaire au cœur d'une action choisie, dynamique à l'égard de son environnement, de ses partenaires, un établissement faisant preuve d'autonomie en somme.

Le syllogisme « local, autonomie, performance» à l'épreuve de la prescription ministérielle

Du bon usage de l'autonomie

La décennie 2004-2014 est marquée par un renforcement du discours ministériel sur l'importance de l'autonomie des établissements avec trois volets : une action éducative propre à chaque établissement, adaptée aux situations locales, qui garantit enfin une plus grande efficacité. L'autonomie, c'est l'efficacité. L'établissement est autonome. Donc l'établissement scolaire est efficace. Le syllogisme est posé sur la place publique par la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école comme une évidence, une vérité dont la banalité ne justifie pas qu'elle soit longuement explicitée vingt ans après la naissance de l'EPL. Derrière l'affirmation martelée avec force par la loi, il est néanmoins possible de discerner le sens de chacun des termes de ce syllogisme dans la bouche des ministres successifs et la nature des liens qu'ils présupposent entre « autonomie des établissements », « nécessaire adaptation à la situation locale » et « performance des établissements ». Qu'est-ce que l'autonomie des établissements pour les ministres de l'éducation nationale ? Pour chacun d'entre eux, sans doutes ni risques politiques particuliers, c'est d'abord et avant tout une autonomie pédagogique que vient expliciter le projet d'établissement : « Il est indispensable, pour améliorer l'efficacité des établissements scolaires de renforcer la part d'initiative des équipes enseignantes, de donner aux chefs d'établissement, en liaison avec tous les membres de la communauté éducative, les moyens de mieux piloter les projets d'établissement ».

L'outil nouveau qu'apporte la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école avec le conseil pédagogique est justifié par François Fillon par la nécessaire autonomie pédagogique, elle-même censée améliorer l'efficacité éducative. Ni François Fillon, ni aucun de ses successeurs n'explique ce lien de cause à effet entre l'autonomie pédagogique et l'efficacité pédagogique. Le lien est érigé en évidence non contestable, comme l'affirme Xavier Darcos à l'occasion d'un discours prononcé dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne : « La performance de l'école, c'est aussi celle des établissements d'enseignement eux-mêmes (...) De fait, je suis convaincu que c'est au niveau micro-éducatif que tout se joue » . La présentation de la loi de 2005 offre néanmoins l'occasion à François Fillon, qui la porte, de donner à l'autonomie pédagogique un contenu mais surtout un cadre d'exercice rénové : « Vous avez évoqué, Monsieur le rapporteur spécial, le développement de l'autonomie des établissements. De nombreuses mesures vous seront proposées dans la loi d'orientation à ce sujet, notamment un renforcement du rôle majeur des chefs

d'établissements, qui exerceront désormais la présidence du conseil pédagogique et auront la responsabilité de l'établissement des contrats de réussite éducative, de la gestion des remplacements de courte durée et naturellement d'une politique de contractualisation avec l'académie » . Autour du chef d'établissement renforcé par les outils nouveaux mis à sa disposition, l'amélioration de l'action pédagogique collective constitue le cœur du discours sur l'autonomie. Les tables de la loi sont posées sur cette question.

L'éducation prioritaire, en assumant une différenciation des moyens nationaux en fonction des difficultés auxquelles se heurtent les établissements, donne à Gilles de Robien puis à Xavier Darcos, porteur d'un nouveau projet présidentiel, l'occasion de relancer l'autonomie des établissements comme un fondement de ce projet. Pour ce faire, le premier ministre de l'éducation nationale de Nicolas Sarkozy installe cette exigence d'autonomie à la fois dans le cadre de l'éducation prioritaire qui devient pour lui, et plus encore pour son successeur Luc Chatel, le chantre de l'autonomie : « A la rentrée prochaine, nous avons identifié 100 établissements scolaires dans lesquels nous allons mettre en place un nouveau dispositif où le chef d'établissement va procéder avec son équipe à la rédaction d'un projet spécifique (davantage d'autonomie pour le collège ou le lycée) » . Relancée politiquement en 2007 par le projet présidentiel , l'autonomie des établissements prend pourtant dans la bouche de Xavier Darcos une tournure corporatiste. Pour lui, l'autonomie pédagogique est bien davantage celle des enseignants, sous le contrôle des corps d'inspection, que celle des établissements. Le ministre est visiblement plus sensible à l'exercice de la liberté pédagogique du professeur dans sa classe qu'à l'existence d'un collectif pédagogique autonome : « Je veux me tourner vers ceux qui font que l'école échoue ou réussit, qui s'appellent les professeurs »

. Avec Xavier Darcos la performance du système est renvoyée à la responsabilité première des enseignants, tandis que l'autonomie des établissements recouvre une liberté d'organisation toujours justifiée par la nécessaire adaptation aux publics scolaires : « Il y a des situations très variables et des réponses qui doivent s'adapter. Et l'autonomie de l'établissement, le fait que le chef d'établissement puisse organiser comme il l'entend avec son équipe pédagogique le temps de travail, les services, les méthodes » .

À l'occasion de la présentation du programme ECLAIR, Luc Chatel revient aux sources de l'autonomie telle que la loi de 2005 l'a définie en l'enrichissant de manière sensible. A l'automne 2010 il centre sa communication sur ce qu'il nomme la « triple autonomie » : une autonomie pédagogique, une autonomie de recrutement par les chefs d'établissement, une autonomie en matière de climat au sein de l'établissement . Sous couvert de la situation dérogatoire de l'éducation prioritaire, le ministre qui fait adopter le décret d'application sur le conseil pédagogique, cinq ans après son inscription dans la loi, avance beaucoup plus clairement que ses prédécesseurs sur le lien entre autonomie et capacité de recrutement, en l'exposant dans un triptyque dont le troisième terme (avec la création d'un préfet des études) n'a de fait pas grand-chose à voir avec l'autonomie. La réforme du lycée donne l'occasion à Luc Chatel, au-delà de l'éducation prioritaire, d'avancer également et de manière inédite sur l'autonomie de moyens des établissements : « Cette réforme favorise l'autonomie des établissements scolaires, la marge de manœuvre donnée aux proviseurs dans la gestion de leurs moyens horaires et humains. C'est une vraie nouveauté et c'est capital justement si on veut être plus efficace et s'adapter à la réalité locale » : vraie nouveauté également dans le discours d'un ministre que cette autonomie de l'établissement définie par l'autonomie dans la gestion de ses ressources.

De la nécessité d'être prudent

François Fillon n'évoque l'autonomie budgétaire des établissements qu'à une seule reprise, Gilles de Robien l'assume à l'occasion de la politique d'éducation prioritaire par nature discriminante du point de vue des moyens. L'autonomie budgétaire des établissements est un sujet délicat, à peine mentionné, jamais explicité ni documenté. Pourtant bien réelle dans la vie des collèges et des lycées même si elle est réduite, elle est évoquée de manière discrète par tous les ministres qui sans doute identifient dans cette question un objet de crispation possible avec leurs interlocuteurs syndicaux. Vincent Peillon l'aborde de manière générale et formelle dans sa lettre aux personnels sur le contenu de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école : « L'évolution du collège unique, qui passe par une réflexion sur les marges de manœuvre dont les équipes et les établissements doivent bénéficier dans l'usage de leur dotation, sera également engagée ». Après cette annonce, qui assortit la différenciation budgétaire d'une réassurance au sujet du maintien du caractère unique du collège, le ministre n'aura plus l'occasion de préciser publiquement sa pensée en la matière.

D'une manière générale et au-delà même de la question budgétaire, l'autonomie des établissements est maniée avec beaucoup de circonspection : « L'autonomie n'est pas la liberté de faire n'importe quoi ; ça n'est pas détricoter l'Education nationale ». Au moment de son arrivée rue de Grenelle, en présentant les enjeux de sa loi et en veillant à émanciper son action des conclusions du rapport Thélot, l'adresse de François Fillon à des chefs d'établissement sans doute déjà largement convaincus par cette affirmation est en fait lancée, au-delà de l'auditoire du jour, aux organisations représentatives d'enseignants et de parents qui craignent que l'autonomie ne sonne le glas du caractère national du service public d'éducation. Porteur d'une réforme du lycée politiquement très sensible, Luc Chatel tente de rassurer : « Je veux renforcer les marges d'initiative et de responsabilité dont disposent les établissements (...) je ne vais pas créer le lycée à géométrie ou à territoire variable, pas plus que le baccalauréat à géométrie variable ». La succession de ministres libéraux de 2004 à 2012, plus familiers idéologiquement de l'autonomie et pour cela peut-être davantage soumis à la pression syndicale sur ce point, donne lieu à un discours sur l'autonomie aussi constant qu'il est prudent. Le premier discours de Xavier Darcos est prononcé devant la fédération de parents d'élèves la plus proche idéologiquement de lui. Dans la feuille de route qu'il présente, il affirme clairement : « Les établissements seront dotés d'une plus grande autonomie pour leur permettre de mettre en œuvre les projets pédagogiques les plus ambitieux ». Devant la FCPE, quelques jours plus tard, dans un discours identique mot pour mot, cette mention à l'autonomie a purement et simplement disparu. Lorsqu'elle est abordée, l'autonomie de l'établissement est conditionnée, restreinte. On se trouve face au paradoxe lourd de sens d'une autonomie définie au moins autant par ce qu'elle n'est pas que par ce qu'elle est : « Donner une plus grande responsabilité aux établissements dans la gestion financière et humaine de leurs moyens au service de leurs priorités pédagogiques ne signifie pas l'affaiblissement de l'Etat. C'est au contraire permettre à ce dernier de remplir avec efficacité sa mission », prévient François Fillon. L'autonomie des établissements, une fois posée dans ces principes par la loi, est constamment contenue à la fois dans sa pratique et dans un cadre d'exercice privilégié : l'éducation prioritaire. Par ailleurs une des clés de l'autonomie réelle, le contrat que l'établissement signe avec les autorités académiques et dans lequel précisément sont fixés objectifs particuliers et marges de manœuvre, n'est jamais évoqué après que François Fillon l'a cité comme un des outils de l'autonomie dans la présentation de sa loi. Cette absence du contrat d'établissement en cache une autre, celle de l'autonomie de l'académie qui, après François Fillon, disparaît totalement du discours ministériel.

Même si chacun d'entre eux pose l'autonomie de l'établissement comme un outil indispensable au bon fonctionnement du système éducatif, on observe entre les lignes des discours des nuances à la fois de contenu et de conviction. Deux courants se distinguent. Celui des convaincus. Ils en parlent souvent, l'explicitent (un peu) et systématisent (au moins formellement) un lien de causalité entre autonomie et efficacité. Il s'agit de François Fillon et de Luc Chatel. En alternance, le courant des prudents : ils évoquent peu l'autonomie, de manière plus formelle, sans lier nécessairement autonomie et réussite. Gilles de Robien, Xavier Darcos et Vincent Peillon sont sur cette ligne, ramenant l'autonomie de l'établissement à un rang très secondaire dans l'ordre de leurs priorités. On n'ira pas jusqu'à opposer une vision déconcentrée à une vision jacobine de l'école, ce qui nécessiterait une analyse poussée de l'ensemble de l'action de chacun des ministres concernés. Néanmoins, il est clair que huit années d'exercice de la fonction par des ministres plutôt libéraux n'ont pas érigé l'autonomie des établissements au rang des valeurs cardinales de la politique nationale d'éducation. Dans cette alternance de conviction qui dépasse le clivage gauche/droite et derrière les affirmations de principe, se mesure, à moyen terme, une prescription finalement assez faible sur l'autonomie des établissements. Entre la loi de 2005 qui donne à François Fillon l'occasion politique d'une réaffirmation de l'autonomie des établissements et ses réformes de l'éducation prioritaire et du lycée qui permettent à Luc Chatel de décliner plus fermement les attendus d'une autonomie réelle, cette dernière peine à s'installer concrètement dans le discours ministériel.

Quand l'autonomie met en risque la communication ministérielle

Au-delà de la sensibilité politique du sujet qui s'impose à tous les ministres et de la vision que chacun peut avoir des effets de l'autonomie, une des raisons de cette faiblesse dans la prescription d'autonomie tient peut-être à la nature même du discours politique. Un discours doit trouver ses auditeurs : en l'espèce, ils sont d'abord parents, professeurs, élèves. Ils ne sont pas « établissement ». La prise en compte des préoccupations particulières de leur auditoire est une règle pour chaque discours, quel que soit le ministre. On a là un frein inhérent à la communication politique pour qu'émerge dans le discours ce collectif à l'existence autonome qu'est l'établissement.

Les ministres préfèrent toujours valoriser les corps qui le composent. Si Xavier Darcos s'adresse plutôt aux enseignants, Gilles de Robien et Luc Chatel soignent une communication adressée à tous, en insistant sur la nécessité des « bonnes relations » entre les différents membres de la communauté éducative pour l'un et sur l'importance de la « qualité du dialogue social » pour l'autre. L'établissement autonome peine à exister dans le discours. Fortement valorisé, il questionnerait à la fois le caractère national du service public d'éducation mais surtout, il affaiblirait la ligne hiérarchique verticale qui va précisément du ministre à l'élève : ce qui pour un ministre est précisément difficile à assumer. François Fillon dans un discours aux chefs d'établissement le signifie très clairement : « Nous sommes vous et moi comptables du bon fonctionnement de l'éducation nationale. Nous sommes des maillons de la même chaîne. Notre collaboration doit être forte ; notre solidarité doit être forte ». Cette déclaration de François Fillon aux chefs d'établissements quelques semaines après son arrivée rue de Grenelle est lourde de sens. L'indication donnée par le ministre sur l'existence d'une chaîne de compétences et de décision, allant de lui au chef d'établissement, est claire. L'inscription des chefs d'établissement dans une ligne hiérarchique est posée comme une condition de

l'efficacité du système tout entier. Le chef d'établissement est érigé au rang de « collaborateur » dans la chaîne de pilotage que le ministre conduit : « Dans les EPLE, le chef d'établissement est le collaborateur du recteur et de l'inspecteur d'académie » . François Fillon se lance même dans une forme de connivence avec les chefs d'établissement en tendant à ces cadres le miroir flatteur de l'identification à la plus haute fonction du ministère, la sienne : « Votre mission est d'être en première ligne, pour une affaire grave, comme pour un incident minime (...). Si vous me permettez le parallèle, je vois là quelques ressemblances avec mon propre quotidien » . Quelle autonomie du chef et de l'action collective qu'il anime dans ce cadre ? D'une certaine manière, la tendance foncière et durable des ministres à valoriser alternativement telle ou telle catégorie de personnels dans un rapport hiérarchique qu'ils dominent sans partage, interdit l'émergence sereine d'un collectif autonome dans leur esprit même. L'autonomie exige une forme de repositionnement du ministre : plus pilote que supérieur, plus stratège qu'évaluateur, plus accompagnant que contrôleur. Voilà une conception sans doute difficile à assumer par ceux-là mêmes qui conduisent le destin de l'école.

Quand l'autonomie se passe des partenaires territoriaux

Paradoxe de la parole ministérielle : les louanges de l'autonomie et de l'adaptation des politiques éducatives à l'environnement sont chantées dans une indifférence quasi générale aux partenaires locaux de l'Etat en matière de service public d'éducation. Les collectivités territoriales (d'ailleurs exceptionnellement désignées au-delà de ce terme générique par les ministres) pourtant interlocutrices quotidiennes des équipes de direction se font rares dans la parole ministérielle. Lorsqu'elles sont citées, c'est de manière positive, pour vanter l'importance de leur collaboration à la vie des établissements. Mais les occasions sont exceptionnelles. Le discours ministériel oblitère littéralement l'action des mairies, des départements, des régions à ses côtés. Jamais saluées pour le soutien fonctionnel qu'elles apportent aux établissements (par leur dotation de fonctionnement mais aussi par la compétence nouvelle qu'elles assurent auprès des TOS devenus ATTE), elles sont absentes même sur des sujets qui semblent d'évidence. Lorsque par exemple, Gilles de Robien lance son plan triennal en faveur de l'éducation à l'environnement pour un développement durable : « Généralisons les établissements en démarche de développement durable, des établissements éco-responsables et pédagogiquement engagés. Créons des partenariats dynamiques renouvelés car c'est à l'échelon local qu'il faut traiter toutes ces questions » exhorte le ministre, mais avec qui ? « Dans son académie, chacun de vous, sous l'impulsion du recteur a un rôle à jouer, qu'il soit correspondant académique, inspecteur, directeur de CRDP » . Même celui qui présida aux destinées de la ville d'Amiens pendant 19 ans, et qui sait donc parfaitement que les collectivités territoriales sont désignées derrière les partenariats qu'il invoque, ne les cite pas. Que cette absence soit si criante, si permanente dans le discours ministériel ne doit rien à l'oubli de circonstance. Toute la communication du ministre de l'éducation nationale, quel qu'il soit, est portée par une valeur cardinale : celle du centralisme du système. Impossible dans ce cadre que les collectivités territoriales apparaissent comme des acteurs à part entière, reconnus et valorisés comme tels entre le ministre et ses cadres, professeurs, parents, élèves. Et pourtant l'établissement scolaire existe-t-il sans ceux qui le construisent, le dotent et demain participeront à son évaluation par le biais des contrats tripartites ?

Cette occultation est particulièrement spectaculaire s'agissant des entreprises qui restent totalement invisibles dans les prises de parole publiques. Il faut attendre Vincent Peillon et la loi pour la refondation qui porte le contrat tripartite (État, établissement, collectivité

territoriale de rattachement) pour justifier d'un discours clair sur le renforcement des liens de l'école avec ses partenaires territoriaux de formation. C'est également Vincent Peillon qui à l'occasion de la création du CNNE s'autorise un discours sur la culture partenariale avec l'entreprise. Ce n'est peut-être qu'un paradoxe apparent. Faisons l'hypothèse que le premier ministre de l'éducation nationale de François Hollande, pétri d'une culture très jacobine de l'Education nationale dont les références constantes aux pères de la troisième république ne sont que le symptôme, peut se permettre ce qui pour un ministre de l'éducation nationale est une forme une transgression. Cette transgression est clairement assumée par lui avec le concept de coéducation dans un des discours fondateurs de son action : « L'éducation aujourd'hui, c'est la coéducation. Nous allons devoir harmoniser les temps scolaires et les temps éducatifs. Nous allons devoir impliquer l'ensemble des professeurs, des personnels, mais aussi de ceux qui, après la fin des classes, contribuent à la tâche éducative. Je pense à toutes les associations, aux mouvements d'éducation populaire et bien sûr, au premier chef, aux collectivités locales. Les collectivités locales ne peuvent pas être de simples carnets de chèques. Elles doivent et elles contribuent à l'effort de la Nation en termes d'éducation. C'est même elles qui ont le plus augmenté leurs dépenses dans les dépenses d'éducation ces dernières années. Il est essentiel qu'elles participent à cette concertation » . Ce partenariat est clairement affirmé comme indispensable, mais il met face à face l'éducation nationale et les collectivités locales en occultant l'établissement. La voix du ministre protège l'école de la nation, l'école de la République des risques du localisme et de la rupture d'égalité en évacuant de son discours les acteurs qui seront en première ligne du dialogue avec les collectivités, les autorités académiques et les établissements. Très largement, les ministres n'accordent aux établissements qu'une autonomie formelle, une autonomie sous contrôle et surtout une autonomie qu'aucun collectif n'incarne véritablement.

L'établissement : un collectif proclamé, mais un collectif peu visible

Les figurants de l'établissement

Certaines catégories de personnels ne font qu'une apparition fort brève dans les discours ministériels. On pense en particulier aux personnels techniques et ouvriers. François Fillon les évoque à l'occasion d'un incident en établissement ou dans le cadre de la préparation de sa loi au terme de l'énumération de l'ensemble des acteurs de l'établissement : « personnel de direction, d'enseignement, d'éducation, d'orientation, d'administration, technicien, ouvrier, de service, de santé, parent » . Ces personnels existent de façon moins précise pour Gilles de Robien, regroupés, à l'occasion, une fois encore, d'un incident, sous l'appellation de « personnels non enseignants » . Ces acteurs de l'établissement prennent davantage corps dans la présentation de la réforme du lycée que fait Luc Chatel devant le conseil supérieur de l'éducation : « infirmières, médecins, agents de service » , à la suite des autres personnels de la communauté éducative. Dans son discours de rentrée 2013, Vincent Peillon n'oublie pas les personnels administratifs dans la liste des personnes à qui il souhaite « manifester sa reconnaissance et sa confiance ». Autres fantômes à peine entre-aperçus, les assistants sociaux tandis que les conseillers d'orientation psychologues (COPSY) sont à peine plus visibles : une fois seulement par François Fillon toujours dans le cadre d'une énumération de personnels ; une fois par Luc Chatel lorsqu'il insiste sur le rôle de chaque acteur dans la mise en place de la réforme du lycée .

Quasiment jamais cités au titre de leur rôle dans l'établissement, mais seulement présents au terme d'une liste qui balaie le plus grand nombre de personnes possible dans le

souci des ministres de n'oublier personne, les acteurs de la vie scolaire ne retiennent guère l'attention de leur tutelle. L'établissement semble être le lieu de la vie des purs esprits des élèves et des enseignants, dans l'ignorance quasi systématique de tout ce qui contribue au bien-être des personnes. Seuls les événements exceptionnels de violence et leur caractère spectaculaire obligent la parole ministérielle à porter attention aux questions de vie scolaire et à ceux qui l'animent au sein de l'établissement. L'absence des conseillers principaux d'éducation en dehors des listes de personnels ou la simple mention d'une « équipe éducative » convoquée à l'occasion de situations de crise, sont de ce point vue particulièrement remarquables : « Il aura pour objectif d'assurer le lien avec les familles, de faire en sorte que le climat soit meilleur au sein de l'établissement, il sera chargé auprès du chef d'établissement de l'organisation et du suivi de la vie scolaire ». Ce n'est pas du conseiller principal d'éducation dont parle ici Luc Chatel comme on pourrait l'imaginer, mais du « préfet des études », nouvelle fonction créée dans les établissements de l'éducation prioritaire. Si la vie scolaire est omniprésente dans les discours des ministres, les acteurs de l'établissement qui la portent apparaissent au second plan d'un discours qui donne les premiers rôles aux enseignants et aux chefs d'établissement.

Le couple vedette : chef d'établissement-enseignants, un couple en tension

François Fillon est de tous les ministres le plus précis concernant la fonction de chef d'établissement à la fois dans les documents préparatoires à la loi et dans ses discours. Il le positionne statutairement en tant qu'acteur qui a pour lui valeur « d'exemple », cadre et représentant de l'Etat. En s'adressant à une assemblée de personnels de direction stagiaires, il précise : « vous êtes les pilotes de votre établissement, vous êtes au centre de leur management et de la gestion des RH ». Face à ces nouveaux chefs d'établissement réunis en formation, François Fillon fait valoir la complexité du métier : « la fonction de chef d'établissement est au croisement de logiques multiples. Elles demandent que soient prises en compte conjointement et parfois concurremment les nécessités de la démarche pédagogique, de la bonne gestion financière, administrative et humaine, celles enfin des relations avec le milieu local et les instances académiques ». Tout est dit sur les domaines de compétences du chef d'établissement.

La fonction d'animation du chef d'établissement est constamment présente chez François Fillon, elle l'est aussi dans ces propos de Gilles de Robien s'adressant à ces personnels : « C'est dans les circonstances les plus délicates que vos fonctions sont essentielles pour maintenir la cohésion de l'équipe éducative, lui insuffler une dynamique, la soutenir... ». Xavier Darcos semble aller plus loin pour justifier sa politique de prime aux chefs d'établissement : « un proviseur ça travaille énormément, et c'est toute la journée, et donc c'est normal que pour eux on ait créé cette prime. Ce sont des managers, ce sont des gens qui ont à animer des équipes ». Mais le ministre est toujours attentif à ramener l'équipe pédagogique dans son obligation de respect du cadre national en appelant par exemple à « plus de confiance faites aux équipes pédagogiques en fonction évidemment de cadres nationaux que nous fixerons ». Le manager est le simple animateur d'une politique nationale d'éducation, un manager sous contrôle.

Est-ce leur passé de salarié dans le privé, leur éloignement de la fonction publique en général et du monde de l'éducation en particulier ? Gilles de Robien puis Luc Chatel sont en tout cas les deux ministres qui vont aller au-delà de la simple énonciation du lien d'animation

entre des chefs qui dirigent l'établissement et des professeurs qui enseignent, en trouvant des occasions de valoriser le partenariat entre équipes de direction et équipes pédagogiques : « Je pense que l'éducation ne peut se concevoir que de façon partenariale et que chacun des acteurs de la chaîne éducative doit agir en cohérence avec les autres » affirme Gilles de Robien dans son premier discours de rentrée. Luc Chatel, certes bien davantage sur les questions de vie scolaire que sur les sujets pédagogiques, adopte de manière récurrente, le même positionnement : « Quand vous êtes dans un établissement scolaire, ce n'est pas uniquement au CPE de faire autorité sur l'ensemble des élèves. Je pense que l'autorité de la communauté des adultes, elle doit être partagée par l'ensemble de ceux qui exercent des fonctions, aussi bien les enseignants que les personnels d'encadrement. » Entre la communication autour des phénomènes de violence scolaire et l'explication de sa réforme de l'éducation prioritaire, Luc Chatel a de nombreuses occasions de rappeler que, pour lui, la vie scolaire est du domaine de la « responsabilité partagée » au sein de l'établissement. Dans leur préparation respective de deux décrets aussi célèbres qu'ils seront éphémères, ce sont également ces deux ministres qui sortiront de la matrice traditionnellement proposée par leurs collègues : les enseignants enseignent en équipe tandis que les chefs d'établissement, forts de leur autorité (qualité particulièrement valorisée dans les discours de François Fillon et de Xavier Darcos), les animent. Pour Gilles de Robien, c'est en s'attaquant à la question du temps de présence des enseignants dans l'établissement, dont l'augmentation se justifie précisément par l'intensification nécessaire de temps de travail commun avec l'ensemble de la communauté éducative : « Nous avons beaucoup d'efforts à faire dans certains établissements où enseignants et direction pourraient se concerter davantage encore. La clé d'un climat plus serein tient également aux conditions de travail qui n'incitent pas les professeurs à rester au-delà des heures de cours. Ils seraient d'ailleurs heureux de rester s'ils avaient de vrais locaux pour travailler entre eux, recevoir les élèves ou leurs parents » . Gilles de Robien prépare alors un décret , qui modifie le statut des enseignants en diversifiant les missions pour donner du contenu à ce temps de présence . Ce décret est signé à la veille de son départ de la rue de Grenelle, abrogé au premier jour du mandat de son successeur.

En écho de Gilles de Robien et en se démarquant très fortement de son prédécesseur, Xavier Darcos, qui établit, lui, une relation bijective entre professeurs et élèves sans intermédiaire autre que le savoir dispensé dans le cadre de la discipline scolaire, Luc Chatel installe le professeur dans un « système ». Les enseignants sont parties prenantes d'une organisation qui fonctionne avec des interdépendances : « il faut qu'il y ait encadrement des personnels qui s'impliquent. Mais le chef d'établissement ne peut pas être le seul évaluateur du système. On a besoin de l'inspection et de son regard pédagogique » . Les missions sont précisées pour chaque acteur. Dans le discours de Luc Chatel, le face à face historique entre enseignants et personnels de direction est brisé. La dyarchie entre le chef d'établissement d'une part et les enseignants d'autre part s'efface au profit de la tentative d'installation d'une ligne hiérarchique claire qui place les enseignants sous l'autorité des chefs d'établissement. Et c'est par l'évaluation que Luc Chatel tente de faire bouger les lignes d'organisation de l'établissement. La performance des établissements d'abord : au mois de janvier 2011, la polémique enfle au sujet de la création d'une indemnité fonctionnelle relative à des « responsabilités » particulières du chef d'établissement et à des « résultats » attendus pouvant aller jusqu'à 6000 euros sur trois ans. Le ministre est contraint de se justifier plusieurs jours de suite sur différents médias : « Le gouvernement a décidé de développer une rémunération variable liée aux performances de nos cadres, de notre encadrement, comme ça existe dans l'immense majorité des entreprises de notre pays . Derrière l'évaluation des performances éducatives des établissements et l'intéressement des chefs d'établissement selon un modèle entrepreneurial assumé, le ministre a en tête le renforcement du pouvoir d'évaluation des chefs

d'établissements sur les enseignants. C'est l'objet d'un décret, qui connaît le même destin que le décret dit « Robien » . En liant explicitement performance du collectif établissement à une chaîne d'évaluation renforcée au niveau local, Luc Chatel tente un passage en force. Le ministre auquel la première question du journal Le Monde fut « Des enseignants craignent la privatisation. Votre parcours antérieur à L'Oréal, à Démocratie Libérale n'est-il pas de nature à renforcer leur opinion ? » signe ce décret comme un testament politique.

Pour Vincent Peillon, plus encore que pour Xavier Darcos, c'est l'acte d'enseignement qui est au cœur de l'efficacité éducative, pas l'organisation qui la sert. Significatif à cet égard l'échange qu'il a avec Luc Chatel à la veille de son arrivée rue de Grenelle. Lorsque Luc Chatel répète « Moi je suis très attaché à l'aspect national de nos programmes, de notre recrutement des enseignants, de la façon dont les concours, les diplômes sont organisés, mais à partir de ce cadre national il faut une adaptation, plus de marges de manœuvre aux acteurs locaux, plus d'autonomie aux établissements locaux, aux établissements scolaires, plus de responsabilisation des enseignants, et à la fin une personnalisation pour chaque élève, faire en sorte qu'il y ait bien une solution pour chaque élève en sortant du système éducatif » , Vincent Peillon... change de sujet. De l'établissement, de son collectif, de son autonomie, il ne dira rien. L'avenir montrera que n'est pas là que se situent pour lui les facteurs principaux de la refondation de l'école de la République qu'il a pour mission de bâtir. Et lorsqu'il annonce une réflexion sur le décloisonnement des métiers, elle est une adresse exclusive aux professeurs et à leurs perspectives de carrière : « Je pense utile de mettre en débat l'idée que lorsqu'on est professeur, que l'on veut évoluer dans sa carrière, devenir chef d'établissement, devenir inspecteur, former ses jeunes collègues dans les écoles supérieures, pratiquer du tutorat, accompagner dans l'établissement un projet, une tâche spécifique, soit par discipline, soit par niveau, cela soit reconnu ; qu'on ne soit pas pour autant obligé d'abandonner sa vocation de professeur, et que si, à un moment donné, on a à le faire, qu'on puisse revenir à sa fonction de professeur sans perdre les progrès de carrière que l'on avait obtenus [...] » .

De la communauté éducative à l'équipe : la collégialité en question

Alors que le déficit de collégialité, entendue comme la capacité à partager la décision au sein de l'établissement scolaire, était l'une des principales conclusions du Débat national porté par Claude Thélot, le sujet n'est pas ou peu politiquement saisi par les ministres qui les uns après les autres s'inspireront pourtant largement de son rapport pour conduire leur action. L'établissement est au cœur d'une communauté éducative (plus rarement éducatrice) relativement bien identifiée par la parole publique. La « communauté éducatrice » de François Fillon comprend la totalité des membres de l'établissement et y insère les parents. Elle ressemble fort à la « communauté éducative » de Gilles de Robien qui en donne une définition à un moment où il présente le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté : « Présidé par le chef d'établissement, le CESC organise des actions de prévention, en associant aux équipes éducatives les élèves, les parents et les partenaires extérieurs, qui tous ensemble, forment la communauté éducative » . Xavier Darcos ne manque pas une occasion de rappeler le rôle des parents au sein de cette communauté éducative que Luc Chatel élargit à l'ensemble de la « communauté des adultes » à qui il confie « l'autorité sur l'ensemble des élèves » . Bien définie, la communauté éducative apparaît dans le discours ministériel comme le groupe des adultes responsables des élèves de l'établissement, sans que pourtant ne soient approfondies les questions du rôle, du positionnement de chacune des catégories qui la composent, les unes vis à vis des autres.

Au sein de l'établissement, un seul type de collaboration professionnelle est plébiscité dans le discours : celui « d'équipe ». L'équipe est régulièrement convoquée comme un élément de la qualité du travail au sein d'un établissement. Cependant le terme est polysémique et recouvre des réalités aussi variables que seul le contexte, explicite ou implicite, permet de définir. Equipe de direction, équipe pédagogique, équipe d'éducation, équipe éducative qui peut inclure les enseignants, ou les éliminer en ne gardant à l'adjectif « éducatif » que son acception « vie scolaire », hors face à face pédagogique, sont autant d'équipes possibles. L'équipe éducative peut devenir synonyme d'équipe pédagogique quand avec Gilles de Robien on passe d'une phrase à l'autre « d'équipes pédagogiques [chargées] d'inscrire la dimension artistique et culturelle dans tous les projets d'école ou d'établissement » aux équipes éducatives qui développent des projets artistiques et culturels fédérateurs ». Le plus couramment, l'équipe, même lorsqu'elle n'est pas qualifiée, est entendue comme « pédagogique ». Xavier Darcos la met bien en valeur dans l'attention qu'il porte à l'engagement des enseignants en particulier. Au moment du lancement du plan Espoir Banlieue, le ministre semble distinguer équipe pédagogique (les enseignants) et équipe éducative à qui il demande de « redéployer les élèves vers d'autres établissements scolaires où leurs perspectives seront meilleures » . L'équipe éducative semble ici inclure l'équipe pédagogique et la dépasser, comme lorsqu'il répond à la représentation nationale au sujet d'une agression d'élève : « la communauté éducative a très bien réagi. Je tiens, [...] à saluer le sang-froid, la détermination du proviseur, de la principale et de l'ensemble de l'équipe éducative qui a fort bien réagi » . Xavier Darcos se réfère fréquemment à la notion d'équipe enseignante qui exclut clairement tous les personnels autres qu'enseignants. Quelle que soit la qualification qu'ils adoptent, « équipes enseignantes » ou « équipes pédagogiques », tous les ministres se rangent sans pour autant l'explicitier à l'idée que le travail coopératif entre enseignants est une valeur ajoutée dans la recherche de la réussite des élèves et donc de la performance des établissements scolaires. Dans leurs propos, il n'est jamais précisé s'il s'agit d'équipes disciplinaires ou d'équipes qui partagent un niveau de classe mais tous semblent être également convaincus que se trouve dans l'existence d'un travail partagé par les enseignants le cœur de la vie de l'établissement.

De fait, la collaboration des enseignants entre eux est au cœur des réformes qui touchent l'ensemble des systèmes scolaires de l'OCDE depuis plusieurs décennies . Et le discours des ministres de l'éducation nationale français qui se succèdent s'y conforme sans état d'âme. L'établissement scolaire semble être un ensemble d'équipes professionnelles au premier rang desquelles l'équipe des professeurs tient le rôle central. En lien avec quelles autres équipes ? Au sein de quelle organisation? Autant de questions que les ministres n'abordent pas. Car il reste un groupe qui n'est jamais clairement une équipe dans leur discours, c'est l'établissement scolaire lui-même. Dans ce contexte, la collégialité ne peut être tout au plus qu'une injonction supplémentaire, une intention.

Dans le discours ministériel, l'établissement scolaire peine à surgir comme une véritable communauté professionnelle articulée et cohérente. Cohabitation d'équipes davantage qu'existence d'une collégialité ou même d'une communauté ; valorisation des corps et des métiers dans leur diversité davantage que celle d'une équipe ; négligence des partenaires extérieurs et ignorance des animateurs de la vie scolaire qui ne sont ni enseignants ni chefs d'établissement ; et par-dessus tout, attachement à la ligne verticale d'autorité menant de la rue de Grenelle au destin de chaque élève en se heurtant au passage à la dyarchie chef

d'établissement/enseignants : voilà ce qui caractérise de manière pérenne et au-delà des sensibilités politiques le discours ministériel au sujet de l'établissement scolaire. Derrière les mots des ministres de l'éducation nationale, de manière constante et largement uniforme, l'établissement scolaire est d'abord un lieu, un cadre administratif d'exercice des politiques publiques d'éducation, rarement et furtivement (à l'occasion de l'évocation de l'éducation prioritaire surtout) une organisation spécifique. « La définition a pour fonction de guider le destinataire dans sa quête du sens » nous disent les analystes du discours . La traversée de dix années de discours ministériels ne nous offre qu'une définition floue, certes porteuse d'un sens, celui de l'autonomie, de la responsabilité collective, de la performance, mais un sens qui ne s'assume jamais complètement avec force et clarté. A chercher l'établissement scolaire dans la parole ministérielle, on trouve moins ce que les acteurs de cette organisation particulière y vivent au quotidien que la vision de l'école en général de chacun des ministres concernés. Et de ce point de vue, naturellement, des nuances s'expriment. François Fillon donne le primat à l'autorité de l'État tandis que Vincent Peillon abrite son action sous celle de la République. Gilles de Robien porte les valeurs du dialogue et de la confiance réciproque tandis que Xavier Darcos met sur le devant de la scène éducative les professeurs. Luc Chatel est sans doute celui qui dessine le plus précisément les contours d'un collectif qui nécessite d'être piloté.

Mais sur le long terme d'une impulsion ministérielle qui enjambe les courts mandats de ceux qui la portent, l'établissement scolaire, comme opérateur de politique publique d'éducation reste désespérément un objet non identifié. Entre autonomie des acteurs et unicité du système, la parole ministérielle exprime le trouble d'une double exigence dont elle peine à articuler les deux termes. L'établissement scolaire se situe à cette articulation délicate, porteur d'une ambiguïté politique de fond, dont les ministres ne sortent souvent qu'à leur détriment et donc timidement. Cette pusillanimité est en retrait du cadre législatif national lui-même tendu par des objectifs communs aux pays de l'OCDE mais aussi et de plus en plus par l'engagement des collectivités territoriales sur les enjeux éducatifs, au plus près des établissements scolaires. Elle est sans doute en partie compensée par l'action et la communication administrative, en particulier à l'échelle des académies (il faudrait néanmoins le vérifier). Faisons l'hypothèse néanmoins que les établissements scolaires gagneraient à ce que leur identité d'organisation et le périmètre de déploiement de leur autonomie soient posés comme un fondement des politiques d'éducation.

Bénédicte DURAND, François MONTI

IGAENR