

La longue marche inachevée vers l'autonomie des collèges et lycées en France

Bruno Magliulo

Inspecteur d'académie honoraire

Le débat sur l'autonomie des établissements scolaires prend sa source dans les presque deux siècles et demi d'évolution du système éducatif français, depuis la Révolution de 1789. Nous exposerons schématiquement, dans les lignes qui suivent, les avancées progressives réalisées dans ce domaine de 1789 à nos jours, en concentrant notre regard sur les collèges et lycées, ainsi que les termes du débat actuel sur ce sujet : jusqu'où peut-on pousser l'autonomie ?

1. De 1789 à nos jours : la lente mais inexorable poussée de l'autonomie des établissements scolaires secondaires en France

Dans sa Constitution de 1791, le gouvernement révolutionnaire édicte qu'il faut « créer et organiser une instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard de parties d'enseignement indispensables à tous les hommes ». Ce principe très fédérateur n'empêche pas l'émergence d'une controverse opposant Condorcet (et derrière lui ceux que l'on appelait alors les « girondins ») à Robespierre (et ses soutiens « jacobins »). Les premiers étaient partisans d'une « École émancipée », point trop dépendante du pouvoir central, capable de s'adapter aux besoins de chacun dans les diverses régions du pays, alors que les seconds considéraient que l'École devait être l'instrument par excellence de l'unité nationale, donc « unique » et très centralisée. C'est cette deuxième ligne qui l'emporta, si bien que l'École républicaine naissante fut dès son origine considérée comme étant au service de la puissance de l'État central, et devait progressivement remplacer le quasi monopole en ce domaine de l'Église. Ainsi, s'installa un système éducatif français très centralisé, une « École unique pour tous ». On sait que pour autant, subsista un secteur d'écoles religieuses d'abord tolérées et promises à un effacement progressif, mais qui en réalité perdurèrent dans le paysage de l'enseignement secondaire français. Ainsi, dès le départ, l'« École unique pour tous » n'était pas si unique que cela.

Peu ou prou, ce système à fort degré de centralisation dura jusqu'au tournant de l'année 1968. On rétorquera que quelques évolutions sont malgré tout venues pondérer l'hyper centralisation d'alors, mais rien à nos yeux qui marque un virage décisif vers plus d'autonomie. C'est après la crise sociale de 1968 que les autorités centrales ont commencé à véritablement s'interroger sur le fonctionnement des collèges et lycées. Ils y étaient poussés par le climat social ambiant, mais aussi par la difficulté croissante de gérer pédagogiquement la "démocratisation" de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire l'arrivée en masse dans les collèges (surtout) et les lycées, d'élèves issus de catégories sociales moins favorisées. La perte d'homogénéité du public scolaire obligea nos responsables politiques à poser la question du passage d'une « École unique pour tous », à une École répondant aux besoins de chacun.

Ces réflexions débouchèrent en 1975 sur une réforme (dite "réforme Haby", du nom du ministre de l'Éducation nationale d'alors) qui, pour la première fois, évoquait la nécessité d'introduire plus d'autonomie pédagogique et administrative. « Au niveau de l'établissement, disposait l'exposé des motifs de la loi de 1975, les responsabilités assumées collectivement (par les divers membres de la communauté scolaire) justifient la part d'autonomie pédagogique et administrative qui sera laissée aux lycées et aux collèges. »

Peu après, en 1979, le ministre Christian Beullac passa une commande à l'Inspection Générale : « observer le développement de l'autonomie des établissements scolaires, apprécier sa réalité et l'usage qui en est fait ». Le rapport qui en découla fit date. Il inspire encore aujourd'hui nombre d'avancées dans ce domaine. L'Inspection générale propose une définition de l'autonomie : « droit de s'administrer librement dans le cadre d'une organisation plus vaste que régit un pouvoir central ». Prudemment, ce rapport fixa des limites (l'autonomie ne se conçoit que dans le cadre du pouvoir de l'État), et émit l'idée que l'autonomie ne saurait être prise pour une fin en soi : « c'est une [simple] technique d'organisation », rien de plus. Autrement dit, l'autonomie n'est pas l'indépendance. Elle doit, plus modestement, être conçue comme une recherche de plus grand équilibre entre le pouvoir central et le pouvoir local.

De la réforme Haby à nos jours, de nombreuses mesures allant dans le sens d'une plus grande autonomie furent prises, Création en 1981 des zones d'éducation prioritaire ; décision de doter chaque établissement d'un temps pédagogique libre de toute contrainte nationale (« 10 % ») ; obligation d'élaborer chaque année un projet d'établissement ; nouveau statut des établissements publics locaux d'enseignement qui détache les collèges et lycées publics de la tutelle de l'État en ce qui concerne les investissements immobiliers et mobiliers, au profit des conseils généraux (pour les collèges) et des conseils régionaux (pour les lycées) ; importantes modifications concernant le recrutement et la gestion des carrières de certaines catégories de personnels (notamment d'une partie des personnels Atos : agents, techniciens, ouvriers, personnels de service...) qui deviennent fonctionnaires territoriaux ; montée en puissance des collectivités territoriales dans le domaine de la formation (initiale et continue) professionnelle ; nouveau statut des personnels de direction des établissements publics (édicte en 1988) qui reconnaît officiellement le rôle de pilote (dans les domaines administratif et financier, mais aussi pédagogique) de ces acteurs de terrain (ceux de l'enseignement privé sous contrat jouaient ce rôle depuis plusieurs années) ; création par l'article 34 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 24 avril 2005 d'un droit pour chaque établissement de réaliser des expérimentations pédagogiques pouvant sortir du cadre des textes et règlements ministériels ; forte augmentation de la part du temps pédagogique « hors programme national » ... Nous pourrions citer bien d'autres mesures.

2. Peut-on aller plus loin, et jusqu'où ?

Par petites touches successives, la marge d'autonomie des établissements s'est indéniablement accrue, et le mouvement est loin d'être achevé. Jusqu'où oserons-nous aller ? Comme me l'a dit un chef d'établissement de mes amis qui ne souhaite pas être cité : « chacun sait qu'il faut que ce mouvement aille encore de l'avant, mais chacun sait aussi qu'on s'est fortement rapproché d'une zone de résistance potentielle forte, notamment de la part de certains enseignants car les évolutions à venir vont principalement concerner le domaine pédagogique, domaine ultra sensible en vérité ». C'est pourtant ce qui constituerait une avancée significative : donner aux équipes de direction une importante marge d'autonomie pour le recrutement des personnels de l'établissement – y compris les personnels enseignant et d'éducation – et accroître leurs compétences en matière d'évaluation des personnels. Plus encore, certains revendiquent le droit pour les personnels de direction de définir certains postes à profil en phase avec le projet d'établissement, et de recruter eux-mêmes les personnes qui auront à remplir la mission attendue. Ce serait une véritable révolution.

Une autre « frontière » pourrait être explorée : certains vont jusqu'à considérer que l'autonomie ne sera « pure et parfaite » (pour détourner le vocabulaire des sciences économiques lorsqu'on y évoque la concurrence pure et parfaite) que si, en plus des avancées précédemment évoquées, on ajoute celle qui permettrait aux établissements secondaires de choisir leurs élèves. C'est une évolution qui, sauf exception, est inimaginable dans le cadre actuel de la Constitution française et du modèle scolaire républicain, du moins pour les collèges et lycées publics et privés sous contrat. Il en va bien sûr autrement pour ceux qui sont hors contrat.

3. Le secteur privé sous contrat en avance

Une observation finale nous semble nécessaire. Cet article a jusque là fait en partie l'impasse sur les particularités des collèges et lycées privés sous contrat d'association avec l'État. Or, du fait du « caractère spécifique » reconnu par la loi, ces derniers ont fréquemment su anticiper ces évolutions, sans attendre que le ministère le leur demande par textes réglementaires ou prescriptions officielles.

J'oserais dire que le secteur privé sous contrat a toujours eu une (voire deux ou trois) longueur(s) d'avance sur le secteur public en ce qui concerne la quête d'autonomie des établissements. Ancrée au cœur de leur « culture », se niche depuis longtemps la volonté de répondre localement au plus près des attentes des familles qui leur confient leurs enfants, et de ne pas s'enfermer dans le modèle de l' « École unique pour tous », et pour cela, de libérer dans leurs établissements l'esprit de créativité et d'initiative de chacun. Il n'est donc pas étonnant que les responsables de cette catégorie d'établissement (et notamment le Secrétariat général de l'enseignement catholique et les directions diocésaines) aient su développer ce souci de plus grande autonomie, dans le respect des lois qui régissent leur rapport avec les autorités ministérielles. Un domaine est à cet égard particulièrement révélateur : celui du recrutement des personnels. Alors que dans la plupart des cas, les équipes de direction des collèges et lycées publics ne bénéficient que d'une très faible marge de manœuvre, celles des établissements privés bénéficient pour cela d'une marge d'autonomie beaucoup plus importante. Or, aux yeux de beaucoup, l'autonomie ne sera réelle que le jour où le recrutement des personnels sera largement sous la responsabilité des équipes d'établissement.