

Sous l'autonomie controversée, le pouvoir masqué¹

Olivier Maulini

Université de Genève

Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation

Laboratoire Innovation Formation Education (LIFE)

Dans l'école (au singulier), l'autonomie des établissements (au pluriel) peut passer alternativement pour la pire ou la meilleure des libéralités. Sonne-t-elle le glas de l'unité nationale, ou au contraire celui d'une égalité de façade enfin démasquée ? Libère-t-elle d'un carcan archaïque, ou en organise-t-elle plutôt un autre, habilement *managé*, plus contraignant parce que plus rusé ? Paraphraser une célèbre question d'élève (« Qui c'est l'conseil ? », Oury & Pochet, 1979) invite à déplacer (un peu) le questionnement. Au lieu de nous demander si l'autonomie est un bien ou un mal en soi, un progrès ou une régression quoi qu'on en fasse, demandons-nous *qui* gagne réellement en pouvoir quand l'établissement acquiert des galons. Je vais suivre cette piste en partant de la situation française actuelle, à la fois conditionnée par son héritage jacobin et soumise au devoir de participation contemporain (Rosanvallon, 2011).

Conquête ou décret ?

Dans le programme électoral qui vient de le porter à la Présidence de la République, le candidat Emmanuel Macron affirmait vouloir « donner plus d'autonomie aux équipes éducatives », qui seront « suivies et évaluées » pour valoriser et étendre leurs responsabilités. Son ministre de l'éducation Jean-Michel Blanquer, sitôt nommé rue de Grenelle, a confirmé cette volonté de décentralisation : « il y aura des évolutions du système, qui ne seront pas verticales ». Dans son livre publié en 2016, l'autonomie des établissements figurait au premier rang des moyens destinés à améliorer les apprentissages des élèves. Cette mesure impliquait un pouvoir renforcé des directions (chargées du recrutement et de l'évaluation des personnels), une modulation partielle des programmes nationaux, une régulation de ce dispositif par la mesure des résultats et leur publication, mais aussi un encouragement aux initiatives locales, à leur coordination, au travail d'équipe et au développement professionnel des enseignants. Interrogé à l'époque par le *Café pédagogique*, le futur ministre « en marche » résumait : « on doit permettre à des équipes de proposer des projets pour faire progresser une école ou un établissement ; aujourd'hui, à cause de faits réels mais aussi des discours pessimistes faciles, l'institution est vue comme une chape de plomb ; elle doit devenir une référence positive qui aide chacun à s'accomplir, à proposer, à contribuer au progrès collectif ». L'autonomie envisagée devait réduire autant l'emprise bureaucratique que le sentiment subjectif que tout s'y joue sans que personne n'y puisse rien changer.

¹ Texte rédigé à la demande des *Cahiers pédagogiques*.

Il est bien entendu trop tôt, non seulement pour juger une telle politique, mais même pour s'en faire une idée détaillée. Car en matière d'autonomie des écoles (comme ailleurs en pédagogie), le diable des effets se cache dans le détail des mesures adoptées, quand ce n'est pas dans la manière dont cette adoption est ou non négociée. « Sois autonome ! » Cette obligation de s'affranchir n'est pas devenue pour rien l'archétype de l'injonction paradoxale dont tout libre penseur devrait se méfier. Et l'autonomie des acteurs faibles – celle des élèves (face à leurs maîtres), des employés (face à leurs patrons), des personnes âgées ou en situation de handicap (face aux soignants et aux services sociaux) – n'est pas par hasard régulièrement controversée. C'est que la véritable autonomie ne se décrète pas, même gentiment, même pour la bonne cause, même pour « le bien des enfants » ou « l'intérêt de la Nation ». Elle se conquiert. Elle se gagne contre un pouvoir qui ne la concède pas d'emblée, qui attend des preuves de souveraineté avant de lâcher la bride censée jusqu'ici vous protéger. Sinon, l'initiative apparemment laissée n'est qu'une obéissance adroitement extorquée. Une obéissance peut-être avisée, peut-être féconde, mais qui n'émane pas d'une intime volonté, d'un sujet réclamant et obtenant le droit de se passer de contrôle pour penser et agir mieux que son donneur d'ordre ne saurait l'y forcer. C'est la difficulté qu'aucun gouvernement ne peut ignorer : comment décréter l'autonomie depuis le sommet, si les équipes pédagogiques déjà autonomes la pratiquent à leur façon, et que les autres se soumettent peut-être, mais sans prise de pouvoir digne de ce nom ? (Maulini & Progin, 2015)

Sous l'autonomie, le pouvoir : changer de question ?

Soyons honnête : personne ne peut dire – surtout pas un chercheur – si « l'autonomie des établissements » est une bonne chose ou non. Il y a beaucoup trop d'inconnues dans l'équation. Commençons donc par recenser les principaux enjeux d'arrière-fond, avant de voir si tant d'incertitude nous condamne ou pas à l'attentisme et au *statu quo*.

1. La première variable à considérer tombe sous le sens : à quoi mesure-t-on qu'une politique éducative est bonne ou non ? Il y a tant d'idéologie derrière nos critères de validation, que même l'échec scolaire peut passer pour une preuve d'exigence dans les milieux les plus élitistes. Les écoles les mieux cotées dans les *rankings* y sont volontiers accusées de sacrifier les humanités, le lien social, les valeurs nationales ou même la santé de leurs élèves sur l'autel des tests standardisés. À quoi bon imiter les Chinois ou les Coréens (champions des examens) si eux-mêmes cherchent à rendre leur jeunesse plus créative, entreprenante et même heureuse en s'inspirant en partie de l'Occident pour moderniser leurs systèmes de formation ?
2. Encore les comparaisons internationales montrent-elles assez clairement que les inégalités sociales, la sélection précoce ou une formation défailante des enseignants affaiblissent les résultats des élèves, que les instruments de mesure plaisent ou non. Mais l'autonomie des établissements ? PISA observe bien une corrélation positive entre les rangs des différents pays et le degré d'autonomie locale en matière de « définition et élaboration des programmes et des évaluations » (OCDE, 2011). Accompagnée d'une évaluation des établissements (plutôt que des enseignants) et d'un leadership centré sur les apprentissages

(donc forcément participatif), une certaine latitude de décision semble produire de l'*empowerment* dans un cadre où les objectifs pédagogiques et les ressources matérielles sont centralement et solidement définis (Caldwell, 2015). Mais la seule variable statistiquement contrôlée étant le produit intérieur brut des pays concernés, rien ne permet de dire si les bons scores d'un État riche découlent de sa décentralisation, ou si ce sont à l'inverse ses performances élevées qui créent une confiance source de déconcentration. Le Canada et ses commissions scolaires ou la Finlande et ses *Koulutilat* pratiquent par tradition une gouvernance spatialement disséminée. Mais rendre les écoles autonomes dans un pays (la France) dont le parlement a voulu régir l'enseignement de l'histoire et un ministre celui de la correspondance graphophonologique devra forcément tenir compte des limites culturelles du transfert d'efficacité...

3. Le seul constat à peu près évident est à la fois solide et peu surprenant : toute rupture de gouvernance trop franche se paie comptant, surtout si elle avance en trichant avec les mots, donc hypocritement. Quand la bannière de l'autonomie cache en fait une libéralisation du marché de l'éducation (fin de la carte scolaire ; laisser-faire dans l'offre et la demande de prestations ; prime aux meilleurs vendeurs concentrant les meilleurs acheteurs, comme la Suède l'a expérimenté dernièrement), elle a de quoi rebuter les tenants d'un service public universel, redistribuant au moins partiellement les ressources culturelles. Et lorsqu'elle renforce au contraire le pouvoir central, par exemple en élargissant les attributions de chefs d'établissements eux-mêmes soumis à un rendre compte de plus en plus envahissant (celui qui ajoute la remontée d'informations aux prescriptions descendantes), il ne fait qu'inventer une forme renouvelée mais d'autant plus accablante de contrôle tatillon (Hibou, 2012). Peut-être le secret du bon management est-il en fin de compte aussi subtile qu'évident : avant d'être *pour* ou *contre* l'autonomie des établissements, demandons-nous *qui est l'établissement* en question. Si ce sont les usagers transformés en clients et/ou le directeur muté en entrepreneur, que restera-t-il aux enseignants et à leur professionnalité ?

Équité ou redevabilité : et si c'était « et » ?

Car, cette fois, ne nous y trompons pas : comme les lieux communs de la *cohérence*, de la *qualité* ou de l'*égalité des chances*, celui de l'*autonomie* offre un choix en trompe-l'œil s'il refoule la question des rapports de force sous un mot impossible à dénigrer. En première analyse, le *self government* ne se refuse pas. Pour un enseignant, c'est un gage de pouvoir, une valeur qu'il impose à ses élèves et qu'il a peu de peine à endosser. Mais sous le consensus de surface prospère l'influence dissimulée. Plus l'autonomie des écoles devient celle des familles de choisir un *provider* à leur goût, plus « le client est roi » et mieux règne le chacun pour soi. À l'inverse, plus les décisions reviennent au chef d'établissement et, derrière lui, à la chaîne verticale de commandement, plus le sens du travail décroît sous le poids de la procéduralisation. Les groupes scolaires en bonne santé cherchent et trouvent généralement – entre ces deux excès – un compromis équilibré : les élèves et leurs parents y ont le sentiment d'être considérés comme des partenaires ; les professionnels y sont en échange satisfaits de s'impliquer et d'être pour cela respectés. Le « climat » des écoles est depuis longtemps connu

comme facteur auxiliaire de succès. Mais il n'est (bien) tempéré que si les pouvoirs qui s'y croisent sont patiemment, justement et donc sereinement distribués. Comment le seraient-ils s'ils avançaient masqués ?

Dans son livre-manifeste *Révolution*, Emmanuel Macron croisait deux principes que l'on pourrait aussi bien opposer : plaidant contre les défauts de l'uniformité, il suggérait de dynamiser l'école française, d'abord par la discrimination positive (valeur de gauche ?), ensuite par le correctif de l'évaluation (valeur de droite ?). Les deux choses se contredisent-elles ou peuvent-elles au contraire se combiner ? L'État soucieux de « donner plus » aux populations « qui ont moins » (redistribution) peut-il au demeurant « demander plus » aux fonctionnaires qui lui « rapportent le moins » (imputation) ? On devine qu'un parti de gauche antilibéral préférerait l'équité sans la redevabilité ; et son adversaire d'une droite radicale les deux priorités inversées. Peut-être gouverner au centre implique-t-il d'associer les deux idées, de les afficher tour à tour pour ne fâcher personne, ou encore de les conjuguer vraiment en associant l'ensemble des acteurs au maniement délicat et coordonné de chaque curseur. Mais ici finissent les spéculations, et commence l'expérimentation. Ou non.

Car l'ultime difficulté, c'est qu'une expérience (« Essayons ! ») pourrait bien résoudre le problème... sauf si c'est en réalité son fin fond parce qu'on se trahirait en mettant naïvement le doigt dans l'innovation. Là où un esprit pragmatique évolue volontiers par tâtonnements, l'autre, plus sceptique, veut débattre des preuves *avant* de se lancer inconsidérément. Quel est le plus autonome, finalement : celui qui discute tant qu'il faut quitte à patienter, celui qui agit dès que possible quitte à se corriger, ou le troisième, qui veut faire les deux, dût-il refuser une alternative trop clivante pour bien gouverner ?

Références :

- Blanquer, J.-M. (2016). *L'École de demain. Propositions pour une Éducation nationale rénovée*. Paris : Odile Jacob.
- Caldwell, B. J. (2015). *Impact of School Autonomy on Student Achievement in 21st Century Education: A Review of the Evidence*. Report for the International study on school autonomy and learning. Brighton: Educational Transformations.
- Feyfant, A. (2017). À la recherche de l'autonomie des établissements. *Dossier de veille de l'IFÉ*, 118. URL : ife.ens-lyon.fr
- Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris : La Découverte.
- Macron, M. (2016). *Révolution*. Paris : XO.
- Maulini, O. & Progin, L. (Ed.) (2016). *Des établissements scolaires autonomes ? Entre inventivité des acteurs et éclatement du système*. Paris : ESF.
- OCDE (2011). Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? *PISA à la loupe*, 9. URL : www.pisa.oecd.org
- Pochet, C. & Oury, F. (1979). *Qui c'est l'conseil ? Mise en route d'une classe, techniques Freinet, pédagogie institutionnelle*. Paris : Maspero.
- Rosanvallon, P. (2011). *La société des égaux*. Paris : Seuil.