

Les modèles contemporains de légitimité des chefs d'établissement français

Contemporary models of legitimacy of French school principals

Yves Dutercq



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rechercheformation/2387>

DOI : [10.4000/rechercheformation.2387](https://doi.org/10.4000/rechercheformation.2387)

ISSN : 1968-3936

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 30 mars 2015

Pagination : 35-50

ISBN : 978-2-84788-846-1

ISSN : 0988-1824

Référence électronique

Yves Dutercq, « Les modèles contemporains de légitimité des chefs d'établissement français », *Recherche et formation* [En ligne], 78 | 2015, mis en ligne le 30 mars 2018, consulté le 02 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rechercheformation/2387> ; DOI : [10.4000/rechercheformation.2387](https://doi.org/10.4000/rechercheformation.2387)

Les modèles contemporains de légitimité des chefs d'établissement français

> Yves Dutercq

Université de Nantes, équipe CREN (Centre de recherche en éducation de Nantes)

RÉSUMÉ : En France, les mesures de décentralisation et l'instauration d'un statut d'autonomie partielle des établissements du second degré au milieu des années quatre-vingt ont transformé les missions des chefs d'établissement. La légitimité dont ils bénéficient aujourd'hui, consacrée par un nouveau statut en 2001, en fait des leaders mais aussi des porte-parole de leur établissement. Leur formation a évolué, laissant une grande place à la dimension managériale de leur activité, tout en continuant à les installer comme relais de la chaîne hiérarchique. Pour répondre à leurs nouvelles responsabilités et en écho aux tensions de leur référentiel de formation, ils se sont construit une culture spécifique, qui s'appuie sur différents modèles de légitimité mais les éloigne de celle du corps enseignant dont la plupart sont encore issus. Or le pilotage des ressources humaines exige que soit effectivement reconnu un rôle de leader éducatif qui va à l'encontre de l'esprit d'autonomie pédagogique et de professionnalité revendiqué par les enseignants.

MOTS-CLÉS : autonomie, chef d'établissement scolaire, décentralisation, responsabilisation

NDRL : Nous utilisons l'appellation de chef d'établissement et de directeur pour l'ensemble du texte afin de ne pas l'alourdir. Ce masculin inclut bien évidemment la chef d'établissement et la directrice et n'a aucune intention discriminatoire.

Les lois françaises de décentralisation des années quatre-vingt et les mesures qui les ont accompagnées, avec en particulier l'instauration d'une autonomie partielle pour les établissements secondaires, ont profondément transformé les fonctions liées à la direction des établissements scolaires. En effet, les politiques de délégation au local impulsées depuis lors – statut d'établissement public local (EPL), projet d'établissement, contractualisation, responsabilisation – ont conféré un rôle central aux chefs d'établissement pour assurer la mobilisation des personnels, produire des résultats, susciter l'innovation, tout en garantissant le respect du cadre national (Dutercq, 2005a; Lebond et Moracchini, 2010). L'accroissement de leurs responsabilités et de l'empan de leur mission s'est accompagné d'une forte reconnaissance de la part de leur hiérarchie qu'a consacrée en 2001 un nouveau statut de personnel de direction qui leur a été accordé en même temps qu'à leurs adjoints.

Mais ce statut leur impose autant d'obligations qu'il leur accorde d'avantages. Si les personnels enseignants restent au cœur du système éducatif parce que ce sont eux qui sont en contact direct avec les élèves et *a priori* les premiers vecteurs de leurs réussites ou de leurs difficultés, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que leurs tâches s'inscrivent dans une action collective plus globale, qu'elles nécessitent d'être stimulées et coordonnées et que, pour cela, une grande attention est à porter à ceux qui sont chargés de leur encadrement local. A cet effet les réformes dont ils ont fait l'objet installent les chefs d'établissement comme leaders au sens managérial du terme (Bouvier, 2001 ; Pelage, 2003 ; Barrère, 2006 ; Leithwood, Harris et Hopkins, 2008 ; Young *et al.* 2009), tout en les érigeant en « porte-parole » (Latour, 1984) de leur établissement. C'est ainsi que peut être retraduite aujourd'hui, et de façon moins contradictoire qu'à l'origine, la double fonction de directeur de l'établissement et de président de son conseil d'administration qui a été confiée au chef d'établissement par la loi de 1983 créant les EPLE.

Toutefois, accéder au statut de personnel de direction c'est en même temps se couper du corps des enseignants, dont la grande majorité des chefs d'établissement est encore issue, et perdre fonctionnellement mais aussi symboliquement la proximité culturelle dont bénéficiait le *primus inter pares*. Comment alors revendiquer le leadership pédagogique affirmé dans les textes qui définissent leurs missions (Brest, 2011) mais que les personnels enseignants peinent à leur accorder au sein de l'établissement (Progin et Gather Thurler, 2014)? De plus en plus managers, de moins en moins pédagogues, ces ex-enseignants qui n'enseignent et n'enseigneront plus se trouvent confrontés sur le terrain à des conflits de légitimité difficiles à gérer (Baluteau., 2009).

Dans la suite, nous reprendrons les éléments et développerons l'analyse des différents modèles de légitimité entre lesquels les chefs d'établissement naviguent ou choisissent aujourd'hui, navigation et choix contraints par des impératifs à la fois de situation, de redevabilité et de carrière. Nous nous appuierons pour illustrer cette réflexion sur des exemples extraits d'un ensemble de travaux menés depuis la fin des années quatre-vingt-dix sur l'encadrement éducatif (Dutercq, 2005a, 2005b, 2006, Dutercq et Lang, 2002, Dutercq et Mons, 2013)

1. Une légitimité qui reste d'abord de nature institutionnelle

Les mesures, liées entre elles, prises au début des années deux mille (statut de personnel de direction puis contractualisation sous forme d'une lettre de mission négociée) ont donné aux chefs d'établissement une nouvelle assise institutionnelle destinée à leur permettre de mieux répondre aux charges qui leur avaient été confiées. Devenir personnel de direction, c'est en particulier disposer officiellement de l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des personnels exerçant dans l'établissement, revendication portée depuis longtemps par un grand nombre d'entre eux (Maresca, 1993).

1.1. Une influence longtemps limitée

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, le pouvoir institutionnel effectif des chefs d'établissement est resté limité, précisément parce qu'ils ne disposaient que d'une autorité contestée sur les enseignants (Guillaume, 1990). Exerçant une fonction souffrant d'un déficit de reconnaissance, pâtissant de la diversité de leur recrutement et des déficiences de leur formation, ils affichaient en contrepartie leur solidarité aux yeux extérieurs. L'illustration la plus significative en était le regroupement au sein d'un syndicat puissant et largement majoritaire, fonctionnant d'abord comme une instance de défense et de promotion des intérêts catégoriels (Grellier, 1998). Mais le même syndicat est aussi, à travers ses réunions régionales et les contacts entre ses membres, un lieu de rencontre et d'échange professionnel pour beaucoup de ceux qui, en raison de leurs attributions, éprouvent une forme d'isolement et de la difficulté à aborder certains sujets avec les autres personnels de l'établissement dont ils ont la charge (Six, 1991 ; *Éducation & Management* n°7, 1991 ; n°12, 1993).

On connaît de surcroît les soupçons qui ont longtemps pesé sur les chefs d'établissement. Le corps en aurait été pour une bonne part constitué d'enseignants ayant fui la classe où d'ailleurs ils ne se seraient jamais imposés, si bien que leurs collègues restés enseignants ne leur accordent qu'une médiocre considération et ne leur reconnaissent aucune autorité, les professeurs agrégés en particulier estimant n'avoir de compte à rendre qu'à l'inspection générale de leur discipline (Gentzbittel, 1994 ; Obin, 1996). La seule hiérarchie admise, implicite et d'ordre académique, repose sur le diplôme et la formation initiale et est consacrée par le traitement. « Quelle autorité puis-je avoir sur mes profs agrégés qui gagnent une fois et demie ce que je gagne, moi l'ex-instit », même pas licencié de l'université ! » se confiait avec lucidité un principal de collège que nous interrogeons en 1987. Ce sont en effet les principaux qui ont le plus souffert de ce déficit de crédibilité, ce qui les a conduits à fonder leur légitimité, quand ils en bénéficient, sur les relations de proximité entretenues au sein de petites communautés : le tutoiement est monnaie courante, la sympathie se manifeste par de régulières apparitions en salle des professeurs et des repas partagés (Dutercq, 2003). Parmi les proviseurs, longtemps n'émergent que quelques figures charismatiques et innovantes qui marquent l'histoire de leur établissement et s'installent comme référence indépassable, rendant difficile l'affirmation de leurs successeurs. Dans la plupart des cas, les enseignants qualifient l'équipe de direction d'« administration » pour marquer les limites auxquelles ils cantonnent son action : l'administration, c'est à leurs yeux un domaine purement technique, assujéti à des considérations non pédagogiques et sur lequel justement eux, professeurs, ne s'aventurent pas.

Cette vision de l'administration des établissements, et donc de la tâche de ceux qui sont à leur tête, est pourtant déjà totalement dépassée dans les faits puisque, à la suite du mouvement de déconcentration qui accompagne la décentralisation, la délégation accordée par le niveau central aux établissements induit des nécessités d'une tout

autre nature. On attend de la localisation de l'action éducative, y compris dans le cadre contraint de la déconcentration, qu'elle facilite la résolution des multiples problèmes que posent des systèmes éducatifs de plus en plus difficiles à gérer de façon globale et centralisée. Faire des établissements et du niveau local des lieux stratégiques de mobilisation et de responsabilité en faveur d'une gestion plus efficace de l'action éducative, c'est inévitablement accorder bien plus de poids au rôle des directions d'établissement. Une telle ambition appelle d'importantes transformations de statut et de définition des compétences mais aussi un véritable saut culturel pour des personnels encore peu préparés. De tous ces points de vue les évolutions ne furent pourtant que très lentes.

1.2. La longue marche vers un statut plus adapté

La localisation de l'administration de l'action publique, conséquence des Lois de décentralisation de 1982 et des différentes mesures sectorielles qui les ont suivies, mettent fortement en question un fonctionnement traditionnel de nature bureaucratique et hiérarchique, fondé sur une référence quasi exclusive à la régulation par le contrôle *a priori*, essentiellement rapporté à la conformité au règlement. Dans la nouvelle configuration de délégation de responsabilités qui se dessine dans les années quatre-vingt et s'affirme par la suite, les agents se retrouvent en effet confrontés à des situations que les textes et les prescriptions dont ils disposent ne permettent pas de traiter convenablement (Demailly, 1992 ; Tapie-Grime, 2003). Certes ils ont appris depuis déjà longtemps à jouer avec les cadres réglementaires pour répondre aux difficultés rencontrées ou agir dans les situations d'urgence. Mais ce qui est nouveau, c'est qu'ils sont désormais officiellement incités à agir de manière autonome, à prendre leurs responsabilités, sans d'une part que les règles aient été clairement revisitées, sans d'autre part qu'ils aient été formés à de tels modes d'action. Bien plus, les autres personnels des établissements, dont dépend largement l'efficacité des décisions des chefs d'établissement, ne sont que rarement informés des évolutions en cours ou, quand ils le sont, ne les approuvent pas (Dutercq, 2005a).

Dans cette période de transformation très progressive, qui court du milieu des années quatre-vingt, avec l'affirmation du statut local des collèges et des lycées, à la fin des années quatre-vingt-dix, marquées par les négociations entre le ministère et les représentants des chefs d'établissement, principaux et proviseurs font l'actualité éducative. Dans le cadre de leur responsabilisation et de la délégation qui leur a été faite de ce qui paraît ne plus pouvoir être géré à l'échelon national ou central, ils ont en effet à traiter un ensemble de problèmes délicats, souvent de nature sociopolitique, et par rapport auxquels ils sont encore démunis, alors que c'est leur responsabilité propre qui est désormais en cause. Il faut rappeler pour mémoire l'affaire du décès accidentel d'un élève à la suite de la chute d'un panier de basket dans la cour de son lycée, qui en 1991 conduit la proviseure et son intendant devant la justice, en raison même du nouveau statut des établissements. Est confié encore aux chefs d'établissement le soin de traiter au cas par cas la question du port du voile et donc du respect des règles

de la laïcité par leurs élèves. Il ne s'agit là que d'exemples qui, à l'époque, ont été fortement médiatisés, mais sont à resituer dans une configuration plus générale où le fonctionnement au quotidien des établissements multiplie, diversifie et complexifie les tâches des directions (Pelletier et Charron, 1998 ; Gille, 2002).

Cet alourdissement des responsabilités ne s'accompagnant d'aucune reconnaissance institutionnelle ni financière, le ministère se trouve confronté à une chute du nombre des postulants et donc à de grandes difficultés de recrutement dès le début des années quatre-vingt-dix. Pour y répondre, le choix est fait dans un premier temps de l'élargissement du vivier de candidats : le concours, sur dossier et audition, est ouvert à d'autres personnels de l'Éducation nationale qu'enseignants, en particulier aux conseillers principaux d'éducation et aux conseillers d'orientation, des tentatives sont faites en direction des personnels gestionnaires, fonctionnaires de rang A, comme les Chargés d'administration scolaire et universitaire (CASU). Durant une courte période, on ouvre même la voie au recrutement de cadres du secteur privé. Ces réorientations suscitent le débat entre les personnels en place, les syndicats et les prétendants. La majorité des enseignants mais aussi une grande partie des chefs d'établissement en activité estiment qu'une bonne connaissance du système éducatif, du fonctionnement des établissements et de la relation pédagogique est un préalable nécessaire. On pointe déjà le risque d'incompréhension entre un personnel en majorité enseignant et une direction de formation gestionnaire ou de culture entrepreneuriale. Rares sont ceux qui, comme l'Association des CASU pour l'innovation dans l'éducation (ACIDE), contre-argumentent en mettant en avant les nouvelles nécessités de l'exercice de direction d'établissement scolaire, plus attelées à l'organisation, au pilotage et au management qu'à la supervision pédagogique.

Une seconde voie est envisagée, celle de la redéfinition et de la revalorisation de la fonction de chef d'établissement, qui la rendrait plus attractive. C'est cette voie que privilégie le principal syndicat des principaux et proviseurs, sans rejeter une ouverture mesurée du concours à d'autres corps que celui des enseignants. C'est à une véritable construction de cause à laquelle se livre l'organisation, bien soutenue par un contexte qui rend de plus en plus visible les exigences du travail des directions d'établissement, et relayée par des alliés puissants au sein de la sphère politico-administrative : les alternances politiques des années quatre-vingt-dix, si elles ralentissent le processus et compliquent les négociations, ne changent pas fondamentalement la donne tant, sur cette question, les ministres qui se succèdent ont la même appréciation globale quant à la nécessité d'un changement de statut et d'une amélioration de l'attrait pour le métier. Au bout de dix ans, les chefs d'établissement obtiennent la récompense de leur mobilisation acharnée : la création d'un statut spécifique de personnel de direction (décret n°2001-1174 du 11 décembre 2001), une augmentation significative de leur traitement et de plus avantageuses perspectives de développement de leur carrière.

2. L'affirmation d'une double légitimité, interne et externe

Nous avons vu que c'est bien le mouvement de déconcentration des responsabilités vers les établissements du second degré qui donne aux chefs d'établissement une visibilité inédite dans l'enseignement public français. Il s'agit de répondre à la dénonciation d'un centralisme peu mobilisateur et désajusté par rapport à la diversité du local, d'ainsi accroître l'efficacité du système éducatif et sa capacité à répondre aux défis de la démocratisation. Ce changement de configuration exige une adaptation des formes d'action, et notamment un renforcement sur le terrain de la traduction de la politique éducative nationale dans une visée de meilleure compréhension de la part des personnels comme des partenaires et usagers.

Se posent en effet des problèmes de répartition des rôles, de mobilisation interne, de coordination avec des instances de culture et de statut différents, de communication et de valorisation des actions menées. En clair, la légitimité du chef d'établissement, essentiellement rapportée jusque là à sa loyauté institutionnelle, se fonde désormais sur une double reconnaissance en actes, de la part des personnels de l'établissement, d'un côté, de la part des partenaires de l'action éducative locale, d'un autre côté. Cette double reconnaissance s'inscrit sans ambiguïté dans le cadre d'un mode de pilotage associé à l'affirmation du leadership et censé contribuer à une meilleure efficacité des établissements (Protocole d'accord du 16 novembre 2000, <<http://www.education.gouv.fr/bo/2002/special1/texte.htm>>).

2.1. Un travail d'équipe à l'interne

Les nouvelles formes d'action induites par la délégation de responsabilités aux établissements conditionnent les relations entretenues avec les différents collaborateurs des chefs d'établissement dans l'objectif de les intéresser au projet dont il ont la charge et aux objectifs qui ont été définis au travers de leur lettre de mission et en accord avec leur hiérarchie.

Au premier rang de ces collaborateurs figurent ceux qui, comme eux, assurent au sein de l'établissement des missions transversales : leur ou leurs adjoints, le/la gestionnaire, le/la conseiller/ère principal/e d'éducation, auxquels peuvent s'ajouter tel ou tel responsable selon les spécificités de l'établissement (chef de travaux par exemple dans les lycées professionnels). Ces proches collaborateurs constituent ce qu'on assimile dans la plupart des établissements aujourd'hui à l'équipe de direction, même si l'appellation n'a rien d'officiel et même si la liberté d'action et le pouvoir dont chacun dispose ne sont pas équivalents. Mais un moindre pouvoir statutaire peut être compensé par la maîtrise de compétences spécifiques, indispensables au bon fonctionnement de l'organisation, comme c'est le cas du/de la gestionnaire, sur lequel/laquelle s'appuie fortement le chef d'établissement dont la formation en matière de comptabilité publique est rarement suffisante. Les contraintes financières, au cœur des politiques d'efficience et d'*accountability*, donnent un pouvoir grandissant aux gestionnaires avec lequel/elles le chef d'établissement doit croiser ses propres compétences.

Chacun des membres de l'équipe de direction telle que définie endosse donc une part des responsabilités propres au bon fonctionnement des établissements, qu'il assure en s'appuyant sur une catégorie de personnel dédiée (administration, entretien, service, éducation). En revanche le chef d'établissement reste en contact direct avec les personnels enseignants, même si dans le cas des gros collèges ou des lycées, les adjoints peuvent jouer un rôle privilégié d'interface au quotidien et participer à la gestion des ressources humaines à l'interne.

L'envergure de leur mission étant désormais plus large et les exigences plus grandes, les chefs d'établissement doivent donc procéder par répartition des tâches et délégation des responsabilités. Travailler en équipe suppose en effet de recourir à une stratégie d'*empowerment* à l'interne, seule apte à assurer la mobilisation de personnels dont beaucoup restent marqués par une tradition associant autonomie d'action et redevabilité réduite.

2.2. Un travail en partenariat à l'externe

Parallèlement à la mobilisation à l'interne, la reconnaissance et le statut dont les chefs d'établissement bénéficient supposent un important travail relationnel à l'externe. D'une part, leur inscription dans une chaîne hiérarchique que la déconcentration n'a guère remise en cause les oblige à de fréquents échanges avec les services académiques, à peine allégés par l'autonomie d'action concédée à travers la contractualisation de leur action : la régulation *a posteriori* laisse en effet davantage de latitude entre le contrat sur des objectifs et un projet, dont témoigne la lettre de mission, mais appelle en contrepartie une redevabilité fondée sur l'évaluation de l'efficacité des actions entreprises. D'autre part, les échanges se sont d'année en année intensifiés avec les partenaires extérieurs des établissements, au premier rang desquels figurent les collectivités dont ils dépendent : le département ou la région mais aussi la commune ou l'intercommunalité.

Si les collectivités ne sont pas encore les premiers bailleurs de fonds, les ressources qu'elles fournissent sont celles qui font la différence et qui se voient : amélioration du bâti, équipement, financement de projets spécifiques. De plus, la territorialisation de l'action éducative et le fonctionnement en partenariat ont conduit à ce que la dimension bureaucratique des procédures laisse la place ou, plus exactement, s'accompagne de négociation et, souvent, de lobbying.

Certains proviseurs, certains principaux sont réputés pour avoir construit une véritable expertise en la matière qui permet à leur établissement de susciter la bienveillance de la tutelle territoriale. C'est le cas pour ce collège, situé dans un quartier socialement mixte, où l'habitat social locatif a pris de plus en plus d'ampleur, provoquant la fuite des élèves des classes moyennes de la zone pavillonnaire. Le collège n'était pas le seul à connaître un tel phénomène dans un département où l'enseignement privé sous contrat est très présent et où les mesures d'assouplissement de la carte scolaire promulguées à l'époque ont exacerbé la concurrence (Dutercq

et Mons, 2013). Mais le principal bénéficie d'une bonne réputation auprès du conseil général et sait s'y prendre pour argumenter son cas : lancer une opération architecturale d'envergure qui rendra le collègue plus attractif et suscitera l'intérêt médiatique. C'est son collègue qui, parmi d'autres demandes équivalentes, se voit le premier accorder les subsides départementaux pour sa restructuration et sa reconstruction. Dans un autre département, connu pour les difficultés sociales de sa population et la faible réussite scolaire de ses jeunes, la question se pose de la réhabilitation de nombreux collèges qui ne peut être que progressive en raison du budget dont le conseil général dispose : un à deux établissements par an, pas plus, la compétition est ouverte pour figurer dans les premiers à prendre en compte, et quand les besoins paraissent partout équivalents, c'est le poids du principal qui prime et de la confiance qui lui est accordée pour faire au mieux fructifier l'investissement (Dutercq, 2005c).

Tout cela se prépare et n'est pas qu'une pure affaire de nécessité. Même les dossiers les plus solides sont d'autant mieux considérés qu'ils émanent des chefs d'établissement qui ont préalablement œuvré à ménager les contacts utiles, à construire les réseaux propices, notamment lors des diverses occasions qui leur sont offertes à cet effet. Parmi celles-là, et à côté des réunions institutionnelles obligées, les événements festifs et les commémorations sont des lieux stratégiques qui ne peuvent être négligés. Tandis que certains affirment limiter leur participation au nom de l'éthique ou de la primauté du « vrai » travail, d'autres n'hésitent pas à agir à la manière d'un chef d'entreprise comme ce proviseur qui s'efforce de se donner les moyens d'organiser dans son lycée de quasi-déjeuners d'affaires, à défaut d'avoir le budget pour inviter ses partenaires au restaurant (Dutercq, 2006). C'est, selon ses mots, la seule manière, « d'être pris au sérieux » par le milieu socioéconomique régional.

Les chefs d'établissement ont effet pénétré des mondes fortement construits autour de relations de type territorial, sous la forme de réseaux économiques et politiques, et qui attendent d'eux des comportements autonomes, aussi bien au niveau de la négociation qu'à celui de la décision. Ces comportements sont déjà dans les mœurs des proviseurs des lycées proposant des formations technologiques ou professionnelles qui sont habitués à glaner ressources et soutien dans l'environnement social de leur établissement. Ils disposent ainsi d'une marge de manœuvre précieuse à l'égard des services académiques mais qui les lie, d'une manière parfois dépendante, à leurs interlocuteurs économiques ou politiques, dont les réseaux sont déjà constitués. Ce mode de fonctionnement touche désormais l'ensemble des lycées, souvent à l'initiative même de chefs d'établissement qui trouvent dans les réseaux sociopolitiques et socioéconomiques locaux une reconnaissance et des avantages que leur principale tutelle institutionnelle a tardé à leur accorder. Dans cette configuration, ces personnels de direction définissent leur métier par référence au statut spécifique de l'EPL qui ne sépare pas les fonctions de pilotage du président du conseil d'administration et celles de contrôle du directeur et représentant de l'État, contrairement à la règle commune des établissements publics administratifs.

Le contrat tripartite instauré par la Loi d'orientation de 2013 et qui lie très officiellement établissement, services de l'Éducation nationale et collectivité de référence signale la place capitale prise par la tutelle territoriale dans le fonctionnement et le projet de chaque collège et de chaque lycée. Le temps est évidemment révolu où, dans les années quatre-vingt-dix, la procédure consistait à faire financer par les collectivités ceux des projets élaborés par les établissements que le Rectorat avait élus. La tutelle partagée des établissements scolaires entre Éducation nationale et collectivités territoriales n'avait pas ouvert à une contractualisation autre que celle qui, depuis la Loi d'orientation de 1989, liait à travers son projet chaque établissement au ministère représenté par ses services déconcentrés. Il aura fallu attendre presque 25 ans pour qu'on passe d'un contrat bipartite à un contrat tripartite mais, dans les faits, les chefs d'établissement avaient largement anticipé ce lent processus en associant la collectivité au projet envisagé.

Les liens de partenariat ont proliféré avec la décentralisation : renforcement régional de l'articulation entre éducation, formation et emploi, développement d'organisations des territoires associant préoccupations administratives et économiques (bassins d'emploi, bassins de formation, etc.). De même, la question du traitement des problèmes sociaux a multiplié les relations entre établissements d'enseignement, associations, autres services de l'action publique (police, justice, santé) et collectivités locales, au point de faire des établissements les lieux de coordination des actions de prévention et de sécurité (zone d'éducation prioritaire, comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, contrat éducatif local, veille éducative, programme de réussite éducative). Les chefs d'établissement comme les responsables des services académiques ont été conduits à entrer dans des réseaux externes à l'éducation, où les ressources sont nombreuses mais nécessitent un engagement fait d'entregent et d'esprit de concurrence, où la recherche d'efficacité ne s'accommode pas toujours du sens de la justice, tel qu'il est traditionnellement défini dans l'école, où la régulation de l'action et l'évaluation de la performance n'obéissent pas aux mêmes critères que ceux qui ont cours dans le monde scolaire. Derrière les arguments de l'efficacité, les intérêts sont pluriels, témoignant de différentes formes de légitimité, en rapport avec la fonction ou la situation de celui qui les exprime. Satisfaire les électeurs ou une partie des élus, chercher un effet de vitrine, promouvoir son groupe... le calcul et l'instrumentation sont certes très présents mais bien souvent ils ne se distinguent pas de l'intérêt général ou du souci légitime de trouver des solutions à des problèmes locaux.

3. Une légitimité fondée sur la responsabilisation

La France reste peu touchée par les politiques d'*accountability* qui se sont répandues comme mode de régulation des systèmes d'enseignement dans de nombreux pays, sous l'effet de l'expansion d'une idéologie libérale à l'ensemble des secteurs de l'action publique (Ranson, 2003 ; Dupriez et Mons, 2011). En revanche les attentes de performance sont de plus en plus affichées dans la gestion et l'administration de l'éducation française, comme en témoignent le projet ministériel et les projets

académiques annuels qui constituent les cadres d'action des responsables éducatifs français, en particulier les chefs d'établissement. La responsabilisation dont ils font ainsi l'objet d'une part s'apparente à une responsabilité encadrée, d'autre part suppose la délicate adhésion des personnels de terrain.

3.1. Une démarche de quasi-accountability

L'obligation de résultats et la recherche de performance concernent essentiellement en France les cadres éducatifs du premier et du second degrés (responsables de circonscriptions du premier degré, chefs d'établissement du second degré, responsables territoriaux, etc.) et ne touche en fait que très indirectement les personnels des établissements.

Ainsi les principaux et proviseurs doivent-ils, dès les premiers mois de leur affectation sur un poste, établir un diagnostic de la situation locale, fondé sur des données tangibles et qui leur permette de définir des objectifs prioritaires (des « axes de progrès », disent les textes officiels) assortis d'indicateurs chiffrés ou non et qui sont contractualisés avec leur supérieur hiérarchique, le recteur de l'académie ou son représentant. Ce contrat fait l'objet d'une négociation et prend la forme d'une lettre de mission personnalisée qui constitue le lien essentiel entre la sphère de décision et de pilotage et la sphère de mise en œuvre de la politique éducative. Une fois leur contrat validé, sur la base d'un document qui n'est pas public, les chefs d'établissement ont pour première obligation d'assurer le relais en incitant les acteurs de terrain à répondre aux objectifs fixés et donc à participer à la réussite de la politique éducative. Cette fonction d'incitation se double inévitablement d'une fonction de contrôle dans l'esprit de redevabilité auquel ils sont tenus.

En effet les chefs d'établissement doivent vérifier si les objectifs fixés nationalement sont atteints et en rendre compte en premier lieu à l'interne, puisque l'évaluation est destinée d'abord à l'administration et aux responsables politiques, dans la logique d'une chaîne hiérarchique. Mais ces comptes sont censés encore s'adresser aux usagers du système, de manière le plus souvent indirecte puisque la redevabilité transite par les macroacteurs de la sphère politico-administrative, en clair les hauts fonctionnaires du ministère. C'est à ce titre qu'on peut parler de démarche d'*accountability* ou de *quasi-accountability*.

Si les chefs d'établissement s'y plient, c'est qu'elle est devenue le principal moteur de leur carrière, auparavant surtout déterminée par le diplôme et le statut initiaux et l'ancienneté. Le contrat que formalise la lettre de mission a donc un autre rôle que celui précédemment défini, car il sert également de base à l'évaluation de l'action des chefs d'établissement. L'atteinte des objectifs fixés fait l'objet d'un bilan annuel mais surtout à l'issue de trois ans d'exercice. C'est sur la base de cette évaluation que sont demandées les promotions, notamment l'affectation sur des postes plus exigeants (postes à profil, gros établissements) et plus rémunérateurs. Ainsi les chefs d'établissement sont-ils incités, en tout cas dans les premières années de leur carrière, à un turn-over régulier dont le rythme et le caractère ascensionnel signalent la réussite. L'évolution de leur

formation est avérée par la création en 1997 d'un centre dédié à la formation initiale et continue à l'École supérieure de l'Éducation nationale (ESEN), dont le cursus proposé affirme de plus en plus nettement la prégnance des sciences du management et de gestion, ou encore de la sociologie des organisations. Cette redéfinition de la formation, qui s'accompagne du dynamisme de certaines associations ou revues professionnelles ambitieuses comme *Administration et éducation* ou *Éducation & Management*, prédispose les chefs d'établissement à concevoir leur carrière à la manière des managers de l'entreprise privée plus qu'en suivant la tradition du *cursus honorum* et de la promotion à l'ancienneté à laquelle les enseignants restent attachés.

Mais, et c'est cause de tensions inévitables, ils ne peuvent espérer ce développement ascensionnel de carrière que si les enseignants sont mobilisés sur les mêmes objectifs, car ce sont bien eux les premiers comptables des réussites des élèves qui constituent l'essentiel de ce qui est attendu des établissements scolaires. Cela suppose la reconnaissance d'un leadership interne et de nature pédagogique.

3.2. Des conflits de leadership

Il n'est pas difficile de concevoir que leadership externe et leadership interne entrent souvent en tension. La construction des réseaux nécessaires à l'affirmation d'un leadership externe est en effet une tâche très preneuse de temps et d'énergie et dont l'intérêt ne se mesure qu'une fois un réseau stabilisé et productif : ce n'est évidemment pas à chaque fois le cas et surtout ce n'est pas forcément perceptible depuis l'intérieur de l'établissement. En attendant, les chefs d'établissement qui ont conscience des enjeux de tels appuis externes doivent faire face aux dénonciations internes car les objectifs des personnels sont à horizon plus rapproché et renvoient d'abord au quotidien des classes ou de l'établissement.

Le problème est que ce leadership externe et cette mise en réseau de l'établissement n'auraient aucun sens et aucune portée si le chef d'établissement ne pouvait s'appuyer sur un personnel qui le reconnaisse en tant que médiateur. Le pilotage des ressources humaines suppose que soit effectivement admis son rôle de leader interne, à dimension fortement pédagogique (Normand, 2010).

Cette reconnaissance ne va pas de soi car l'instauration d'un tel leadership, officiellement assuré par le chef d'établissement, va à l'encontre de l'esprit d'autonomie pédagogique et de professionnalité affirmé par les enseignants (Lang, 1999). La tradition enseignante est en effet fortement marquée par une revendication de régulation de l'action de la part du groupe professionnel lui-même. La version récente du bon enseignant ne renvoie-t-elle pas, elle-même, à l'idéal du praticien réflexif dont l'expertise se développe sur le terrain et dans la classe et est régulée par l'action collective des enseignants de l'établissement (Dupriez et Malet, 2015)?

Les référentiels proposés pour les chefs d'établissement en France, comme du reste dans de nombreux autres pays, les installent comme de véritables leaders pédagogiques alors qu'ils ont été longtemps cantonnés dans des missions de gestion.

La démarche de projet auquel ils sont assujettis va dans ce sens, avec pour ambition de favoriser l'efficacité de l'école combinée à l'affirmation toujours affichée de meilleure justice scolaire (cf. par exemple, Projet de loi de finances pour 2015, 2, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/PAP_2015_BG_enseignement_scolaire.pdf>). Si le contexte d'exercice de la fonction diffère considérablement entre le petit collège en proie à la fuite de ses élèves et le grand lycée cherchant à améliorer son positionnement sur le marché des établissements d'excellence, quel que soit le type de difficultés auxquelles le chef d'établissement a à faire face, c'est la réussite dans les objectifs contractuellement établis avec les autorités académiques qui prime.

Depuis l'instauration du statut de personnel de direction (en 2001, la même année qu'est promulguée la LOLF) cette responsabilisation axée sur la performance est au cœur de la fonction, rompant avec l'ancien modèle qui privilégiait la conformité à de « bonnes pratiques », définies par des textes officiels, des programmes et des cultures professionnelles (Dutercq, 2005b). La contractualisation systématique a parachevé l'instauration d'un mode de régulation managérial, promouvant chez les chefs d'établissement la rationalisation de l'activité professionnelle, l'obligation de résultats et l'évaluation *a posteriori*. Dans la mesure où leur carrière est conditionnée par ce mode de fonctionnement, tous les chefs d'établissement sont donc concernés, à l'exception peut-être du petit nombre de ceux qui sont arrivés au sommet du *cursus honorum*,

La période actuelle confronte donc, au sein des établissements, deux formes de professionnalisme *a priori* antagonistes : l'une concerne l'équipe de direction et s'inscrit dans les politiques d'accountability préoccupées d'efficacité et de performances, l'autre est revendiquée par les enseignants et est centrée sur la réflexivité critique (Dutercq et Maroy 2014). Cette contradiction peut se trouver assez aisément résolue dans certains établissements autour d'objectifs d'excellence auxquelles s'attèle l'ensemble de ses membres au nom de logiques sans doute différentes selon leur fonction, mais qui convergent en définitive. Ailleurs, en particulier là où les difficultés des élèves appellent une autre conception de l'efficacité et *a fortiori* de la performance, il n'en va pas de même : le travail d'enrôlement mené par le chef d'établissement doit s'appuyer sur une action en faveur de l'attractivité et de la promotion de l'établissement qui nécessite un grand pouvoir de conviction interne et ne peut en même temps se passer d'un fort appui sur des ressources externes, comme nous l'avons plus haut évoqué.

Le conflit potentiel entre chefs d'établissement et enseignants est donc de deux ordres. Il renvoie d'abord au leadership pédagogique revendiqué par les uns et par les autres comme marque essentielle de leur légitimité : une légitimité pédagogique traditionnelle pour les enseignants, longtemps exercée de façon individuelle et qui cherche à se réaffirmer de manière collective et réflexive au sein de l'établissement ; une légitimité plus nouvelle pour les chefs d'établissement qui correspond à l'exercice contemporain de leur fonction et à l'évolution de leur statut. Le conflit porte ensuite, et de façon plus profonde encore, sur des définitions concurrentes et *a priori* peu

conciliables du professionnalisme : un professionnalisme autorégulé et de nature critique chez les enseignants, un professionnalisme de responsabilisation et préoccupé de résultats mesurables chez les chefs d'établissement.

Vers un au-delà du régime postbureaucratique ?

Quels que soient les réajustements opérés d'un ministre à l'autre, le pouvoir institutionnel procède en France depuis de nombreuses années, avec continuité, à une délégation explicite aux chefs d'établissement pour qu'ils stimulent la mobilisation à la base et deviennent les principaux vecteurs des réformes.

De leur côté, ces mêmes chefs d'établissement, dont les porte-parole nationaux ont largement suscité cette évolution de leurs responsabilités, prennent désormais très au sérieux les possibilités que leur accorde l'autonomie des établissements, spécialement pour définir la politique visant à atteindre les objectifs fixés par les instances nationales et académiques et orientée par l'obligation de résultats et la recherche d'efficacité. C'est à cette condition que se mesurent désormais la reconnaissance de leur institution et la crédibilité auprès de leurs partenaires. La systématisation d'un mode de régulation de type managérial s'accompagne alors de façon consubstantielle de l'affirmation du leadership assuré par les chefs d'établissement.

Le métier qu'ils exercent aujourd'hui n'a plus grand chose à voir avec ce qu'il a pu être autrefois, y compris dans son interprétation la plus positive du *primus inter pares*, mais la formation qui leur est actuellement dispensée n'en a pas encore tout fait pris la mesure. En effet cette formation, telle qu'elle est inscrite dans les référentiels *ad hoc* et telle qu'elle est pratiquée à l'ESEN, dont nous avons dit qu'elle était certes fortement imprégnée de management mais d'un management de nature largement postbureaucratique, prend trop peu en compte les dimensions liées aux relations intercatégorielles et interpersonnelles au sein de l'établissement. Or les politiques de responsabilisation, interprétées et traduites localement par les chefs d'établissement, transforment profondément les rapports qu'ils peuvent entretenir avec les personnels et plus particulièrement les enseignants, dilatant la distance culturelle qui s'est installée depuis longtemps déjà entre ces deux groupes professionnels.

C'est donc l'établissement, où se révèlent les problèmes de leadership et de légitimité en concurrence, qui constitue de ce fait aussi l'espace d'ajustement le plus convenable pour résoudre des tensions génératrices d'inefficacité et de mal-être. Il doit pour cela se constituer en lieu de formation et de construction d'expertise pour les uns comme pour les autres, avec l'objectif d'intégrer plus fortement l'action de chacun dans un collectif qui en renforcera l'efficacité et la cohérence. La recherche a en effet depuis longtemps montré le lien fort entre qualité des relations sociales au sein de l'établissement, qualité du travail mené par les professionnels et réussite des élèves (Holmes Group, 1986 ; Malet, 2009). Le gain indéniable de légitimité et de reconnaissance dont ont bénéficié les chefs d'établissement français depuis vingt ans s'est accompagné d'une transformation de l'exercice de leur métier, de leurs modes

d'action et, en partie, de leurs principes. C'est assurément moins le cas des enseignants qui craignent sans doute d'avoir plus à perdre qu'à gagner dans la définition du travail et les formes de légitimité qui leur sont désormais proposées. Si la mise au pas de leurs collègues dans nombre de pays où le libéralisme s'est imposé dans la gestion de l'enseignement et de la carrière leur donne raison, il serait dommage de ne pas regarder davantage vers d'autres exemples, comme ceux de l'Europe du Nord, où l'établissement et la communauté éducative sont des lieux d'épanouissement professionnel.

Les chefs d'établissement français se satisfont sans doute des évolutions de leur profession et des modes de légitimité qu'ils peuvent aujourd'hui revendiquer, mais l'efficacité de leur action demande à ce qu'ils s'affranchissent d'un mode de fonctionnement postbureaucratique, témoignage de l'inachèvement et des contradictions des réformes. Cela ne peut se faire sans un investissement plus marqué en faveur du développement du travail collectif au niveau des établissements et sans une valorisation de la participation de l'ensemble des personnels à des tâches et des responsabilités transversales.

Yves Dutercq

Yves.Dutercq@univ-nantes.fr

Bibliographie

- Barrère, A. (2006). *Sociologie des chefs d'établissement. Les nouveaux managers de la République*. Paris : PUF.
- Baluteau, F. (2009). Les régimes d'action des directeurs d'établissement secondaire. *Carrefours de l'éducation*, 2/2009, n°28, p. 171-188.
- Bouvier, A. (2001). *L'établissement scolaire apprenant : L'établissement scolaire et son management, dans la perspective de la conduite du changement*. Paris : Hachette.
- Brest, P. (2011). Le leadership dans les organisations publiques : le cas des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire. *Politiques & management public*, p. 333-351. En ligne : <<http://pmp.revues.org/4406>>.
- Demailly, L. (1992). Simplifier ou complexifier? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique. *Sociologie du travail*, 4/92, p. 429-449.
- Demailly, L. 2000. Management et évaluation des établissements. In Van Zanten A. (dir.), *L'école, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte
- Derouet, J.-L. (1992). *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux*. Paris : Métailié.
- Dupriez, V. et Malet, R. (dir.) (2013). *L'évaluation dans les établissements scolaires*. Bruxelles, Belgique : de Boeck.
- Dupriez, V. et Mons, N. (2011). Les politiques d'accountability. Du changement institutionnel aux transformations locales. *Éducation comparée*, 5, 7-16.

- Dutercq, Y. (2003). L'évolution des métiers et des missions des principaux de collège. In J.-L. Derouet (dir.), *Le collège unique en question* (p. 301-312). Paris : PUF.
- Dutercq, Y. (2005a). Mobilisation des enseignants et régulation des établissements : les chefs d'établissement vecteurs obligés du changement. In M. Cividini (éd.), *La profession enseignante au temps des réformes* (p. 189-199). Québec : Presses universitaires de Laval.
- Dutercq, Y. (2005b). Les chefs d'établissement entre rationalisation moderniste, contraintes culturelles et désir de justice. *Politiques et management publics*, 23-1, 125-135.
- Dutercq, Y. (2005c). Comment une collectivité territoriale se saisit de la décentralisation de l'éducation. In Y. Dutercq (dir.), *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : PUR.
- Dutercq, Y. (2006). Les nouveaux pouvoirs des chefs d'établissement. In D. Meuret et G. Chapelle (éd.), *Améliorer l'école*. Paris : PUF, p. 141-152.
- Dutercq, Y. et Lang, V. (2002). L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français. *Éducation et sociétés*, 8, 49-64.
- Dutercq, Y. et Maroy, C. (2014) Le développement des politiques d'accountability et leur instrumentation dans le domaine de l'éducation. Introduction. *Éducation comparée*, 11, 7-27.
- Dutercq Y. et Mons, N. (2013). Les principaux de collège face à l'assouplissement de la carte scolaire : un repositionnement stratégique. *Éducation et formations*, 83, p.87-98.
- Éducation & Management* (1991). n°7. Dossier Ressources humaines. Créteil : CRDP.
- Éducation & Management* (1993). n°12. Dossier L'équipe de direction. Créteil : CRDP.
- Gentzbittel, M. (1994). *Madame le proviseur*. Paris : Seuil.
- Gille, B. (2000). *L'évolution des métiers de l'encadrement de l'éducation : des savoirs académiques aux compétences stratégiques*. Paris : ministère de l'Éducation nationale.
- Grellier, Y. (1998). *Profession, chef d'établissement*. Paris : ESF.
- Guillaume F. (1997). Les chefs d'établissement. *Éducation et Formation*, 49, 9-27.
- Guillaume F. et Maresca B. (1993). Les chefs d'établissement et l'autonomie. *Éducation et Formations*, 35, 43-52.
- Holmes Group (1986). *Tomorrow's Teachers: A Report of The Holmes Group*. East Lansing, MI : The Holmes Group.
- Leithwood, K., Harris, A. et Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership & Management*, 28 (1), 27-42.
- Malet R. (2009). Former, réformer, transformer la main-d'œuvre enseignante ? Politiques comparées et expériences croisées anglo-américaines. *Éducation et sociétés*, 21, 91-122.

- Meuret, D. (2007). *Gouverner l'école. Une comparaison France/États unis*. Paris : PUF.
- Normand, R. (2010). Le leadership dans l'établissement scolaire. Un nouveau partage des rôles et des responsabilités entre chef d'établissement et enseignants. *Administration et éducation*, 125, 188-193.
- Obin, J.-P. (1996). *Les établissements scolaires entre l'éthique et la loi*. Paris : Hachette.
- Pelage, A. (2003). La redéfinition du métier de chef d'établissement secondaire : changement statutaire, construction de l'engagement professionnel et épreuves pratiques. *Revue française de pédagogie*, 45, 21-36.
- Pelletier, G. et Charron, R. (1998). *Diriger en période de transformation*. Montréal, Canada : Afides.
- Progin, L. et Gather Thurler, M. (2012). Le leadership pédagogique : un levier pour transformer l'organisation du travail au sein des établissements scolaires. *Recherches en Éducation*, hors-série n° 4, 42-54.
- Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18(9), 459-80.
- Six, A. (1991). *Guide du chef d'établissement*. Paris : Hachette.
- Tapie-Grime M. (coord.). *Les recompositions locales des formes de l'action publique*. Paris : L'Harmattan, coll. Logiques sociales.
- Young, M. D., Crow, G. M., Murphy, J. et Ogawa, R. T. (eds.) (2009). *Handbook of research on the education of school leaders*. New York, NY : Routledge, p. 395-415.

Abstract

Contemporary models of legitimacy of French school principals

ABSTRACT: In France, decentralization measures and the introduction of partial autonomy for secondary schools in the mid-1980s transformed the role of school principals. The legitimacy they enjoy today is the result of their new status obtained in 2001, which turned them into institutional leaders but also into the spokesperson of their schools. Since then, their training incorporates a larger managerial dimension, while maintaining their function as a relay in the hierarchical chain. To fulfil their new responsibilities and in response to the contrast in their basic training, the school principals created a specific culture based on different models of legitimacy distinct from the teaching education they received. Furthermore, an effective management of human resources requires the recognition of principals as educational leaders, which stands in contradiction with the pedagogical autonomy and professionalism demanded by teachers.

KEYWORDS: : autonomy, headteacher, decentralisation, accountability