

Les EPLE à la recherche de leur autonomie

Jean Claude LAFAY

L'autonomie de l'EPLÉ, définie dans le cadre des lois de décentralisation de 1982 et 1983, détaillée dans le décret d'application du 30 août 1985, a fixé également le cadre dans lequel nous exerçons notre métier : le chef d'établissement, en même temps représentant de l'État, exécutif du Conseil d'Administration, animateur du projet, interlocuteur direct des collectivités propriétaires des locaux, témoigne d'un équilibre entre l'établissement et les pouvoirs de tutelle qui devaient garantir les marges d'autonomie du premier, mais force est de constater que les seconds ne les ont pas toujours acceptées. S'il est question aujourd'hui d'accroître cette autonomie en vue d'une amélioration qualitative dans le service rendu et dans le fonctionnement, il n'est pas certain que cette idée, à laquelle nous adhérons dans son principe et qui figure dans les programmes politiques à gauche et à droite, recouvre toujours la même réalité.

Les adhérents du SNPDEN, consultés fin 2002 (enquête syndicale), dont après dépouillement, on trouvera les résultats dans ce numéro, citent parmi les difficultés principales de l'exercice de leur métier les problèmes de personnels, de gestion du temps, de moyens matériels, mais aussi de rapports difficiles à gérer avec les tutelles - ce dernier point bien sûr en relation avec les précédents. Il apparaît en particulier que l'impossibilité d'obtenir des réponses positives, rapides et adaptées, aussi bien, à l'inverse, que la multiplication de décisions négatives souvent brutales (dans l'attribution détaillée des moyens et des postes, dans la définition des niveaux de compétences ou des spécialités des personnels, dans l'inadaptation ou les incidents des procédures informatisées de gestion, dans l'incohérence des décisions prises en matière d'ARTT des différentes catégories), et l'espèce de harcèlement que constituent la diversité et l'accumulation des pressions, contrôles tatillons, exigence d'enquêtes et de projets, injonctions de circulaires nationales, académiques, départementales, tout cela en vient à générer un stress qui ne réside pas - comme ce peut être le cas chez les cadres industriels ou commerciaux - dans la difficulté des objectifs à atteindre et les risques de la responsabilité, mais au contraire dans l'insuffisante maîtrise des conditions d'exercice concrètes de notre métier au sein même de l'établissement, pour des motifs qui lui sont externes, en raison de décisions sou-

vent imprévisibles, témoignant d'une complète méconnaissance de leurs compétences et de leur niveau de responsabilité, de la part de ceux-là mêmes qui ne manquent pas d'y faire appel en cas de difficulté !

Une réaffirmation et un élargissement de la marge d'autonomie de gestion et de pilotage des EPLE devraient bien apparaître, en même temps qu'un allègement de la véritable technocratie intermédiaire qui existe parfois, comme un élément de réponse à ce malaise, à condition de dissiper à l'avance les malentendus possibles, et parfois recherchés. Il faut bien, comme dit le ministre dans un article publié dans «le Monde» du 28 mars 2003, «lever les obstacles et (...) assouplir les contraintes». Mais les conceptions sont diverses en ce domaine.

Nous n'imaginons pas, pour notre part, d'en rester à une expression de mécontentement réactionnel vis-à-vis des contraintes externes ou internes, ni à des revendications rituelles au nom du local contre le national, des établissements d'en bas contre le ministère ou le rectorat d'en haut, dont on voit bien les dérives possibles et l'aspect démagogique.

La demande d'autonomie s'est référée autrement, pour tout un courant du syndicalisme, à la fois à l'autogestion telle qu'elle a été un moment revendiquée, et à une légitimation de l'encadrement par sa seule compétence spécifique, conception qui permet aussi d'assumer une distance critique vis-à-vis de la hiérarchie, et de valoriser le travail d'équipe dans les établissements. La faiblesse de ce positionnement n'est pas dans son orientation - il y aurait là sans doute beaucoup à prendre et beaucoup a déjà été pris - mais plutôt dans son caractère composite, et dans l'impasse faite sur la responsabilité spécifique des personnels de direction ou, plus largement, d'encadrement.

Les annonces répétées par le gouvernement, et par notre ministère, de mesures favorables à une « plus grande autonomie des établissements », liée à une « plus grande responsabilité des chefs d'établissement », renvoient, elles aussi, à un dispositif composite et aux contours encore mal définis, puisque, se rattachant explicitement aux mesures de décentralisation prévues, ces annonces traitent de questions relatives à la déconcentration au niveau des EPLE (marge plus importante en matière d'autonomie pédagogique, administrative et financière), mais relatives aussi au fonctionnement interne des établissements ; seulement, dans la confusion même des notions qu'il entretient, ce projet



nous apparaît d'une toute autre nature et ne va pas nécessairement dans le sens de ce que nous souhaitons. Nous percevons en effet très clairement ce qu'il y aurait dans ces projets de désengagement de la responsabilité générale de l'État et du pilotage national (y compris dans l'éventualité de la présidence des CA par des personnalités locales qualifiées), au seul profit de tutelles rapprochées, plus diverses, avec des partenariats et des négociations multiples à prévoir, sans la moindre garantie - bien au contraire - de voir dépérir les pressions locales des tutelles que nous avons à subir actuellement, ni même le « harcèlement textuel » dénoncé par Xavier Darcos en personne, le 5 novembre 2002, devant le médiateur et les médiateurs académiques de l'Éducation Nationale. Nous craignons très clairement une logique libérale de l'autonomie qui pourrait profiter à des projets locaux et encourager des concurrences, mais qui n'irait pas a priori dans le sens d'une meilleure qualité du service public et n'échapperait pas nécessairement, non plus, aux tentations de l'autoritarisme.

Procès d'intention ? Le ministre vient de s'exprimer par voie de presse, comme il semble décidément l'apprécier, en attendant la concertation promise «dans les prochains mois» (qui a en fait déjà commencé, mais s'en est-il aperçu ?) ; ce qu'il écrit à l'intention du grand public (dans l'article déjà cité plus haut) nous confirme dans notre impression première. Sans doute n'a-t-il pas tort d'écrire que notre organisation du système éducatif donne aux usagers l'impression d'un «renvoi des res-

L'accumulation des pressions, contrôles tatillons, exigence d'enquêtes et de projets, injonctions de circulaires nationales, académiques, départementales, tout cela en vient à générer un stress qui réside dans l'insuffisante maîtrise des conditions d'exercice concrètes de notre métier. Une réaffirmation et un élargissement de la marge d'autonomie de gestion et de pilotage des EPLE devraient bien apparaître comme un élément de réponse à ce malaise.

responsabilités entre personnels ou entre échelons administratifs, des enseignants vers le chef d'établissement, de l'établissement vers l'inspection d'académie, de l'inspection d'académie vers le rectorat, du rectorat vers l'administration centrale » : est-ce vraiment « de plus en plus » le cas, comme il le prétend ? mais le ministre lui-même ne craint pas, quelques lignes plus loin, d'illustrer ce travers dans l'autre sens en renvoyant les responsabilités de l'État vers les établissements, au prix d'une approximation qui n'est peut-être pas involontaire. « Il faut donner », dit-il, « à chaque établissement de véritables marges de manœuvre, c'est-à-dire une capacité accrue de décider de l'utilisation des crédits et des moyens horaires ou, par exemple, de recruter des assistants d'éducation » : des « marges de manœuvre » sur les crédits et les moyens horaires, sous forme de forfaits attribués à chaque établissement (en particulier pour les moyens de remplacement), ce n'est pas d'aujourd'hui que nous les attendons, mais la réalité des DHG pour 2003-2004 et des suppressions de postes est un démenti brutal ; quant à la « capacité accrue (...) de recruter des assistants d'éducation » – allusion aux responsabilités confiées aux chefs d'établissement dans ces recrutements, quand le nombre de postes échappe évidemment à l'établissement – et là encore les décisions nationales sont plutôt dans la restriction – veut-on faire croire que nous serons responsables des effectifs insuffisants ?

Plus d'autonomie et donc plus de responsabilité, nous ne sommes pourtant pas contre ; nous sommes prêts aussi à répondre au souhait exprimé par le ministre, « que les établissements développent un véritable dialogue avec les familles (prenant) la forme d'engagements publics et concrets sur des objectifs de qualité en matière d'accueil, d'information, d'orientation, mais également de prestations de services, de discipline, de restauration et d'hébergement, ou encore de rapidité de remplacement », mais comment pourrait-on supposer que l'État, garant du service public, ne soit pas le premier engagé – et ne s'engage pas le premier – dans de telles perspectives ? Le rôle du ministre est bien de faire des constats (« capacités financières insuffisantes », « étroitesse des marges de manœuvre », « dotations horaires immuables, fixées par circulaire »), mais le « courage politique » dont il se crédite consiste aussi à en sortir et, sur les deux derniers points au moins, il est douteux que le renvoi aux régions et aux départements soit la bonne réponse.

Lorsque nous revendiquons une plus grande autonomie pour nos établissements, nous pouvons, bien entendu, nous retrouver sur des constats très proches de ceux qui sont posés par le ministre, approuver certaines des mesures annoncées en matière de responsabilité, de fonctionnement ou de qualité du service, que nous avons pour une part demandées et qui sont inscrites au protocole qui définit nos missions : mais notre démarche apparaît, en l'état actuel des choses, bien différente, et dans un sens, opposée à celle qu'on nous propose.

D'une part, nous ne souhaitons en rien le désengagement de l'État de ses domaines de compétences et, d'autre part, il ne s'agit pas non plus – puisque le procès nous en est fait quelquefois – de revendiquer des pouvoirs accrus pour

les personnels de direction au sein des EPLE, au détriment de ses instances régulières comme le Conseil d'Administration, ou des compétences de ses personnels : autre déséquilibre auquel nous n'aurions rien à gagner, ni pour nous, ni pour l'établissement, ni pour le service public. Mais ce que nous attendons, avec une impatience grandissante, c'est le rééquilibrage, au bénéfice de l'EPLE et de son « autonomie », de son environnement institutionnel et réglementaire. En clair, nous souhaitons faire d'abord admettre dans les faits, par notre tutelle, une compétence et une responsabilité qui nous sont reconnus en principe par les textes (organisation des EPLE depuis... 1983, et protocole depuis déjà deux ans). Si nous demandons au-delà une plus grande autonomie, c'est bien pour faire valoir un espace élargi de responsabilité et de respect de compétences, les nôtres, mais aussi celles que reconnaît la loi aux EPLE et à leurs Conseils d'Administration ; c'est pour que nous ayons à réaliser des objectifs nationaux et à appliquer la loi plutôt que des circulaires et des notes de service – comme celles que nous « épingleons » régulièrement dans ces colonnes. La logique devrait être celle du pilotage dans un cadre national, des cahiers des charges et du contrôle de régularité a posteriori de l'utilisation des moyens délégués, et non celle des projets abandonnés, des contrôles a priori, des injonctions et enquêtes multiples, des décisions sans rapport avec les demandes transmises, qui tend à prévaloir aujourd'hui.

Il y a, bien entendu, des aménagements à prévoir dans le décret de 1985 pour corriger des incohérences, combler des lacunes, revenir sur des impossibilités, faciliter le fonctionnement de l'Établissement Public Local d'Enseignement, et l'on a sans doute beaucoup tardé à le faire : nous souhaitons, en effet, développer la spécialisation du bureau et celle du Conseil pédagogique tels que nous les avons fait admettre à l'occasion du protocole sur notre métier, en lieu et place d'une commission permanente peu efficace, gérer les ressources financières avec plus de souplesse, simplifier – mais non retirer à la compétence du Conseil d'Administration ou de son bureau – la passation des contrats et conventions : l'autonomie telle que nous l'envisageons peut en effet se concrétiser largement dans ce domaine des conventions, des partenariats, des contrats ; nous envisageons favorablement des contrats d'objectifs avec obligations réciproques concernant l'attribution des moyens et la qualité des procédures, qui seuls peuvent donner sens à nos engagements de service public (qu'est-ce qu'une obligation de résultats sans obligation de moyens, sinon la caricature inversée de l'obligation de moyens sans l'obligation de résultats?).

Nous posons ainsi comme indispensable de faire vivre, et non de remettre en cause, ce qui fait (ou devait faire ?) l'originalité des EPLE et ce qui définit le cadre de nos compétences, car nous considérons que c'est justement la difficulté de faire reconnaître cette originalité et ces compétences – souvent moins par les collectivités locales que par notre propre administration – qui est pour une grande part au cœur des problèmes rencontrés. Aussi examinerons-nous avec la plus grande attention les projets présentés et les propositions concrètes, pour juger de la pertinence des orientations annoncées.