

points

DE REPÈRES

Décentralisation, déconcentration, autonomie : démocratie ?

► **Hervé**

Le Fiblec

SOMMAIRE

- 1- Après la Guerre : nouveau modèle ou nouveaux problèmes ?
- 2- Face à la massification et à la modernisation de l'État
- 3- Après le choc de Mai 68 : une nouvelle étape démocratique ?
- 4- La gauche au pouvoir et la décentralisation
- 5- De la déconcentration au « nouveau management »

Décentralisation, déconcentration et autonomie des établissements forment le trépied sur lequel repose l'évolution structurelle récente la plus marquante du système éducatif français, évolution à laquelle le syndicalisme enseignant – le SNES en particulier – doit faire face.

La question n'apparaît cependant pas avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 et les grandes lois de décentralisation qui marquent le premier septennat de François Mitterrand.

L'idée selon laquelle se serait opérée à ce moment-là une rupture, faisant passer brutalement le second degré d'un modèle national et centralisé, à une structure décentralisée marquée par l'amenuisement des règles nationales, est en partie fautive. En réalité, ni l'autonomie des établissements, ni l'intervention des collectivités locales dans les politiques éducatives, ne sont alors des nouveautés.

Ajoutons que la décentralisation et l'autonomie ont longtemps été des aspirations fortes des personnels du second degré, des enseignants en particulier, assommés par une bureaucratie tatillonne. Pour autant, le mouvement de décentralisation-déconcentration des trente dernières années n'a pas conduit à une plus grande démocratie dans les établissements scolaires, ni à une plus grande démocratisation de l'accès aux qualifications, qui reste globalement bloqué depuis une vingtaine d'années.

L'approche historique de cette question complexe permet de tenter d'en appréhender les paradoxes et les contradictions.

1- Après la Guerre : nouveau modèle ou nouveaux problèmes ?

1-1- Une autonomie de principe des lycées

Les lycées furent, dès l'origine de l'Université en 1808, autonomes, comme l'institution elle-même. Cette autonomie était double : d'une part, financière, car les établissements avaient un budget propre, financé directement par les frais de scolarité et d'internat payés par les parents d'élèves, soit indirectement par le biais des bourses, d'autre part pédagogique, essentiellement parce que le pouvoir de recrutement de certains personnels non nommés par le ministre (maîtres d'études, de dessin, de chant...) était donné aux proviseurs. Ceux-ci, désignés à l'origine comme les « chefs du lycée » avaient une grande marge de manœuvre dans l'organisation du temps scolaire, notamment les temps de service, les matières enseignées, et les « emplois du temps ». Établissements d'État, peu nombreux (encore à peine un peu plus d'une centaine au début du XX^e siècle), ils étaient cependant étroitement surveillés par la tutelle universitaire, notamment les recteurs.

En crise financière permanente

De nombreux facteurs réduisaient cependant cette autonomie, les établissements semblant pris dans une sorte de double contrainte permanente.

Ainsi, l'autofinancement devenait de plus en plus illusoire. Les budgets des lycées s'équilibraient au mieux grâce aux bourses, mais la plupart se retrouvaient dans une situation de déficit structurel, et l'État devait verser des subventions d'équilibre. Elles représentaient à la fin du XIX^e siècle les 2/5 des recettes.

Dès les années 1880, les lycées connurent de façon systémique une double crise financière. Les recettes chutaient. Alors que le régime d'internat était de loin le plus avantageux pour les établissements, le nombre des internes s'effondrait. Les dépenses, elles, augmentaient, essentiellement du fait de l'obtention par les professeurs de conditions de travail (temps de service, notamment avec l'arrêté unificateur de 1892) et de rémunération plus avantageux. La part variable du traitement (« l'éventuel » : part des bénéfices de l'établissement) diminuant, elle fut supprimée en 1872 par Jules Simon et les traitements ne furent plus composés que de la part fixe, suivant des

échelles nationales et des catégories d'établissements (cadres parisien ou provincial), augmentés de l'indemnité de résidence et de la prime d'agrégation pour les agrégés.

Effets limités de la réforme Goblet¹

La réforme de 1902 n'a pas été que pédagogique. Elle rajouta à la séparation des budgets de l'internat et de l'externat (actée par le décret du 20 juillet 1901) un régime de subvention fixe censé assurer l'autonomie financière des lycées.

Ce fut aussi la fin des « maîtres-répétiteurs », remplacés par des maître-esses d'internat, des répétiteurs-rices d'externat pouvant être professeurs adjoints.

L'inflation galopante des années 1920 conduisit cette autonomie à être de pure forme. Et l'État prit de facto en charge l'essentiel du financement des dépenses. La gratuité de l'externat de l'enseignement secondaire en découla, décidée en 1928 et définitivement acquise en 1934. Et la part fixe des traitements des personnels, jusqu'alors en principe payée par les établissements, revint à l'État. C'en fut quasiment fini de l'autonomie financière des lycées qui n'existait plus que sur le papier.

Une autonomie pédagogique formelle

D'un point de vue pédagogique, l'autonomie demeurerait elle aussi assez formelle à la charnière des XIX^e et XX^e siècles.

Tout d'abord, parce que le « marché scolaire » des postes dans le cadre d'un système pyramidal où les conditions de travail et de rémunération étaient différentes selon les lycées notamment entre cadres parisien ou provincial, invitait les professeurs à faire la chasse aux postes libérés plus avantageux et plus prestigieux, en demandant souvent l'aide de leur député. Mais c'est l'inspection générale qui décidait de nommer et de muter. Le *cursus honorum* entraînait donc le changement fréquent de poste, et laissait peu de marge de manœuvre aux proviseurs des lycées et collèges provinciaux qui voyaient leurs enseignants arriver et repartir. Ce système perdurera pour l'essentiel jusqu'à la fin de la III^e République.

Ajoutons à cela le modèle pédagogique fondé sur l'alternance entre « leçons » (cours magistraux

¹Sur toute cette première partie voir : Philippe Savoie « Autonomie et personnalité des lycées : la réforme administrative de 1902 et ses origines, *Histoire de l'éducation*, N°90, 2001.

de deux heures), donnés par des professeurs, et études encadrées par des répétiteurs, qui encourageait à une pratique d'enseignement assez solitaire et figée.

Là encore, la réforme de 1902 a encouragé l'autonomie pédagogique : augmentation du nombre de disciplines enseignées, passage de la « leçon » de deux heures au cours d'une heure. Par ailleurs, elle imposa aussi de recruter les proviseurs parmi les professeurs agrégés, ce qui leur donna une légitimité pédagogique.

Mais leur autorité était faible sur les professeurs, qui les considéraient comme des pairs et pas comme des supérieurs.

Elle était cependant plus nette sur les professeurs adjoints, chargés en partie d'enseignement, en partie de surveillance des études, qui furent recrutés à partir de 1905, et dont les fonctions furent redéfinies en 1909.

Le pouvoir de recrutement échappait cependant aux proviseurs, qui ne l'exerçaient plus que sur les maîtres d'internat. Le statut de 1921 imposa cependant leur recrutement par les recteurs parmi les seuls bacheliers, mettant ainsi fin au « Petit Chose ».

1-2- Distinction des questions administratives et pédagogiques

Pendant tout le XIX^e siècle, les lycées souffrirent de la comparaison avec l'enseignement congréganiste. La volonté de faire des lycées publics des « communautés éducatives » sur le modèle des collèges de jésuites se heurtait au désintérêt assez complet des enseignants pour tout ce qui ne les concernait pas directement, c'est-à-dire leurs cours.

Les lycées fonctionnaient ainsi sur la base d'une distinction structurelle entre les questions administratives et financières d'une part, et les questions pédagogiques d'autre part.



La sortie du lycée Condorcet en 1903, peinture de Jean Béraud

Premières instances pédagogiques sous la III^e République

La III^e République voulut donner un caractère collégial à la prise en charge des questions pédagogiques. Jules Simon tenta en 1872 d'instaurer un « conseil » en partie élu parmi les enseignants, qui aurait pour fonction de veiller à la défense des intérêts collectifs et surtout, de régir la discipline de l'établissement. Cela fut mis en œuvre par Jules Ferry quelques années plus tard, mais en réduisant le rôle, consultatif, du conseil aux seules questions d'enseignement.

Cette politique allait de pair avec la création par la loi du 27 février 1880 du Conseil supérieur de l'Instruction publique et des Conseils académiques où siégeaient des personnels enseignants élus par leurs pairs. Et au niveau de l'établissement fut instauré en 1890 un Conseil de discipline, composé de 10 membres, dont 5 professeurs et 2 répétiteurs élus. Ce conseil ne se contentait pas de statuer sur les sanctions (et les félicitations), mais était appelé à donner son avis sur l'ensemble des mesures de nature pédagogique envisagées par le proviseur. La réforme instaura aussi une forme de « conseil de classe », avec la réunion des professeurs ayant en charge les mêmes élèves avant la rédaction des bulletins trimestriels.

Ces mesures ne suscitèrent pourtant pas l'enthousiasme des professeurs, qui, outre la charge de travail supplémentaire, entendaient rester « maîtres dans leurs classes ».

Collégialité de la gestion administrative

L'administration était assurée par le proviseur, assisté d'un conseil dont l'intitulé varia. Commission administrative à l'origine, qui devint bureau d'administration en 1854, puis conseil d'administration à partir de 1902, avec des pouvoirs élargis. Ces instances étaient cependant strictement administratives. Elles étaient composées de l'inspecteur d'académie, du préfet (ou sous-préfet), du maire, du proviseur, ainsi que de membres désignés par le ministre sur proposition du recteur (mais aussi de l'inspecteur d'académie et du proviseur après 1902).

La réforme de 1902 donna cependant des pouvoirs décisionnels au conseil d'administration dans quelques domaines, notamment tout ce qui touche à l'administration des biens, avec un pouvoir de contrôle *a posteriori* de l'autorité rectorale.

La participation des enseignants à la gestion des lycées

La stricte séparation fut cependant légèrement mise en cause. Tout d'abord, par l'ajout au conseil d'administration de professeurs élus, en nombre très réduit (un en 1906, un second en 1911, ainsi qu'un répétiteur ou adjoint). Ce fut d'ailleurs à cette occasion qu'est instaurée la règle du quorum, dont l'objectif était d'éviter que les représentants des personnels se retrouvent majoritaires.

Par ailleurs, le CA gagna la possibilité de convoquer une assemblée générale des professeurs, consultative sur les créations et suppressions de chaires (c'est-à-dire de postes) et sur l'adaptation des enseignements aux besoins locaux.

1-3- Léger vent de démocratie scolaire à la Libération

Dès la Libération, la question du statut des établissements secondaires revient au premier plan du débat éducatif. Fin 1944, des textes provisoires mettent en place des Conseils intérieurs. Le décret du 10 mars 1945 et l'arrêté du 2 mai 1945 vont fixer pour près d'un quart de siècle le fonctionnement des établissements. Ils concernent à la fois les lycées, établissements d'Etat, et les collèges, qui sont alors des établissements qui donnent le même enseignement secondaire (de la 8^e à la terminale), mais à gestion municipale. On trouve dans ce texte à la fois des éléments de rupture et de continuité avec la situation d'avant-guerre.

De nouveaux conseils d'administration

La continuité réside principalement dans le choix de maintenir une forme de distinction entre gestion pédagogique et gestion administrative des établissements, cette dernière restant très largement à la main de la hiérarchie locale.

Ainsi les lycées sont dotés de conseils d'administration dont la composition fait une large place aux représentants de l'administration. Le recteur le préside, aux côtés de 7 à 9 autres membres de droit y siégeant *ès qualités* (proviseur, censeur, économiste, maire, inspecteur région de l'hygiène scolaire et universitaire...). Six membres sont nommés par le ministre, sur proposition du recteur, et après divers avis, dont celui du préfet. Ce sont des « personnes qualifiées » choisies parmi les représentants du patronat local, des organisations de salariés, ainsi qu'un parent d'élève et un ancien élève. Enfin, entre 3 et 6 représentants élus des personnels, suivant la taille de l'établissement. Potentiellement, ce nombre peut être plus important (pour les lycées comptant plus de 1 000 élèves), mais dans les faits, ces représentants élus ne peuvent être aussi nombreux que les autres membres. De plus, seuls les enseignants et les surveillants sont représentés, ces derniers en nombre limité.

Des prérogatives limitées

L'ordre du jour est entièrement à la main du recteur, qui est seul juge des questions devant être traitées. C'est une instance assez solennelle qui ne doit se réunir que deux fois par an, avec possibilité de séances « extraordinaires » en cas de besoin.

Ses pouvoirs propres sont assez limités, ne concernant pour l'essentiel que l'administration des biens propres, avec un contrôle *a posteriori* du recteur. Il peut émettre des propositions concernant le budget, et gagne la possibilité de donner des avis notamment sur les créations et suppressions d'emplois et les titularisations. Enfin, il peut formuler des vœux.

Les Conseils intérieurs

La principale nouveauté tient dans la mise en place d'une « section permanente » qui siège, soit comme conseil de discipline, soit comme « conseil intérieur », consultatif sur les questions pédagogiques : régime pédagogique, création de chaires ou de cours, organisation des études, aménagement de la vie scolaire, tenue de l'établissement. Le texte prévoit cependant explicitement que l'emploi du temps et la répartition des services ne



Les professeurs du lycée Lakanal en 1945

peuvent y être discutés. Néanmoins, son caractère « permanent » implique des réunions mensuelles et donc un débat très régulier entre administration locale et élus.

Au sein de ce « conseil intérieur », les représentants des personnels sont au départ majoritaires, puisque l'administration n'est représentée que par le proviseur et le censeur. Ce déséquilibre sera rapidement compensé : dès novembre 1945, les conseils intérieurs doivent comprendre aussi un surveillant général siégeant en sa qualité de représentant de l'administration, ainsi que l'économiste.

Une circulaire du 9 octobre avait déjà fortement incité les établissements à faire participer des représentants d'élèves, au nombre de deux par niveau, aux débats des conseils intérieurs, sans que cela prenne un caractère obligatoire.

À noter enfin, que l'élection des représentants des personnels se fait au scrutin majoritaire, et que le vote est de facto obligatoire, les non-votants devant produire des « excuses écrites » au proviseur.

La spécificité des collèges

Les collèges sont dotés d'instances similaires, appelées « bureaux d'administration », mais dont la composition prend en compte leur caractère municipal. Pour les mêmes raisons, leurs compétences sont largement réduites, se limitant à des avis sur le « fonctionnement matériel, moral et pédagogique ». La section permanente du bureau, qui est aussi constituée en conseil de discipline et conseil intérieur, a cependant les mêmes prérogatives que celle des lycées. Une circulaire d'août 1946 incite les collèges à négocier avec les communes des transferts d'attributions pour que les décisions du bureau d'administration puissent devenir exécutoires, mais apparemment sans grand succès.

Le SNCM² semble s'être relativement peu intéressé à cette question. Son congrès de Pâques 1945 se contente de demander pour les collèges modernes « toutes les facilités de gestion dont jouissent les cours complémentaires ». Le syndicat est alors préoccupé par d'autres problèmes, notamment la sauvegarde du modèle de l'enseignement moderne « autonome » face à la concurrence des sections modernes des lycées d'une part, et des cours complémentaires d'autre part.

²Le Syndicat national des collèges modernes (anciennes Ecoles

primaires supérieures) qui fusionnera avec le SNES en 1949.

Les demandes syndicales du SNES³

Ces dispositions constituent des avancées en matière de fonctionnement démocratique des établissements, mais sont assez éloignées des demandes syndicales.

Le congrès de Pâques 1945 du SNES demande des compétences élargies pour les conseils intérieurs, et notamment qu'ils aient la maîtrise des crédits éducatifs, qu'ils « puissent intervenir » sur toutes les questions importantes, et notamment les horaires et les créations de chaire. Pour le syndicat, le conseil intérieur doit avoir un droit d'initiative, et le proviseur être astreint à un devoir de réponse « écrite et motivée » aux questions posées, avec la possibilité d'adresser un recours au recteur en cas de conflit entre conseil et le proviseur.

Le SNES réclame aussi pour les membres du conseil intérieur un « abattement d'horaires substantiel et effectif » qui sera décliné par la commission exécutive quelques mois plus tard comme « un nombre forfaitaire d'heures au taux des activités dirigées ». C'est la naissance d'une revendication appelée à durer.

Conseils d'administration ou comités techniques ?

Cette première approche est cependant réinterrogée lorsque se discute le Statut général des fonctionnaires. Une commission, animée par Louis Guilbert⁴, formule en décembre 1946 des revendications qui visent à faire évoluer les CA vers de véritables « comités techniques », composés à parité de représentants de l'administration et des personnels.

À titre consultatif, siègeraient des représentants des élèves du second cycle et des classes préparatoires. Le SNES lui voit des compétences très larges : questions financières et d'économat, régime pédagogique, création de chaires et de cours, organisation des études,

aménagement de la vie scolaire, tenue matérielle de l'établissement, activités dirigées, œuvres sociales, rayonnement extérieur... autrement dit tout ce qui ne concerne pas la gestion des carrières. Ces propositions n'auront aucune suite : les lendemains ne chantent plus guère.

Représentants des personnels ou représentants du syndicat ?

La légitimité des élus du personnel dans les établissements, et de leur mode d'intervention, pose rapidement question : sont-ils les représentants de tout le personnel ou de leur syndicat ? En octobre 1950, sous la plume de Charles Cordier⁵, *L'U.S.* fixe la « ligne » : les élus du personnel dans les CA doivent agir en « représentants de leur S1 » et « défendre les décisions de leur S1 et les points de vue du SNES et de la FEN ». C'est notamment vrai lorsqu'ils sont élus sur des listes d'union avec le SNALC et/ou le SGEN. En 1957, cependant, le congrès tranchera la question de ces listes d'union en donnant consigne de constituer des listes SNES « sans compromissions avec d'autres syndicats ».



Manifestation du SERP à Paris, juin 1946. Guilbert (chauve à lunettes) au centre ; à gauche Bonin, à droite de la photo, Lavergne, secrétaire général de la FEN

³Syndicat national de l'enseignement secondaire qui syndique tous les personnels des lycées et collèges, y compris économes et dames secrétaires sauf les personnels de direction (proviseurs, censeurs et principaux)

⁴Militant « unitaire », Guilbert sera après 1948 en tête de la liste

« cégétiste » dans le SNES. Voir sa bio dans le Maitron

⁵Militant EE, Cordier est alors intégré à la direction autonome du syndicat. Voir sa bio dans le Maitron

2- Face à la massification et à la modernisation de l'État

2-1- La lente marche vers la nationalisation des établissements publics de second degré

Dès l'immédiat après-guerre, la question des constructions scolaires est posée. Il s'agit d'abord de la reconstruction, qui concerne une bonne partie du territoire. Mais il faut aussi répondre aux nouveaux besoins de scolarisation. En novembre 1951 est créée une commission des constructions scolaires qui, dans une logique de planification, doit faire le point sur les besoins. Rattachée ensuite au Commissariat au Plan, elle continuera de produire des études et rapports. Ses travaux sont dirigés par Victor Le Gorgeu⁶, conseiller d'État, dont l'autorité morale est incontestable.

Le rapport qu'il signe, l'année suivante, et qui couvre la période 1952-1956, est salué par le SNES, mais le syndicat pointe le décalage entre les objectifs du rapport et la loi d'ouverture d'autorisations de programme sur les constructions scolaires présentée en novembre 1952 par le gouvernement Pinay, que le SNES estime « très en retrait par rapport au plan Le Gorgeu ».

Des établissements majoritairement communaux

L'État n'est pas seul acteur, et pas même principal, de la politique de construction scolaire. La plupart des établissements sont propriétés des communes : c'est le cas des collèges « classiques », mais aussi des anciennes écoles primaires supérieures, devenues collèges modernes en 1942⁷. Ne sont « nationaux » que les lycées historiques, appelés « lycées d'État », et les Écoles nationales professionnelles, qui deviendront en 1961 les premiers « lycées techniques », soit une petite partie des établissements de second degré. Les établissements créés le sont sous le régime municipal, avec cependant, depuis août 1946, la généralisation de la pratique des « traités constitutifs » qui fixent depuis 1925 les obligations réciproques de l'État et de la commune dans les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

⁶: Sénateur-maire radical de Brest, Le Gorgeu avait voté contre les pleins-pouvoirs à Pétain en 1940 ; révoqué par Vichy, engagé dans la Résistance, son bref passage au gouvernement, en 1933-34, comme sous-secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale avait laissé le souvenir d'un laïc convaincu, ardent défenseur de la poursuite d'études secondaires (notamment techniques) pour les jeunes des milieux populaires.

Le SNES pour la nationalisation de tous les établissements publics

Le SNES pointe alors les problèmes. D'une part, l'effort financier considérable que représente pour les communes l'entretien, et plus encore la création, d'un établissement du second degré, mais aussi des considérations plus politiques qui peuvent intervenir dans les décisions : les petites villes rechignent à dépenser pour des établissements qui vont accueillir des élèves venant d'autres communes, sans compter que certaines municipalités d'orientation politique cléricale, ne vont rien faire, en ces temps de forte concurrence avec le privé, pour défavoriser les établissements catholiques déjà existants.

C'est d'ailleurs pour éviter la mainmise des municipalités « plus ou moins favorables à l'enseignement laïque » que le congrès de 1948 se prononce pour que « soit hâtée la nationalisation des collèges », tout en réclamant, comme première étape, « la prise en charge des frais de fonctionnement des collèges par l'État » au moins pour les communes de moins de 20 000 habitants.



Camille Girault⁸ défend régulièrement cette position. Mais ce n'est qu'en 1955, sous son impulsion, que le SNES demande d'une part « la mise en régie d'État de tous les établissements » et d'autre part « la mise à l'étude de la nationalisation des collèges », qui pourrait être menée dans une « commission de la carte scolaire » à mettre en place.

⁷Dans les petites villes, l'ancien collège ou l'ancienne EPS est devenu un collège classique, moderne et technique avec souvent un centre d'apprentissage annexé.

⁸Ancien du SNCM, responsable de la commission laïque entre 1955 et 1958, il suit le dossier des constructions scolaires pour le SNES pendant toutes les années 1950 et jusqu'à sa retraite en 1963 (voir sa biographie dans le Maitron).

Un cadre légal pour la nationalisation

Ces revendications débouchent sur le décret du 20 mai 1955 qui constitue le cadre légal à la nationalisation. Créant un statut « d'établissement public national », ce décret prévoit la possibilité pour les communes de demander la « nationalisation » d'établissements, dont elles restent propriétaires. Les établissements nationalisés passent en fait en régie d'État, mais la collectivité doit continuer d'assurer une partie (au moins 30%) des dépenses de fonctionnement de l'externat (hors rémunération des personnels). Les obligations financières réciproques sont fixées par une convention, équivalente des « traités constitutifs » antérieurs.

Cette première avancée trouve cependant ses limites. Le SNES demande que l'amortissement des charges des collectivités passe sur le budget de l'État. Le syndicat va alors beaucoup plus loin que la FEN et le CNAL qui, dans son « programme minimum laïque » qu'il soumet aux partis dans la perspective des élections législatives de janvier 1956, s'était contenté de réclamer « l'aide de l'Etat pour la construction et les grosses réparations ».

Peu de changements durant la période gaulliste

Le problème n'est cependant pas réglé, et devient encore plus aigu avec les réformes Berthoin de 1959 (qui transforme les cours complémentaires en collèges d'enseignement général) et les inclut donc pleinement dans le second degré, et Fouchet (1963), qui crée les collèges d'enseignement secondaire (CES).

En novembre 1962, une réforme unifie les modes de financement de « l'équipement scolaire » du second degré. Si elle fait suite à la demande de clarification du SNES, qui dénonce depuis des années la complexité des montages financiers (notamment dans cette période où, sur le même site et dans les mêmes locaux, on peut trouver des établissements de nature totalement différente), le syndicat condamne le choix de fixer les obligations réciproques de l'État et des collectivités à respectivement 85% et 15% du finan-

cement. Léon Caney⁹ dénonce ainsi en 1963 le fait que l'État ne puisse pas construire seul, et critique le transfert *de facto* des décisions de construction vers l'autorité préfectorale. Le congrès « demande que ce soit l'Etat seul qui, pour toutes les créations d'établissements du second degré, soit l'instigateur et le maître d'œuvre, et couvre la totalité des dépenses pour l'acquisition de terrains, la construction et l'entretien des bâtiments ». L'année suivante, remettant en avant les arguments anciens de l'insuffisance de ressources des communes et de l'orientation cléricale de certaines municipalités (redevue d'actualité avec la loi Debré), le SNES va plus loin en se donnant mandat de « tout mettre en œuvre pour obtenir la nationalisation des lycées municipaux¹⁰ ».

En 1964, deux décrets prolongent les dispositions de 1955 sur la nationalisation, et prennent en compte la mise en place des SIVOM¹¹ qui se sont multipliés depuis leur création en 1959.

Des nationalisations bloquées par le budget de l'État

La nationalisation ira cependant à petit train. Au début des années 1970, près de 70% des établissements du second degré restent municipaux¹². Les nationalisations sont en effet contraintes par le budget de l'État qui en fixe un nombre maximal chaque année.

La nationalisation n'est cependant pas une « étatisation », mais une mise en régie d'État. Les collectivités restent propriétaires des locaux, d'une part, et contribuent en moyenne à plus d'un tiers du budget propre.

De même, le maintien d'un statut municipal ne signifie pas désengagement total de l'État, qui contribue par divers biais : subventions d'investissement pour les constructions, dotation de premier équipement en matériel, subventions de fonctionnement du second cycle. De même, à partir de 1971¹³ toutes les communes qui ont des jeunes scolarisés dans un établissement doivent concourir proportionnellement aux effectifs d'élèves concernées, aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

⁹Secrétaire de la commission laïque de 1961 à 1964. (voir sa biographie dans le Maitron).

¹⁰Suite à la réforme Fouchet, le « lycée » désigne désormais, comme de nos jours, un établissement du seul second cycle du second degré, leurs premiers cycles ayant été réglementairement transformés en CES.

¹¹Syndicats intercommunaux à vocations multiples, premières structures intercommunales

¹²Jacques Minot indique 1 354 établissements nationalisés pour 3 072 établissements municipaux en 1971 (*La gestion des établissements scolaires du second degré*, Berger-Levrault, 1972)

¹³Loi de 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales.

Le lycée ou le collège municipal reste cependant sous tutelle du maire et du conseil municipal : le conseil d'administration ne fait que des propositions de dépenses qui sont incluses dans le budget municipal.

Le basculement du début des années 1970

La nationalisation, qui avait traîné pendant plus d'une décennie, se fait cependant à marche forcée entre 1970 et 1975, dépassant les 500 nationalisations par an à partir de 1974. Lorsque la loi Haby (11 juillet 1975) transforme le statut juridique de tous les collèges et lycées en « établissements publics nationaux », il ne reste qu'une cinquantaine d'établissements municipaux. La nationalisation sera achevée en 1977-1978. Le caractère assez tardif de ce processus conduit notamment à ce que de nombreux établissements conservent encore dans leur appellation officielle les termes de « lycée d'État » ou de « collège nationalisé », par exemple.

2-2- La refonte de la carte des académies et les premières déconcentrations

Les années 1960 voient aussi la carte des académies évoluer, dans la logique de la réorganisation générale des services de l'Etat. Si la création des « régions économiques de programme » date de 1955, celles-ci sont transformées dès janvier 1959 en « circonscriptions d'action régionale ». Et, surtout, l'objectif affiché par le décret du 2 juin 1960 est l'harmonisation générale de la carte des services de l'Etat sur le modèle des 21 « circonscriptions d'action régionale ».



¹⁴A laquelle la Corse est rattachée.

Nouvelle carte des académies

En décembre 1961, la carte des académies, restée quasiment inchangée depuis 1854, est largement revue pour coïncider plus avec celle des futures « régions ». Sont notamment créées, au 1^{er} janvier 1962, trois nouvelles académies : Nantes, Orléans et Reims. C'est surtout le « démantèlement » de l'académie de Paris, amputée de cinq départements (Cher, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Loiret, Marne), tandis que celui de l'Oise ne lui reste rattaché que temporairement, en attente de création d'une académie « picarde ». Celle-ci, sise à Amiens, verra le jour à la rentrée 1964, en même temps que celle de Rouen. À la rentrée suivante, encore deux nouvelles académies sont créées : Limoges, mais aussi Nice¹⁴, en contradiction d'ailleurs avec le principe d'adéquation avec la carte des régions.

Le grand mécano académique est cependant parfois un peu chaotique. Ainsi, le département de l'Aisne est détaché en 1962 de l'académie de Lille pour intégrer « provisoirement » celle de Reims avant d'être inclus, deux ans plus tard, dans la nouvelle académie d'Amiens.

Une mise en cohérence achevée dans les années 1970

Au tournant des années 1970, c'est le dernier grand mouvement : outre le passage du département de la Moselle de l'académie de Strasbourg à celle de Nancy, sont créées les académies de Créteil et de Versailles, suite à la réorganisation de la région parisienne de 1968,



De la trame de 1854 à celle des années 1970

capitale. Si l'on excepte la situation des DOM-TOM et le cas de la Corse, qui relèvent d'autres problématiques, la carte est fixée pour plus de quarante ans.

La logique générale de l'exercice n'est pas seulement d'harmoniser les cartes administratives. Derrière les créations d'académie, il y a souvent aussi celle d'une ou plusieurs universités : Nantes (1961), Nice (1965), Orléans (1966), Limoges (1968), Amiens (1969), Tours (1969), Reims (1971). La décentralisation universitaire est aussi une forme de démocratisation, même si ces universités qu'on ne dit pas encore « nouvelles » vont longtemps souffrir d'un prestige moindre que les anciennes facultés provinciales et parisiennes.

L'autre pilier de la démarche est de désengorger l'académie de Paris, déjà surdimensionnée compte tenu de la concentration des lycées dans la capitale, et qui serait potentiellement devenue ingérable avec l'augmentation des effectifs du second degré.

Un bouleversement silencieux pour le SNES

Aussi étonnant que cela puisse paraître, le SNES semble s'être très peu intéressé à ces grandes manœuvres cartographiques. Quasiment aucun écho dans la presse nationale, pas de débat de congrès, aucune prise de position dans les tribunes libres (pourtant nombreuses et éclectiques) de l'époque... La seule mention dans *L'US* est la publication, sans commentaire, de la carte de « la nouvelle France académique » en janvier 1962. On ne trouve pas grand-chose de plus dans la presse des S3. Ainsi, le bulletin du S3 de Lille ne publie pas une seule ligne sur ce sujet alors même que l'académie perd progressivement trois départements : deux au profit de la nouvelle académie d'Amiens (Aisne et Somme) et un au profit de celle de Reims (Ardennes).

Pourtant, outre les questions « politiques » posées par ces modifications, celles-ci ont pesé sur l'organisation du syndicat lui-même. Il a fallu créer de nouveaux S3 pour être les interlocuteurs des recteurs de ces nouvelles académies, intervenir pour les affaires personnelles des personnels

à gestion académique (AE, MI-SE et maîtres auxiliaires de plus en plus nombreux) et pour siéger dans les commissions de carte scolaire et les CAPA.

L'appareil du SNES s'adapte à cette nouvelle carte. Facilement à Poitiers par exemple où le secrétaire adjoint, André Dufour*¹⁵, devient secrétaire général entouré d'une équipe bien rodée tandis que le secrétaire général, Gilbert Tessier*, en poste à Issoudun, devient secrétaire du nouveau S3 d'Orléans-Tours. Ailleurs la situation peut être plus complexe. Ainsi, dans la perspective de la création de l'académie d'Amiens, le S2 de la Somme est réorganisé en amont, se dotant d'un véritable bureau lui permettant, à la rentrée 1964, de faire office de bureau académique provisoire, jusqu'au congrès fondateur du S3, en 1965.

Ces « nouvelles académies » ont aussi été les lieux d'émergence d'une nouvelle génération de jeunes responsables : Gérard Roulic*, secrétaire du S3 de Nantes à 32 ans (1967), Michel Renault*, secrétaire du S3 d'Amiens à 30 ans (1966), René Debesson* secrétaire adjoint du S3 de Limoges à 36 ans, secrétaire à 37, Michel Demont*, secrétaire du S3 de Nice à 36 ans (1964)...

Des équilibres internes perturbés

De même, ces modifications transforment les équilibres internes. Dans les années 1950, en encore 1960, le poids du S3 de Paris est particulièrement lourd dans le syndicat. Celui-ci représente au plus fort de son influence, un quart des syndiqués et pèse notamment dans les congrès. Il est aussi politiquement « sensible » : le remplacement de son secrétaire, Paul Ruff*¹⁶, par Ghouti Benmerah*¹⁷, en 1952, est entièrement piloté par la direction nationale ; dans les années 1960, l'influence de Letonturier*¹⁸ sur les positions du SNES repose autant sur le poids du S3 que sur ses qualités personnelles. C'est aussi au S3 de Paris que se joue en grande partie la restructuration du courant unitaire, après l'affrontement entre Maurice Loi* et Victor Leduc* sur la question de la « cogestion » du S3 avec les autonomes¹⁹. C'est dans l'académie de Paris que militent la plupart des responsables nationaux des années 1950 et 1960.

¹⁵ Tous ces militants avec une * ont leur biographie dans le Maitron.

¹⁶Ruff, tête la liste favorable à FO au niveau national, se considérait comme appartenant néanmoins au courant autonome.

¹⁷Benmerah cumule d'ailleurs à l'époque la fonction de secrétaire du S3 et de secrétaire général adjoint.

¹⁸Ancien militant de l'EE, trotskiste de tendance « lambertiste », il avait rejoint le courant autonome en 1956 ; il dirige le S3 jusqu'en 1967.

¹⁹L'affrontement entre Loi, communiste « orthodoxe » et Leduc, proche des « italiens », se manifeste sur la question de la cogestion du S3 de Paris avec les autonomes.

Opposition à la déconcentration

Ce qui, en revanche, va susciter la mobilisation du SNES, c'est la politique de déconcentration qui se mène en même temps que le nombre d'académie augmente.

Jusqu'au début des années 1960, les pouvoirs des recteurs, et plus encore des inspecteurs d'académie sur le second degré sont extrêmement limités. Ils sont surtout chargés de veiller à l'application des décisions ministérielles, et de contrôler les établissements et les enseignants²⁰. La seule extension notable de leurs prérogatives est le pouvoir de nomination des instituteurs, retiré aux préfets en 1944 au profit des IA.

C'est cependant dans cet immédiat après-guerre que le ministère de l'Éducation nationale connaît sa structuration la plus concentrée et ses attributions les plus étendues, avec près de 40 directions et services.

Mise sous tutelle des rectorats par les préfets de région ?

La première grande étape de déconcentration est celle de 1962, qui donne aux recteurs d'importants pouvoirs, et notamment la gestion et la tutelle des établissements et services, l'organisation des concours et examens, la discipline des élèves, les bourses d'études. Quelques limites sont cependant posées : le respect de la réglementation nationale, d'une part, du plan national d'équipement, d'autre part.

La nécessité de cette déconcentration ne fait à l'époque pas débat : la croissance du second degré conduit à des retards et des lourdeurs dans les prises de décision par les services ministériels qui pèsent sur les personnels autant que sur les services locaux. En revanche, le pouvoir hésite sur la question des relations entre l'administration de l'Éducation nationale et les représentants de l'État que sont les préfets.

Ainsi, entre 1962 et 1964, des expérimentations sont menées, notamment en Bourgogne et Haute-Normandie, qui visent à placer l'administration scolaire sous la tutelle des préfets de région. Les projets d'affectation pour les personnels à gestion déconcentrée y sont préalablement soumis par le recteur à l'approbation du

²⁰D'où le peu d'importance des sections départementales qui n'existaient pas dans le SNES classique et qui n'apparaissent qu'avec la fusion en 1949 avec le SNCM qui était structuré départementalement.



Le tristement célèbre collège Pailleron détruit par un incendie en 1973. L'État a construit 1067 établissements à structure métallique entre 1960 et 1975.

préfet de région, qui gagne par ailleurs la tutelle administrative des établissements.

Le SNES s'oppose à la généralisation de cette expérimentation et parvient à en éviter l'essentiel, même si, en 1964, le texte final fait perdre au recteur ses pouvoirs de décision pour ce qui concerne les constructions scolaires, ce qui, à l'époque, n'est pas une mince affaire. Entre 1970 et 1972, d'autres textes vont faire du préfet de région le principal décideur en matière de construction scolaire, notamment par le biais de la régionalisation d'une partie du budget de l'État et la création (1972) des PRDE (programmes régionaux de développement et d'équipement).

La réalité, cependant, est que pendant toutes les années 1960 au moins les constructions scolaires font l'objet de marchés nationaux.

Une déconcentration « fragmentaire » de la gestion des personnels

Au même moment, le ministère envisage la déconcentration de la gestion des personnels du second degré, et notamment des certifiés. La tentative échoue, mais Robert Chéramy²¹ prophétise en avril 1964 : « on sait que le régime réalise ses projets souvent peu à peu, par des voies détournées, par des mesures fragmentaires, tout en multipliant à l'occasion les déclarations rassu-

²¹Chéramy est alors secrétaire général adjoint du SNES (voir sa bio dans le Maitron).

rantes ». Par « mesures fragmentaires », il faut entendre la gestion des personnels de l'éducation physique et sportive qui est alors actée.

En 1968, profitant de la vague réformatrice, le ministère projette une nouvelle déconcentration : avancement, détachement, octroi des congés de longue durée... nouvelles « mesures fragmentaires » auxquelles le SNES parvient à faire barrage.

Même configuration trois ans plus tard, le fragment étant alors le corps des adjoints d'enseignement. La forte mobilisation du SNES conduit à un retrait du projet, mais partiellement : notation et avancement sont déconcentrés au niveau académique en 1971.

Conclusions de la commission Guichard

La période giscardienne voit les volontés de décentraliser et déconcentrer s'intensifier. Olivier Guichard, ancien ministre de l'Éducation nationale, préside en 1976 une commission sur le « développement des responsabilités locales » qui rend son rapport en septembre. Intitulé « Vivre ensemble », il traite de nombreux aspects d'une potentielle décentralisation, et notamment dans le domaine scolaire. Il propose ainsi le transfert de la construction et de la gestion des collèges et lycées aux départements, de faire passer les transports scolaires en compétence départementale sans subvention d'État, ouvre des pistes sur la régionalisation de la politique des bourses, l'information et l'orientation, mais aussi la gestion des personnels qui serait assurée par un « triptyque » : « conseil général, conseil départemental de l'éducation et délégué départemental à l'éducation ».

Il est qualifié de « projet réactionnaire » par le SNES, qui dénonce la double logique qui le sous-tend : « adaptation aux besoins immédiats d'une économie en crise » et « désengagement de l'État ».

Celui-ci, cependant, n'ira pas à son terme. Il faut attendre deux ans et demi pour qu'il se traduise en projet de loi-cadre, porté par le ministre de l'Intérieur Christian Bonnet en 1979, et s'enlise dans le débat parlementaire sans adoption avant l'alternance de 1981.

L'école « affaire de tous »

Cela n'empêche pas la déconcentration de se poursuivre : en 1979, les inspecteurs d'académie reçoivent délégation pour la répartition des moyens entre les collèges, et en janvier 1980, la carte scolaire est déconcentrée au niveau rectoral,

ce que le SNES interprète surtout comme la fin d'une certaine forme de planification scolaire. Malgré tout, le congrès de Clermont-Ferrand (1980) réaffirme son exigence d'une « décentralisation démocratique », en l'assortissant d'une explicitation qui servira de slogan pendant quelques années : « Pour que l'école, affaire de tous, soit prise en charge par tous ».

3- Après le choc de Mai 68 : une nouvelle étape démocratique ?

3-1- La « gestion tripartite » : point d'équilibre pour la gauche politique et syndicale ?

Sur les questions de gestion démocratique de l'institution scolaire, le SNES se réfère, dans les années 60 et 70, aux travaux du Comité national d'action laïque (CNAL).

Fondé en 1953 sur la base du Cartel d'action laïque né dans l'après-guerre, le CNAL a joué un rôle central dans la mobilisation contre la Loi Debré en 1959, mais a su dépasser l'échec politique et servir de lieu de rassemblement de toute la gauche pour la production d'un projet éducatif commun. Les différents colloques qu'il organise dans les années 60 permettent de poser les bases d'un projet éducatif commun à l'ensemble de la gauche et du syndicalisme laïque.

Le projet du CNAL de 1972 : unification laïque et gestion tripartite

Ce projet, qui est assez vaste, se construit progressivement. Il faut attendre le dernier grand colloque, celui de 1972, pour que se précise notamment les positions du CNAL sur la gestion du service public. Dès ses premiers colloques, avait été posé le principe d'une « gestion tripartite » du service public d'éducation, à savoir sa gestion, aux différents niveaux, par des comités composés de représentants des trois « parties » prenantes : l'administration, représentant l'État, les personnels, et les usagers.

Ce projet relève moins d'une réflexion sur les structures de l'enseignement public que d'une réponse aux arguments des partisans de l'école privée, et comme corollaire à l'unification laïque du système éducatif qui devient rapidement l'objectif premier du CNAL. Il s'agit en effet de couper l'herbe sous le pied de ceux qui défendent l'école « libre » en expliquant qu'un monopole d'État aurait un caractère « autoritaire » : la nationalisation laïque serait ainsi assortie d'une modalité de gestion démocratique dans laquelle les parents d'élèves auraient toute leur place.

Réaffirmé lors du colloque de 1967, ce principe reste cependant très vague et laisse en suspens toute une série de questions : quelle modalités pratiques de mise en place de cette gestion ? Quelles compétences pour ces comités tripartites ? Quelle articulation avec le pouvoir de l'État, notamment pour tout ce qui relève de la loi ? Comment préserver l'indépendance des fonctionnaires garantie par un statut national ?...

Dans le contexte particulier de négociation du Programme commun de la gauche, le colloque de mai 1972 met donc cette question à l'ordre du jour. Le rapporteur est Louis Astre²².

Plusieurs inflexions sont données. La première concerne la composition des instances de gestion, avec la proposition qu'y soient représentés les collectivités locales d'une part, et d'autre part les « professions », c'est-à-dire des employeurs et des salariés. La seconde, c'est que le CNAL s'inscrit désormais dans une logique de décentralisation, de déconcentration et d'autonomie. Astre pose cependant les limites : il ne peut s'agir de « porter atteinte à l'unité du service », ni de « déboucher sur un service autonome seul maître de sa politique, de son financement, de sa gestion, ni moins encore sur une parcellisation du service en une multitude d'établissements autonomes les uns des autres et vis-à-vis de la puissance publique » ; enfin, non plus de « dessaisir les représentants du peuple de la souveraineté qui leur incombe en dernier ressort ».



²²Ancien secrétaire général autonome du SNET, puis du SNES, Astre est alors membre du secrétariat permanent de la FEN, en charge de la commission laïque.

La voie est donc étroite, et le CNAL reste très évasif sur les pouvoirs des conseils tripartites aux échelons locaux. Il se concentre sur le « Conseil national de l'éducation », définissant ses compétences et ses fonctions : pouvoir de contrôle et d'enquête, pouvoir de proposition tant en matière réglementaire que législative, enfin pouvoir d'opposition sur les dispositions réglementaires.

La complexité du débat, et le caractère quasi inespéré de l'accord obtenu dans le cadre du CNAL, résulte de certaines oppositions fondamentales au sein d'une gauche qui est en pleine redéfinition doctrinale. La question du rôle de l'État est évidemment à mettre en rapport avec les approches planistes, qu'elles soient d'inspiration « soviétique » comme pour le PCF, ou « moderniste », à la mode gaulliste. Celle des modalités de gestion s'inscrit dans les débats autour de l'autogestion et de la gestion démocratique de l'État (on ne parle pas encore de « démocratie participative »), qui n'est pas limitée à la « deuxième gauche »²³.

Le Programme commun de la gauche

La gestion tripartite est logiquement intégrée dans le programme commun de gouvernement PCF-PS-MRG signé en juin 1972, sous la forme de trois courts paragraphes, sous le titre « la gestion démocratique » :

- « Des conseils de gestion démocratique réuniront, aux différents niveaux, les représentants des pouvoirs publics, des personnels, des divers usagers.
- La gestion tripartite ne portera pas atteinte aux responsabilités et prérogatives essentielles qui incombent au dernier ressort au pouvoir politique.
- Le rôle des commissions et comités techniques paritaires dans la gestion et la défense des personnels sera amélioré en accord avec les syndicats représentatifs. »

Dans sa proposition de loi sur l'éducation de novembre 1973, qui sert de base à la brochure « Reconstruire l'école », publiée au même moment, le PCF reprend lui aussi le principe de la gestion tripartite, à laquelle il ajoute une « large autonomie pédagogique des établissements », mais dans le cadre de « programmes nationaux ».

²³Au sein du PS, par exemple, l'autogestion est portée par le CERES, et intégrée dans la motion mitterandiste, à laquelle Rocard se rallie, en 1975.

Le SNES et la gestion tripartite

Le SNES inscrit son approche de la gestion tripartite dans le cadre défini par le CNAL, et mène cependant sa propre réflexion sur la question à partir du congrès d'étude d'Arles (1976). La problématique est posée en 1974 : trouver « l'équilibre entre la détermination d'objectifs nationaux et un réel pouvoir d'initiative à l'échelon des établissements ».

Cette approche fait cependant l'objet de contestations assez fermes de la part des minoritaires. Ainsi l'École émancipée estime que cette gestion tripartite ne serait qu'une forme de « collaboration de classe » tant qu'il n'y aura pas eu de « renversement du système ». Plus nuancé, Unité et rénovation reprend certaines approches de la « deuxième gauche » : « démocratiser l'appareil d'Etat scolaire, c'est créer la condition de l'exercice de son contrôle pas l'ensemble des travailleurs », tout en se situant dans la logique d'un gouvernement d'union de la gauche, sur la base du programme commun.

La motion finale du congrès fait cependant assez peu progresser la réflexion : « la gestion tripartite implique de tenir compte du cadre des règlements généraux qui s'imposent à tous et assurent l'unité des orientations en matière de politique nationale de l'éducation, de la planification démocratique et de prévoir des possibilités réelles d'initiatives aux divers niveaux en liaison avec une décentralisation réelle du pouvoir politique et avec le développement de la démocratie. » Les seules avancées, un peu timides, concernent un début de définition des domaines d'autonomie des établissements dans le cadre de cette gestion tripartite : « vie scolaire, structure pédagogique, budget, administration... ».

Le congrès de Nancy (1977) élargit cette question des domaines de compétences, sans entrer dans le débat des niveaux concernés : fonctionnement du service (crédits et budgets, créations et suppressions de postes, crédits sociaux, transports scolaires), équipements (et notamment les constructions scolaires), planification, recherche et expérimentation.

Le débat se poursuit dans le cadre du congrès d'étude de Saint-Etienne (1978), de façon un peu plus tendue à mesure que les propositions se

précisent. Ainsi, Jean-Jacques Marie, pour l'EE-FUO, exprime son opposition de principe : « avec la gestion décentralisée, ce sont les droits et garanties nationales des personnels contenus dans les statuts de la fonction publique qui seraient battus en brèche. » De son côté, la tendance UIDR, par la voix de Bernard Januel, fait un sérieux pas en arrière, expliquant que les organismes tripartites « sont des organismes de proposition et de gestion, mais [que] personne n'aurait intérêt à modifier leurs prérogatives et à leur attribuer des fonctions politiques ». Jean Reynaud*, secrétaire (UA) du S3 d'Aix-Marseille, aborde la question du point de vue de l'intervention syndicale : « le rôle de l'organisation syndicale à ce niveau ne peut être de « gestion », mais de proposition et de pression ».

La motion finale reprend l'essentiel des conclusions du colloque du CNAL de 1972, mais apporte quelques précisions sur les domaines dans lesquels le droit d'opposition s'appliquerait : répartition des moyens, objectifs et contenus de l'enseignement, programmes et horaires, conditions de délivrance des diplômes. Elle définit aussi ce que devrait être la compétence centrale des conseils « régionaux » de l'éducation : la réalisation de la carte scolaire (implantation des établissements, fonctionnement des locaux, créations et suppressions de sections et d'enseignements de langues vivantes, etc...).

3-2- Aux lendemains de Mai 68, les avancées de la réforme Faure

Si on ne peut réduire Mai 68 à cela, l'aspiration à un fonctionnement plus démocratique de la société est un des messages de cette mobilisation. Dans les lycées, notamment, le mouvement de mai et les années qui suivent sont marqués par ce qu'André Dubus*²⁴ appelle en 1969 « l'irruption brutale des élèves dans la vie scolaire. »

La question est cependant dans l'air du temps. Dans son rapport préparatoire au congrès national de 1968, publié en mars, Jean Petite*²⁵ propose des pistes de réflexions syndicales pour une gestion « plus centrée sur l'équipe pédagogique, responsable et plus libre de ses initiatives » et réclame une « direction plus collégiale », avec un chef d'établissement dont les fonctions seraient essentiellement la « coordination » et « les liai-

²⁴Membre du Bureau national, Dubus est alors en chargé d'un groupe de travail permanent « éducation et surveillance »

²⁵Membre du « mini-secrétariat » mis en place autour de Drubay et

Camy-Peyret en 1967, Petite est responsable de la commission pédagogique (voir leurs biographies dans le Maitron).

sons extérieures ». Il indique aussi que « les représentants des parents devraient pouvoir siéger et participer à certaines décisions ».

Un des sujets principaux de discussion dans les AG en Mai-juin 1968 a porté sur la cogestion et l'autonomie des établissements, signifiant d'abord refus de toute forme d'autoritarisme. Comment concilier autonomie et planification d'ensemble ? L'autonomie doit-elle se limiter à la gestion de l'établissement ? Faut-il élire le chef d'établissement²⁶ ? Comment mettre en place une direction collégiale ?...

Les premières négociations du début du mois de juin avec le ministère de l'Éducation nationale conduisent le SNES à ouvrir le débat sur « les problèmes d'organisation et de structure générale des établissements, y compris les questions de participation à la vie de ces établissements ».

Refonte complète du fonctionnement des établissements

La mission principale confiée par De Gaulle à Edgar Faure, ministre de l'Éducation nationale à partir de juillet 1968, est de déconcentrer le fonctionnement de l'Éducation nationale et de l'Université. Il ouvre très vite la discussion avec le SNES, et promulgue le 8 novembre un décret qui est le pendant de sa loi d'orientation pour l'enseignement supérieur, promulguée le 12. S'il ne modifie pas la nature juridique des établissements, il en transforme les modalités de gestion et fonde une architecture générale qui fait encore référence aujourd'hui.

C'est une refonte totale des conseils d'administration d'établissement, qui sont désormais composés sur la base de la règle du « sixième » : chaque catégorie est représentée par un sixième des membres du conseil, à l'exception du personnel, qui est représenté par deux sixièmes.

Le conseil d'administration « de base » (établissements de 600 élèves ou moins) est ainsi composé de 4 représentants de l'administration, 5 enseignants, 3 autres personnels, 4 représentants des parents, 4 représentants des élèves et 4 représentants des « personnalités intéressées aux activités de l'établissement », ainsi qu'un représentant de la commune siège.

Le décret met aussi en place les nouveaux « conseils de classe » selon deux formations différentes, l'examen des situations individuelles



Les négociateurs du SNES : Gérard Alaphilippe, directeur des publications, Jean Petite, secrétaire de la commission pédagogique et Paul Berger, secrétaire de la commission laïque

des élèves se faisant dans une formation restreinte (sans les représentants des parents et des élèves).

²⁶Comme le propose, assez étonnamment, Maurice Loi

Par ailleurs, les établissements gagnent en autonomie, notamment budgétaire, mais aussi pour tout ce qui concerne la vie scolaire, avec notamment la création de foyers socio-éducatif. La réforme se fait d'ailleurs en parallèle de la négociation du statut des nouveaux corps des conseillers principaux d'éducation et conseillers d'éducation, qui remplaceront les surveillants généraux à partir de 1971. Fait assez exceptionnel dans la période, le Conseil supérieur de l'Éducation nationale donne un avis unanimement favorable aux propositions du ministre.

Participation, collaboration ou action syndicale ?

La question de la « gestion » des établissements, qui, jusque-là était marginale dans le débat syndical, arrive vite au premier plan, non sans susciter des débats assez vifs.

La première question est essentiellement politique. La réponse gaulliste à Mai 68 est en partie résumée dans le concept de « participation », que certains interprètent comme une volonté d'intégration des couches contestataires de la société dans l'appareil de l'État capitaliste. Cette ligne politique s'amplifie ensuite pendant le passage de Jacques Chaban-Delmas à Matignon (1969-1972) qui promeut la construction d'une « nouvelle société ».

L'approche du SNES est donc dialectique. D'une part, il refuse d'accepter toute compromission avec le pouvoir gaulliste, même modernisé, et dénonce l'illusion de la « participation », et d'autre part, il décide de prendre appui sur la réforme Faure pour faire avancer ses revendications.

Dès septembre 1968, le conseil national expose le rôle des nouveaux CA tel que le SNES les conçoit : « exprimer avec force les besoins de l'établissement » et « introduire une certaine souplesse dans le fonctionnement de celui-ci ».

Le congrès de 1969 confirme cette orientation, mettant en avant les aspects positifs de la réforme, et notamment le contrôle de ce qui se passe dans les CA, la garantie qu'y soient « défendues les positions syndicales », ainsi que la « possibilité d'introduire localement des réformes pédagogiques souhaitées par le plus grand nombre ».

Sur ce dernier point, cependant, le constat est rapidement fait qu'il y a loin de la coupe aux lèvres et que les possibilités d'intervention sont au final assez limitées : la parenthèse de Mai 68 se referme vite. Le congrès d'ailleurs avait indiqué que « la présence des élus du SNES n'est nullement inconditionnelle » dans ces instances.

À partir de 1970, le SNES va surtout insister sur deux points : d'une part, le fait que le CA est une tribune, qui permet de mettre en évidence les besoins de l'établissement, mais aussi de faire le lien avec les parents d'élèves ; d'autre part que la présence des élus SNES dans les CA va favoriser l'action syndicale.

Gérard Alaphilippe*²⁷ signale ainsi que les changements réglementaires ont conduit à ce que la représentation des enseignants dans les conseils, jusque-là essentiellement assurée par des candidats « indépendants » ou soutenus par les amicales, sont désormais le fait d'élus sur liste syndicale, et principalement SNES. Sans surestimer le rôle des CA, il s'agit donc bien d'en faire un « terrain de lutte » syndicale.

D'une certaine façon, cette orientation du SNES est reconnue par le nouveau ministre de l'Éducation nationale, Olivier Guichard, qui dénonce lors du congrès des parents d'élèves de la « fédération Armand »²⁸ de 1971, le « véritable détournement de la participation » que constituent des CA dont « l'avalanche des motions est la seule production apparente ». Expliquant que « le conseil d'établissement n'est pas un petit parlement mais un organisme de gestion », il reconnaît la capacité du SNES de déborder le cadre donné par les textes pour transformer le rôle des CA.

L'illustration de cette stratégie est donnée en 1971 par Albert Daum²⁹ lorsqu'il expose le type d'intervention syndicale sur la question, apparemment technique, du budget de l'établissement : en intervenant au bon moment, et en connaissant les modalités d'élaboration du budget et de sollicitation de la « subvention d'équilibre », les élus du CA peuvent à la fois obtenir des améliorations immédiates de la situation de leur établissement tout en participant à une campagne visant à montrer l'insuffisance des moyens accordés au second degré.

²⁷ Secrétaire du S3 de Paris, membre du « mini-secrétariat » depuis 1967 (voir sa biographie dans le Maitron).

²⁸ Les fédérations de parents d'élèves sont alors communément désignées par le nom de leur dirigeant principal, la « fédération

Armand » pour la PEEP et la « fédération Cornec » pour la FCPE.

²⁹ Daum est alors secrétaire national du SNES et trésorier adjoint (voir sa biographie dans le Maitron).

Les parents d'élèves

La deuxième question posée est induite de la première : il s'agit justement des relations avec les parents et avec les élèves, que le SNES traite selon deux logiques différentes.

Le syndicat n'est pas sans mesurer les difficultés de la présence d'élus représentant les parents. Dès avant les premières élections (qui ont lieu début 1969), François Blanchard* et Paul Berger* vont mettre en garde contre le risque que les CA deviennent parfois des lieux d'affrontement entre parents et enseignants, avec l'administration comme « arbitre », et des parents défendant des positions peu conformes avec les objectifs de démocratisation du SNES. La solution est cependant dans la poursuite du soutien que le SNES a apporté, dès sa création, le développement de la FCPE, « fédération Cornec », qui n'est cependant pas majoritaire dans le second degré.

L'irruption des lycéens dans le débat

Du côté des lycéens, les choses sont plus compliquées. La période est propice à de nombreuses mobilisations d'élèves, qui s'en prennent parfois indistinctement au gouvernement, à l'Éducation nationale, au proviseur, et aux enseignants.

Le SNES se tient donc sur une ligne de crête assez étroite. D'une part, il estime que « le dialogue s'impose avec cette force sociale nouvelle » que constitue le mouvement lycéen. Il va dénoncer le caractère trop restrictif de la circulaire du 26 septembre 1968 qui limite la vie démocratique des lycéens, et réclame au contraire la mise en place d'un bureau des élèves, la possibilité de débats réguliers entre lycéens, et non pas simplement des instances qui soient des « chambres d'enregistrement ».

En même temps, le SNES va désapprouver « certaines formes d'action des lycéens », tout en indiquant qu'il « s'oppose au rétablissement d'un système autoritaire dans les lycées. » Au final, comme l'explique François Blanchard, si le SNES se retrouve dans la volonté des lycéens de « mettre en cause les finalités d'une école qui, dans la société présente, leur promet une insertion hasardeuse dans la vie, voire le chômage », il refuse que le lycée ou le collège soit autre chose qu'un « lieu d'études ».

François Blanchard était alors membre du secrétariat chargé des Affaires générales

Avec l'irruption de leurs mouvements en mai 68, les lycéens ont gagné leur place dans la gestion tripartite des établissements préconisée par le plan Langevin Wallon et le CNR. Le SNES a dû en préciser les principes dans un contexte périlleux.



D'une part, un magma idéologique en pleine éruption. Des lycées ont été longuement occupés parfois jour et nuit y compris par des enseignants qui proposaient une dangereuse redéfinition des services.

Des slogans irresponsables prospéraient : « Détruire l'école » (selon une lecture d'Yvan Illich), rejet de l'école comme « appareil idéologique d'État » où le prolétariat révolutionnaire était les MA (Althusser), « à bas l'école des flics et des patrons » véhiculé dans le SNES par certaines minorités. Selon des « maoïstes », les lycéens constituaient l'avant-garde. Ça et là des enseignants avaient été agressés.

À l'autre extrémité, le pouvoir obligé de concéder des avancées (Edgar Faure) tâchait d'engluer les CA des lycées dans l'esprit de la « participation gaullienne » : une « communauté scolaire » où les partenaires (administration, personnels, usagers parents et élèves) communieraient dans la gestion de la pénurie budgétaire ou pratiqueraient les intrusions dans la pédagogie des collègues.

Pour défendre les intérêts matériels et moraux des enseignants (et des usagers) le SNES a donc dû rappeler des principes dans plusieurs articles de *L'US* : la fonction contradictoire mais fondamentale de l'école, le rôle des enseignants dans la transmission des savoirs et l'exercice de l'autorité dans les classes, leurs garanties statutaires. Sur ces bases, pas question de boycotter les nouveaux CA mais au contraire d'y développer l'échange d'information, l'affirmation des besoins et l'unité d'action enseignants-usagers face à l'administration. Par réalisme, les élus du SNES prenaient en compte les représentativités locales (Comités d'action lycéens, associations de parents) en recherchant les accords possibles.

F. Blanchard

La vocation des lycées est donc de diffuser une culture qui « ne peut qu'aider à s'émanciper et non à se libérer totalement des aliénations objectives de la société. »

La question est suffisamment forte, cependant, pour que le SNES adresse, en décembre 1968, une « lettre ouverte aux lycéens » qui reprend l'essentiel de ces orientations. Durant toute la période, le SNES va être extrêmement attentif à l'évolution des CAL³⁰ et, lorsque ceux-ci vont exploser, apportera son soutien à l'UNCAL qui se met en place. Du fait de la proximité de cette organisation avec le PCF, ce soutien sera utilisé par les adversaires d'Unité et Action pour démontrer les « collusions » entre la direction du SNES et le parti communiste. Cependant, il ne faut pas oublier que, dans cette période, et malgré son évidente faiblesse, l'UNCAL était la seule organisation lycéenne pouvant prétendre à une certaine représentativité.

Quel rôle pour les S1 ?

La troisième question, et non des moindres, est celle de l'articulation entre l'action au CA et l'action du S1. L'inquiétude, pointée par Claude Dupont³¹, de voir le S1 « progressivement étouffé » par les élus du CA, et qui se dissoudrait « dans un ensemble de tâches proprement locales », est partagé dans le SNES. Ainsi, dès 1969, il est rappelé que « la vie syndicale doit garder sa primauté et l'intervention dans le conseil d'administration ou la commission permanente est un des modes d'expression du S1, mais elle ne doit pas gêner l'existence et l'activité de la section d'établissement. » (rapport préparatoire au congrès).

Des avancées vite remises en cause

Rapidement, cependant, les ouvertures de l'après-mai vont se réduire. Outre des problèmes circonstanciels ou locaux (comme le fait qu'en Alsace et Moselle les aumôniers soient électeurs et éligibles dans les CA), le pouvoir va chercher à tempérer l'usage qui peut être fait des nouvelles instances de l'établissement. Le SNES doit ainsi mener un combat, victorieux, contre une disposition réglementaire qui permettrait au préfet de démettre de son mandat un élu « en cas de

manquement à l'exercice de ses fonctions ou de comportement incompatible avec celles-ci ».

En revanche, en 1971, il ne parvient pas à empêcher une réforme, il est vrai totalement construite contre lui par le Ministre Guichard. Celle-ci prévoit l'admissibilité des listes incomplètes, ainsi que la représentation proportionnelle au plus fort reste pour la composition des CA (ce qui peut priver de la majorité absolue des sièges une liste qui obtient plus de 50 % des voix, compte tenu du faible nombre de sièges à pourvoir). Cela fait suite à la décision prise en décembre 1969 d'introduire la proportionnelle dans la composition de la commission permanente, jusque-là désignée au scrutin majoritaire. De plus, le nombre de représentants élus à la CP est réduit, ce qui renforce le poids de l'administration, dont la représentation reste identique.

Enfin, la demande de « dispense de service » pour les élus au CA réitérée par le SNES en février 1969, reste lettre morte alors même que les discussions s'ouvrent sur la mise en place d'un système transparent de décharges de service.

L'autonomie à la mode libérale

1971 est d'ailleurs l'année d'un basculement idéologique sur la question de l'autonomie. La publication du livre d'Olivier Giscard d'Estaing³², *Education et civilisation, pour une révolution libérale de l'enseignement*, marque l'appropriation par la droite libérale du thème de l'autonomie. Celui-ci réclame une autonomie « administrative, pédagogique et financière » des établissements, afin de les libérer de l'emprise « étatique », tout en les plaçant sous la coupe d'un « contrôle local » qui « encourage davantage la diversité ».

La Commission des sages³³ mise en place en décembre par Olivier Guichard planchera d'ailleurs sur cette question, avec des préconisations d'inspiration identique.

Quelle autonomie démocratique ?

Les débats du SNES sont d'ailleurs fortement marqués par ces évolutions. Dès avant le congrès d'étude de mars 1972, Petite et Berger avaient indiqué combien la liberté de l'enseignant « serait

³⁰Nés en 1967, pour l'essentiel à partir d'un noyau de lycéens du Lycée Jacques Decour à Paris, les comités d'action lycéens (une cinquantaine en 1968) participent activement au mouvement de mai. L'UNCAL (union nationale des comités d'action lycéens) est le résultat d'une scission intervenue en juin 1968. Si les CAL tiennent leur dernier congrès en 1969, l'UNCAL perdure pendant toutes les années 1970.

³¹Militant autonome (UID) du SNES, membre du BN.

³²Frère de Valéry Giscard d'Estaing, Olivier fera une brève carrière politique comme député des Alpes-Maritimes, entre 1968 et 1973.

³³Commission réunissant les anciens ministres de l'EN sous la présidence de Louis Joxe

encore restreinte si se développait la prétendue « autonomie » des établissements qui le placerait de fait sous l'étroit contrôle des autorités ». Le SNES oppose alors à l'étatisation-déconcentration gaulliste « la décentralisation des initiatives ».

3-3- Les désillusions de la période giscardienne : autour de la Loi Haby

Au-delà des questions d'autonomie administrative se pose celle de l'autonomie pédagogique. En 1972, la Commission des sages préconise le modèle d'une enveloppe budgétaire globale, à la fois administrative et pédagogique, pour les établissements qui en disposeraient de façon autonome.

Le ministère ne va pas aussi loin, en mettant en place en mars 1973 les « 10% culturels ». Il s'agit de placer 10% du total des horaires d'enseignement « à disposition » des établissements pour des activités pédagogiques décidées localement. C'est la première forme d'autonomie horaire, qui se traduit aussi par une révision des programmes qui doivent être amputés de « 10% » eux aussi (calibrage plus d'affichage que de raison, cependant).

Luc Bouret,
rapporteur sur
les 10% et le
travail
indépendant



Le SNES adopte vis-à-vis de cette réforme une position mesurée. Loin de la rejeter en bloc, il donne des consignes quant à l'utilisation des heures : prioriser « la pédagogie de soutien ainsi que l'ouverture des établissements et le travail interdisciplinaire ».

En revanche, il souligne deux points de blocage : d'abord, il estime que « l'utilisation des 10% relève de la compétence des membres enseignants des conseils de classe ou des membres des conseils d'enseignement », et non pas du chef d'établissement ou du CA ; ensuite, il s'oppose à la création de « super-professeurs coiffant les équipes pédagogiques » qui auraient pour fonction de superviser le dispositif.

On est donc très loin d'une opposition frontale. Mais la mise en place cadrée demandée par le SNES se heurte alors au ministère qui veut laisser une totale autonomie aux établissements. De fait, cependant, les 10% n'étant pas obligatoires, seul un tiers des établissements s'y engage, et ceux qui les mettent en place le font très majoritairement dans la logique souhaitée par le SNES.

Un retour en arrière démocratique dans les établissements

Avec l'arrivée rue de Grenelle de René Haby, les derniers espoirs nés de Mai 68 disparaissent. Si l'on a surtout tendance à retenir de la fameuse loi Haby la mise en place du « collège unique » par la fusion des CES et des CEG, oubliant d'ailleurs qu'à l'époque, l'unanimité s'était faite contre elle, cette réforme a aussi concerné les établissements et leur gestion.

Elle accroît un peu l'autonomie, mais surtout constitue un retour en arrière considérable pour leur fonctionnement démocratique. Le Conseil d'administration change de nom pour devenir « Conseil d'établissement » : ce n'est pas qu'une nuance sémantique, mais bien le signe d'un changement de « gouvernance » comme on dirait de nos jours. L'essentiel des pouvoirs passe aux mains du chef d'établissement, qui décide seul pour l'organisation en classes et groupes, l'emploi des contingents annuels d'heures d'enseignement, les sujets spécifiques à l'établissement, les activités facultatives, c'est-à-dire tout ce qui constitue l'autonomie pédagogique.

Ne reste au Conseil, dont la composition est modifiée pour réduire la représentation des enseignants, que les questions budgétaires et le règlement intérieur, mais il ne peut délibérer sur ces matières qu'à l'initiative et sur proposition du chef d'établissement. Celui-ci a aussi le monopole des comptes rendus des débats du conseil, au nom de « l'obligation de discrétion » des membres.

Le régime disciplinaire est aussi modifié, le conseil de discipline n'étant plus réuni que pour se prononcer sur une proposition d'exclusion, toutes les autres sanctions relevant de la seule autorité du chef d'établissement.

Le SNES contre l'autoritarisme

Le SNES s'oppose totalement à ce projet, dénonce la « conception préfectorale du rôle des chefs d'établissement », la recomposition des CA en défaveur des enseignants, la réduction du champ de ses compétences, les atteintes aux

droits syndicaux. Il souligne aussi que l'obligation d'adopter un budget « dans une enveloppe imposée » (c'est-à-dire sans la possibilité de demander une subvention d'équilibre, comme c'était le cas auparavant) apparente cette « autonomie illusoire » à n'être qu'un « moyen de rentabilisation sous la surveillance étroite des autorités de tutelle ».

La campagne menée contre l'autoritarisme des chefs (le terme est très souvent utilisé) se voit cependant un peu tempérée à partir de la rentrée 1977 : André Siredey*³⁴ précise que les chefs d'établissement sont eux aussi victimes des pressions hiérarchiques et de l'autoritarisme. Le congrès d'études de Saint-Etienne (1978) va dans le même sens, indiquant qu'un des buts de cette réforme est de « susciter les oppositions et les divisions au sein des établissements ».

Quelle stratégie syndicale ?

La question de la stratégie syndicale est donc posée. Le SNES commence par définir une ligne d'intervention pour ses S1. Tout d'abord, participer aux élections, toujours sans illusions, parce que tout boycott serait une « démission ». Ensuite, utiliser les moyens institutionnels existants, et notamment le débat sur le budget de l'établissement, pour « donner une nouvelle dimension au combat syndical : large débat dans l'établissement, consultation des personnels, expression publique... ». Enfin, ne pas se tromper de terrain de bataille : « les S1 ne doivent en aucun cas se laisser accaparer par le fonctionnement de ces organismes », parce que « l'action syndicale unitaire et de masse doit rester [leur] objectif prioritaire ».

Les propositions alternatives du SNES

Ensuite, il va construire des propositions alternatives lui permettant d'aller plus loin que le simple retour aux textes de 1968, qui restent cependant pendant encore une décennie sa référence. La voie est étroite et le syndicat veut se prémunir contre tout « risque de récupération » de ses propositions par leur application partielle. Il rappelle ainsi qu'elles n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une dynamique de transformation de la société.

Sur le plan administratif, le SNES continue de réclamer un fonctionnement des établissements libéré « des contraintes administratives », ce qui

passé par le développement des « pouvoirs de gestion et de contrôle au niveau des établissements ». Ceux-ci sont détaillés lors du congrès de Saint-Etienne (1978) : une autonomie limitée au final à la gestion matérielle. Concernant le budget, celui-ci devrait être établi non pas à partir d'une enveloppe octroyée, mais négociée « après concertation démocratique » avec la collectivité. Le CA devrait aussi se prononcer sur les créations et suppressions de postes. Quant au chef d'établissement, son rôle doit évoluer pour qu'il soit « l'exécutif » des décisions prises par le CA, et pas l'unique décideur.



André Siredey, secrétaire du secteur politique scolaire

Sur le plan pédagogique, le SNES a dès le début des années 1970 exprimé la nécessité d'une rénovation des pratiques pédagogiques, en se fondant sur une conception propre de l'expérimentation, ne rejetant pas « l'assouplissement de l'ensemble des règles administratives », sous réserve que l'expérimentation soit à l'initiative d'une « équipe pédagogique pour une classe, un niveau, une discipline » et qu'un compte-rendu d'expérience soit élaboré.

Le congrès de Rouen (1973) va plus loin en indiquant que les programmes « doivent laisser aux enseignants l'initiative des méthodes et des possibilités d'adaptation selon les secteurs d'enseignement ». Mais cette autonomie pédagogique doit être de la responsabilité des seuls enseignants, en équipe disciplinaires ou pédagogiques. Le SNES refuse ainsi tout rôle décisionnel du CA dans la définition des contenus et des méthodes, ou dans l'organisation des actions de soutien et de rattrapage. Il s'oppose alors à l'autonomie en matière d'horaires ou de programme.

³⁴Ancien secrétaire du S3 de Reims, il sera l'année suivante

secrétaire national chargé de la politique scolaire.

4- La gauche au pouvoir et la décentralisation

4-1- Les lois de décentralisation Defferre et la relance des constructions scolaires

La proposition n°54 du candidat Mitterrand pour la présidentielle de 1981 indique que « la décentralisation de l'Etat sera prioritaire ». La gauche au pouvoir s'y attelle rapidement. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur, est chargé de cette réforme, qui se traduit dès mars 1982 par une première grande loi de décentralisation, supprimant les tutelles des collectivités, suivie de deux autres, en janvier et juillet 1983, qui redéfinissent la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. C'est cette dernière qui transfère la gestion des écoles aux communes, des collèges aux départements et des lycées aux régions. Elle crée aussi les organismes de concertation « tripartite » (CDEN et CAEN), et prévoit la mise en place dans chaque région d'un « schéma prévisionnel des formations ».

Ce n'est cependant qu'avec la loi du 25 janvier 1985 dite « loi Chevènement », qui ferme la parenthèse du projet de « grand service public unifié » mis en échec par les partisans de l'école privée l'année précédente, que la décentralisation scolaire est effective.

Un projet de décentralisation porté par le SNES

Le SNES s'est emparé très vite du débat. Le premier Conseil national qui remplace à partir de 1981 les anciens congrès d'études, et qui se réunit en décembre, traite largement de la question de la décentralisation.

Il réaffirme les principes et les mandats des congrès précédents, et rappelle ainsi qu'il ne peut être question de décentraliser, ou même de déconcentrer, tout ce qui concerne la gestion des personnels ou les objectifs de formation et les programmes.

Le texte est fortement marqué par « l'état de grâce » qui suit l'arrivée de la gauche au pouvoir après près d'un quart de siècle de domination politique de la droite. C'est sans doute celui qui va le plus loin dans une logique de décentralisation/déconcentration, encadrée cependant, et c'est évidemment essentiel, par une planification nationale qui « joue un rôle décisif dans le

développement économique, social et culturel du pays. » Cette planification doit être faite avec un objectif majeur : « un élargissement de la scolarité, notamment dans le second degré public à tous les niveaux, et une démocratisation de son accès » avec la corollaire de « la lutte contre l'échec scolaire et contre les sorties prématurées d'élèves sans qualification sociale et professionnelle. »

Cette planification « démocratique et décentralisée » doit partir des analyses et besoins exprimés localement. C'est cependant le niveau régional qui, dans ce projet, se voit attribuer un rôle central : chargé de l'« harmonisation définitive » des propositions remontant du local, de la définition de la carte des ZEP, répartition des postes et crédits aux établissements dans le cadre d'une allocation décentralisée des moyens. Dans son volontarisme pour faire disparaître les « pesanteurs bureaucratiques », le conseil national va même jusqu'à envisager un recrutement par un concours national à gestion déconcentrée, sans entrer dans le détail du fonctionnement pratique d'un tel dispositif.

Une appréciation syndicale de moins en moins enthousiaste

Cet enthousiasme des premiers temps va cependant se refroidir quelque peu. Si l'appréciation, en mars 1983, du projet de loi de décentralisation défendu contre la majorité sénatoriale, ne fait état que de divergences assez secondaires, le bilan intermédiaire, au printemps 1984, est plus alarmant. Par la voix de Jean-Louis Auduc³⁵, le SNES avertit que « la décentralisation sans la démocratisation risque de n'être que la mise en place de nouvelles féodalités ». Le second degré semble en effet à ce moment pris en otage d'affrontements politiques, notamment par le biais du refus du gouvernement d'accorder des subventions d'État aux régions qui n'auraient pas conclu avec lui de contrat de plan³⁶.

Le congrès de Besançon (1985) marque aussi une certaine désillusion. Bien qu'il pointe que la centralisation n'a pas empêché les « disparités considérables qui existent entre les régions et en leur sein », il indique que « ni la centralisation, ni la décentralisation en elle-même n'ont été ou ne sont des fins en soi. C'est en fonction de nos objectifs pour le service public que nous devons les juger ».

³⁵Jean-Louis Auduc est secrétaire général adjoint de 1984 à 1991

³⁶Mis en place par la loi du 29 juillet 1982, dite « loi Rocard », ces

contrats de plan sont aussi un dispositif de la décentralisation

Le constat sera encore plus amer deux ans plus tard. A Dijon (1989), le congrès fait l'analyse que « la décentralisation et la déconcentration peuvent, dans une certaine mesure, faciliter la mise en œuvre de politiques visant à mettre en cause le service public, d'autant que le renoncement à toute planification conduit à une accentuation des déséquilibres entre régions et entre départements ».

La planification « à la française » est en effet en cours de disparition. Le XI^e plan, qui devait entrer en vigueur en 1992, est finalement enterré par le gouvernement Balladur en 1993. Le Commissariat général du Plan, transformé en organisme d'évaluation des politiques publiques, disparaît, lui, en 2006.

Un manque de démocratie

L'autre grande déception concerne les aspirations à une meilleure association des usagers et des personnels à la gestion du second degré, qui « n'ont pas trouvé, loin s'en faut, une traduction suffisante dans le dispositif législatif et réglementaire de décentralisation ». Le SNES fait ainsi le constat que les instances mises en place, notamment les CAEN et CDEN, « tendent à devenir des chambres d'enregistrement », tandis que les concertations avec les collectivités territoriales sont jugées « souvent très insuffisantes » et « souvent formelles ». De fait, les régions et départements choisissent comme inter-ocuteurs uniques les représentants de l'État, recteurs ou inspecteurs d'académie, qui sont censés mener de leur côté la concertation avec les représentants des personnels.

La relance des constructions scolaires

La décentralisation va cependant avoir un effet conséquent sur les constructions scolaires, notamment pour ce qui concerne les lycées généraux et technologiques. Ainsi, entre 1986 et 1996, leur nombre, stagnant depuis le début des années 1970, va passer de 1 155 à 1 474, soit une augmentation de 28%. C'est à la fois le résultat d'une politique visant à développer le second cycle (le fameux objectif des « 80% »), mais on constate que les régions l'ont anticipé : l'augmentation est quasi-identique sur les périodes 1986-1991 (+12%) et 1991-96 (+14%).

Cette progression est cependant à nuancer : sur la même période, le nombre de LP décroît, de façon moins marquée, mais tout de même très notable (moins 16%).

De plus, du côté des collèges, l'augmentation du nombre d'établissements s'est surtout faite sur la période 1971-1986 (+19%), alors qu'elle n'est que de 4% sur les quinze années suivantes (1986-2001).

Ces chiffres, cependant, ne rendent pas compte de l'effort de rénovation et de reconstruction, souvent très important, mené notamment par les conseils généraux. Celles-ci cependant donnent parfois lieu à des formes de privatisation, dont l'exemple le plus marquant est sans doute celui de l'Oise, où le conseil général met en place, entre 1992 et 2000, un plan baptisé « turbo-collèges ». Il utilise la procédure de « marché d'entreprise de travaux publics » qui repose sur un préfinancement des travaux par les entreprises qui les ont en charge, en contrepartie d'un engagement de la collectivité à leur céder l'entretien des bâtiments pour une période de quinze ans. Cette procédure est finalement jugée illégale par le Conseil d'État.

Si le SNES prend acte de la relance des constructions, il fait aussi le constat qu'elle s'est accompagnée d'un « désengagement de l'État » qui « n'a pas accompagné l'effort financier des régions ». Le résultat est que nombre de responsables politiques régionaux estiment qu'on ne peut leur demander de payer sans avoir de pouvoirs étendus de décision : Jacques Blanc, président UDF de la région Languedoc-Roussillon, veut appliquer le principe « qui paye, décide ».

Les régions, d'ailleurs, choisissent souvent de favoriser les formations en alternance, ou l'apprentissage, notamment dans les centres de formation d'apprentis, au dépend des établissements publics.

Le congrès de Saint-Malo (1991) va faire un bilan final totalement désenchanté, énumérant toute une série de dysfonctionnements graves, notamment le maintien d'inégalités entre régions, l'alourdissement de la fiscalité locale, et une dégradation rapide de la concertation au sein des instances mises en place ou préexistantes.

4-2- La Naissance des EPLE : vers une autonomie « démocratique » ?

Dès mai 1981, le SNES réclame du nouveau pouvoir une évolution du fonctionnement des établissements. Le mémorandum adressé à François Mitterrand le 29 mai demande « des mesures institutionnelles modifiant la compétence, la composition, le fonctionnement des différents conseils » ainsi que « des droits nouveaux pour les enseignants, les élèves, les parents et les travailleurs. »

Le SNES et la mise en en place des EPLE (établissements publics locaux d'enseignement)

Le SNES dans les années 1970 avait souvent analysé les disparités géographiques fortes existant dans le second degré. Ainsi, différents articles évoquaient les disparités existant par exemple entre l'académie de Toulouse et celle de Rouen.

La position du SNES par rapport à la décentralisation peut en 1982, date de vote de la première loi, se résumer ainsi:

- Accord pour rapprocher les centres de décision des usagers effectifs
- Nécessité d'une véritable gestion démocratique des différents niveaux de décision
- Maintien pour l'Education nationale de programmes nationaux, de diplômes nationaux et d'un statut national des personnels
- Refus de toute mise en concurrence des établissements scolaires



J.- L. Auduc, secrétaire général adjoint (1984-1991)

Le débat sur la loi du 22 juillet s'est produit au moment même de la discussion sur le IXe plan (1983-1989) qui, sous la pression de la direction UID de la FEN, avait refusé que le second degré soit considéré comme un enjeu en fixant le pourcentage d'une classe d'âge à scolariser en seconde, en CAP ou en BEP à 63% en 1989, alors que ce pourcentage en 1983 était de 59% !

Le SNES a fait, dès la loi votée, avec ses S3 une grande campagne en direction des régions sur l'investissement éducatif et la nécessité de constructions des lycées qui s'est traduite par la mise en œuvre d'un nouveau lycée par semaine en France entre 1986 et 1990.... Le IXe plan avait dans ce domaine été battu en brèche...

La mise en œuvre de la décentralisation a également été l'occasion d'un débat sur un fonctionnement plus démocratique des collèges et lycées, visant à diminuer le poids du chef d'établissement au profit d'un conseil tripartite (personnels, enseignants, élus et personnalités). Le rapport élaboré par Luc Soubré en 1982 posait un certain nombre de pistes concernant le fonctionnement des conseils d'établissements, notamment la distinction entre le président du CE élu par celui-ci et le chef d'établissement représentant de l'État.

Certains, en particulier le directeur des collèges de l'époque, Vergnaud, profitèrent de ce débat pour mettre en avant l'idée d'une forte autonomie des établissements et notamment la notion de projet d'établissement.

Le SNES réagit au début de 1983 en refusant toute concurrence entre les établissements scolaires. Ce combat était d'autant plus important que le ministre Savary se saisit de cette question pour essayer de résoudre la question de l'intégration des établissements privés.

Il s'agissait dans ces projets de « mettre en place des établissements scolaires plus autonomes et plus responsables dans l'optique de la décentralisation, cadre et moyen de cette rénovation », de construire des établissements avec des « projets d'établissement diversifiés où le caractère propre pouvait trouver sa place ». Ces établissements avaient vocation « à être territorialisés avec des personnels de la fonction publique ».

Le SNES réagit fortement contre ce qui apparaissait comme une « privatisation » de l'enseignement public plutôt qu'une intégration du privé au public. « Le SNES ne pourrait accepter que des aménagements mineurs de l'enseignement privé soit payés au prix d'une déstabilisation majeure de l'enseignement public » (édito de *L'US* n°66 du 27 octobre 1983)

Le débat concernant la situation de l'enseignement privé allait polluer en 1983 et 1984 le débat sur le fonctionnement et l'organisation des collèges et lycées publics, ce qui explique que les décrets d'application de la loi de juillet 1983 ne soient finalement sortis que fin août 1985.

C'est le ministre Jean-Pierre Chevènement qui relança fin 1984 la discussion sur ce qui allait devenir les établissements publics locaux d'enseignement.

Le SNES au cours des nombreuses discussions mit en avant les idées suivantes :

- refus de toute tutelle des collectivités locales,
- représentation démocratique des personnels
- refus de toute concurrence entre établissements
- maintien des programmes nationaux et de la liberté pédagogique des enseignants et des équipes pédagogiques qui doivent avoir la maîtrise de la construction d'un projet d'établissement qui ne déroge pas aux objectifs et cadres nationaux.

Le congrès du SNES de mars 1985 affirme notamment dans ses motions :

« Le congrès refuse une autonomie qui consisterait à accroître les pouvoirs déjà trop étendus, du chef d'établissement, eux-mêmes dépendant des collectivités territoriales pour l'organisation financière. Il refuse aussi toute autonomie qui conduirait à instaurer le caractère propre dans l'enseignement public ».

Le SNES souhaite aussi, à ce congrès, la mise en place à côté du conseil d'administration « de ce qui pourrait devenir un véritable conseil scientifique et pédagogique jouant un rôle précieux de coordination des équipes pédagogiques et de l'ensemble des personnels ».

La discussion pour la mise place des EPLE fut longue.

Il y eut des tentatives pour relancer la mise en concurrence des établissements (rapport du Collège de France), pour mettre sous la tutelle du premier degré et des élus locaux les collèges (l'idée du conseil de secteur) ; la loi sur l'enseignement agricole de 1984 mis en place l'élection du chef d'établissement par le conseil d'établissement, mais le SNES obtint notamment :

- l'abandon de toute tutelle des élus locaux sur les questions pédagogiques et notamment la gestion du CDI que certains élus voulaient se voir confier,
- le maintien du choix des manuels scolaires par les équipes pédagogiques,
- l'obligation de consultation et de décision du CA pour toute utilisation des locaux scolaires,
- l'impossibilité de confier aux collectivités territoriales ce qui pourrait apparaître comme pouvant se substituer aux programmes scolaires en vigueur.

Le décret sortit le 30 août 1985 et la circulaire le 27 décembre 1985. Il définissait une double fonction du chef d'établissement qui, de fait, accentuait son poids :

- président du Conseil d'administration et exécutif de celui-ci
- représentant de l'État chargé à ce titre du contrôle des décisions prises

Le SNES adressa brochures et fiches à tous les S1 pour qu'ils soient informés de tous les nouveaux textes.

Une nouvelle période commençait où en permanence depuis trente ans l'équilibre (précaire) du décret d'août 1985 allait devoir être défendue sur :

- le champ de l'autonomie,
- la liberté pédagogique des personnels,
- les pouvoirs des chefs d'établissements,
- la place des collectivités territoriales.

J.-L Auduc



Francis Berguin secrétaire national, adjoint au secteur politique scolaire

Le rapport Soubré, les PAE et les projets d'établissement

Alain Savary, le nouveau ministre, qui commande alors toute une série de grands rapports, confie à Luc Soubré³⁷, la mission de formuler des propositions sur « la décentralisation et la démocratisation des institutions scolaires ». Celui-ci dresse un bilan très critique de la politique menée dans ce domaine dans les années 1970, qu'une formule résume : « l'autoritarisme est partout et l'autorité nulle part ».

Il n'y aura cependant que peu d'évolutions immédiates. La mise en place des PAE (projets d'action éducative) qui va être la grande mesure pédagogique décidée par Alain Savary à la rentrée 1982 s'accompagne d'une invitation aux chefs d'établissement à créer une « commission consultative » proche de l'ancienne commission permanente supprimée par Haby. Mais le gouvernement refuse tout nouveau statut des établissements tant que la décentralisation ne sera pas menée à son terme.

En revanche, en 1983, les établissements sont invités à élaborer des « projets d'établissement », tandis que les collèges inaugurent la préparation de rentrée sous forme de « dotations horaires globales » (DHG), à répartir localement. Les projets d'établissements font l'objet de débats assez vifs, dans la profession et dans le SNES. Celui-ci ne s'oppose pas frontalement au principe, ne serait-ce que parce qu'il constate qu'il existe de fait un « projet caché et sélectif » dans les établissements. Il préconise de s'en emparer pour en faire un projet de démocratisation, tout en fixant les limites : « respect des garanties statutaires », « refus du contrôle pédagogique des enseignants, individuel ou collectif, par des groupes de pression extérieurs », ni surtout « imposer des heures et classes supplémentaires ».

Le SNES entre prudence et propositions

La genèse du nouveau statut des établissements est cependant longue. Savary fait ses premières propositions à l'automne 1983, qui sont accueillies froidement par le SNES, qui constate que « le ministère s'est arrêté en chemin », dont le projet accorde encore trop de pouvoir au chef d'établissement au détriment des équipes pédagogiques, et qui risque de placer les établissements sous la « tutelle financière » des collectivités locales.

Le débat porte alors sur les moyens de garantir à la fois une autonomie souhaitée pour les établissements sans empiéter sur la liberté pédagogique des enseignants. En 1984, le SNES propose la création, à côté du conseil d'administration, d'un « conseil pédagogique » composé d'une majorité d'enseignants (les élus au CA) et chargé de faire des propositions sur les PAE, le projet d'établissement, l'organisation pédagogique. Seules les propositions issues du conseil pédagogique seraient ensuite examinées par le CA, qui resterait, lui, sur une composition tripartite. Cette proposition est reprise par le congrès de Besançon (1985) qui se tient après un changement de ministre et le réamorçage des discussions sur le nouveau statut des établissements.

Le climat politique a cependant changé. Sans revenir sur ses orientations fondamentales, le SNES pointe lors de son congrès les risques de l'autonomie telle qu'elle est en train de se mettre en place. L'unité du service public devient la priorité, notamment parce qu'il s'agit de refuser toute mise en concurrence des établissements, et plus encore si cela se fait avec un accroissement des pouvoirs « déjà trop étendus » des chefs d'établissements. L'exemple de la formation continue démontre que les bassins commencent à devenir des unités de pilotage des établissements, avec le risque d'une « coordination plus ou moins clandestine des directions d'établissement seules habilitées à négocier avec des partenaires choisis par eux [sic] ».

Dans le même moment, le Collège de France, sous la coordination de Pierre Bourdieu, rend un rapport au président de la République qui préconise justement la mise en concurrence des établissements, une autonomie largement renforcée, voire la possibilité pour eux de délivrer leurs propres diplômes. Jean-Louis Auduc y voit des « propositions dangereuses » qui feraient aller l'école vers « un système à l'américaine ».

Un investissement militant difficile

Pris en application de la loi du 25 janvier transformant les établissements du second degré en « établissements publics locaux d'enseignement » (EPL), le décret du 30 août 1985 est donc la résultante à la fois des lois de décentralisation, d'une aspiration à un fonctionnement plus démocratique, mais aussi de ce changement de climat politique.

³⁷Secrétaire national du Parti socialiste, Luc Soubré vient, comme le ministre de l'éducation nationale, de la gauche socialiste

« critique », étant passé par l'UGS, puis le PSU.

Si nombre d'enseignants et de militants syndicaux vont investir les formes de l'autonomie qui se sont mises en place depuis 1981, beaucoup vont rapidement être plus désabusés que déçus.

En amont du congrès de Versailles (1987), la contribution d'une militante de S1³⁸ pointe les difficultés du travail syndical dans le cadre de cette autonomie, et se conclut par un cri de détresse : « La lutte à l'échelon local nous écœure et nous épuise, même si elle ne nous démobilise pas. Allons-nous perdre notre force vive ? L'élan syndical se disperse et s'affaiblit en efforts désespérés pour gérer une fausse pénurie. Un avion de chasse équivaut à sept canadiens ou à combien d'heures d'enseignement ? »

Très vite, l'investissement des militants va s'esouffler. La tonalité des articles publiés dans *L'U.S.* pour appeler les collègues à participer activement à l'élaboration des projets d'établissement pour ne pas les « abandonner à l'administration » montre que les débats sur la « participation » ne sont plus de la même nature que dix ans plus tôt : il ne s'agit pas tant de lutter contre un refus par « pureté idéologique » que de mettre les « mains dans le cambouis », que de convaincre que le jeu en vaut la chandelle.

Un chef d'établissement « chef d'entreprise » ?

Le SNES doit donc lutter sur plusieurs fronts. D'abord contre une vision des liens hiérarchiques visant à assimiler les principaux et proviseurs à des « chefs d'entreprise », désormais ritournelle de la droite, comme en témoigne le rapport de Jacques Lesourne de décembre 1987, qui met en parallèle l'élargissement des marges de manœuvre des établissements et l'évolution des fonctions des chefs, qui deviendraient seuls responsables de l'organisation pédagogique, de la répartition des moyens, et auraient la possibilité de « valoriser les éléments les plus dynamiques » par le biais des promotions. Cette approche est aussi celle d'une partie de la gauche de gouvernement.

En 1988 est créé le corps des personnels de direction : jusqu'alors les chefs d'établissements restaient titulaires de leur corps, mais affectés sur des emplois particuliers.

Armer et mobiliser les S1

Le deuxième front est celui de l'adaptation de l'activité militante dans l'établissement à la nouvelle donne, notamment celle issue de la généralisation des DGH. À partir de la rentrée 1988 est lancée une campagne de stages décentralisés destinés aux militants élus dans les C.a., avec une quarantaine de stages organisés au premier trimestre de l'année scolaire 1988-89. Le danger de voir l'activité du S1 se résumer à l'intervention dans le cadre du CA est envisagé, et le congrès de Dijon (1989) insiste sur la nécessité de « pratiques d'équipes d'animation de S1 » et de maintenir, à côté des AG des personnels, des réunions des syndiqués de l'établissement.

Au printemps 1990, alors que les projets d'établissements sont rendus obligatoires par la Loi d'orientation Jospin, le syndicat mène campagne auprès de ses adhérents pour qu'ils s'investissent dans leur réalisation pour ne pas « laisser le champs libre à des groupes minoritaires ou à la seule hiérarchie administrative ». Denis Paget³⁹, en charge de cette campagne, réoriente cependant les consignes données aux militants locaux. Faisant le constat que « nombre de collègues se sont épuisés dans le passé à construire des contre-projets qui se sont révélés décourageants et irréalistes », il souligne que « le SNES n'a pas vocation à proposer des projets clefs en main », mais qu'il doit plutôt intervenir pour éviter les dérives, et, surtout « dégager des propositions qui servent de point d'appui à des actions revendicatives ».

Le SNES fait aussi alors l'analyse que « l'établissement devient l'élément décisif du pilotage du système éducatif », alors que les projets d'établissements sont souvent très éloignés des aspirations des personnels. Deux ans plus tard, à Saint-Malo, il fera le bilan d'une « recentration » autoritaire de ce pilotage, notamment par le biais de l'attribution de moyens aux établissements sur la base de « projets » validés par la hiérarchie (IA ou recteurs).

Parallèlement, l'aspiration démocratique n'est plus l'apanage des seuls enseignants. Les mouvements lycéens de l'automne 1990 réclament aussi plus de liberté pour les jeunes eux-mêmes. La réponse gouvernementale est significative : au contraire ce qui s'était fait après 1968, on décide

³⁸Marie-José Bevan, du Lycée Beaussier de La Seyne-sur-Mer, qui n'a pas eu, à notre connaissance de responsabilité syndicale de premier plan.

³⁹Denis Paget est alors secrétaire général adjoint, en charge des dossiers pédagogiques

de différencier les solutions apportées aux aspirations démocratiques des lycéens de la question générale de la « démocratie scolaire ». Sont ainsi créées des nouvelles instances, propres aux élèves, les Conseils de la vie lycéenne (CVL) et leurs émanations académiques, les CAVL.

5- De la déconcentration au « nouveau management »

5-1-Poids grandissant des échelons intermédiaires dans la déconcentration

À partir des années 1990, toute une série de mesures de déconcentration vont accroître considérablement les pouvoirs des échelons intermédiaires, notamment des recteurs.

C'est d'abord dans la gestion des personnels que cette déconcentration est la plus visible. Les années 1990 sont ainsi marquées par une déconcentration de toutes les opérations de gestion des enseignants du second degré, à l'exception des agrégés. Une première vague de déconcentration se fait immédiatement après la revalorisation de 1989 : elle concerne l'avancement, l'accès à la nouvelle hors classe, puis les procédures disciplinaires. C'est au final une résultante de l'unification des corps, et notamment de la place prise par les certifiés qui deviennent le « corps de référence » et de destination de toute une série de personnels dont la gestion était jusque-là académique (AE et PEGC)

Claude Allègre et la déconcentration du mouvement national

Le transfert majeur reste cependant la déconcentration partielle du mouvement national, imposée en 1999 par Claude Allègre.

Si cette réforme est évidemment la suite « logique » des mesures de déconcentration précédentes, elle est ostensiblement dirigée contre le SNES, dont le ministre a décidé de faire sa « bête noire ». Confondant le poids d'une parole syndicale appuyée sur le rapport de force et accointances supposées entre responsables syndicaux et cadres du ministère, il pense que cette déconcentration va « briser » les capacités d'intervention du syndicat.

Sur le fond, le SNES mène une campagne, notamment une pétition qui recueille 30 000 signatures. Claude Allègre finit par « être démissionné » par Lionel Jospin, en mars 2000, mais son successeur, Jack Lang, ne revient pas sur cette réforme.

Le bilan de ces déconcentrations est l'éclatement des modalités de gestion, matérialisé par des barèmes locaux parfois très différents, voire divergents, peut-être moins pour ce qui concerne le mouvement que, par exemple, pour l'accès à la hors-classe.

Pour le SNES, ces déconcentrations vont changer le profil des sections académiques (S3). Jusque-là structures à la fois très « politiques » et de proximité, elles vont voir leurs responsabilités exploser pour les questions « corporatives » et leurs militants être rapidement accaparés par ces tâches, même si cela se traduit aussi par un rééquilibrage des moyens (notamment en décharges de service) en faveur des S3.



Monique Vuailat, secrétaire générale
1984-2001



Denis Paget
secrétaire
national puis co-
secrétaire
général

La LOLF et la déconcentration des politiques scolaires

La déconcentration donne aussi des prérogatives élargies aux échelons intermédiaires, et notamment aux recteurs en matière de politique scolaire.

L'échelon académique décide ainsi de tout ce qui concerne les moyens pédagogiques des établissements, attribués sous forme de DGH (dotation horaire globale) tant pour les collèges que pour les lycées, et partage cette compétence avec la collectivité régionale pour ce qui est de la carte des formations professionnelles.

Avec les nouvelles procédures budgétaires après l'adoption d'une Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001, le recteur dispose ainsi de « budgets opérationnels de programme » qui lui laissent une large marge de manœuvre dans son académie.

Cette autonomie se manifeste au travers des « projets académiques » que les recteurs doivent produire, souvent sans grande concertation, à partir des années 2000.

Daniel Robin,
secrétaire
national puis co-
secrétaire
général en
charge du
secteur politique
scolaire



L'Éducation nationale et la RéATE

L'évolution de la fonction rectorale, et donc de la géographie de la gestion de l'Éducation nationale, n'est pas sans rapport avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) et notamment la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) qui se traduit, en 2010, par une « concentration régionale » des services de l'État, donnant au préfet de région autorité sur des services déconcentrés, désormais organisés à cet échelon, tandis que les préfets départementaux n'ont plus la maîtrise que de deux ou trois « directions départementales interministérielles ».

Si l'Éducation nationale échappe à cette mise sous tutelle du préfet de région, son organisation académique est revue dans la même logique : à partir de 2012, le recteur concentre la quasi-totalité des pouvoirs déconcentrés, notamment ceux jusque-là dévolus aux inspecteurs d'académie pour ce qui concerne le premier degré, qui, de « directeurs des services départementaux de l'éducation nationale », deviennent « directeurs académiques des services de l'éducation nationale » ne disposant que des compétences déléguées par le recteur.

Cette « centralisation académique » des rectorats va de pair avec la mise en place pour les recteurs de « lettres de mission » qui leur sont données à leur nomination et qui mettent leur action sous une forme de tutelle du ministre, tutelle d'autant plus forte qu'une part importante de leur rémunération est désormais fixée « au mérite ».

Nouvelle carte régionale, nouvelle carte des académies ?

La grande réforme territoriale de 2015, qui conduit à la réduction du nombre des régions de 27 à 18, modifie cependant ce dispositif. Si la plupart des administrations publiques se voient appliquer un calque de la carte de leurs structures déconcentrées sur la nouvelle carte des régions, l'Éducation nationale est relativement préservée, avec le maintien des académies existantes. Néanmoins, dans les régions qui comptent plusieurs académies, celles-ci sont regroupées au sein d'une « région académique » dirigée par un des recteurs, qui a en charge les relations avec la collectivité territoriale.

Ce nouveau dispositif fait cependant l'objet d'interrogations sur la façon dont les équilibres vont être trouvés entre recteurs d'académie et recteurs « de région », et donc sur sa pérennité.

5-2- De l'autonomie des établissements à l'autonomie sous tutelle des chefs d'établissement

L'autonomie de l'établissement est allée, à partir des années 90, en s'élargissant, notamment par une forme d'autonomie horaire. Cela touche d'abord les collèges, avec la mise en place par François Bayrou, en 1995, de grilles horaires « indicatives », avec des horaires plancher et des horaires plafond.

La réforme Chatel du lycée, en 2010, va plus loin avec une autonomie horaire plus importante

encore, essentiellement pour décider des enseignements en effectifs réduits et pour organiser l'accompagnement personnalisé. La réforme Vallaud-Belkacem de 2016 pour le collège va dans le même sens.

Dans un autre ordre d'idée, la loi d'Orientation Fillon de 2005 ouvre aux établissements un « droit à l'expérimentation » qui permet de facto de déroger à toutes les règles nationales.

Des chefs d'établissement « managers » ?

Outre que cette autonomie accrue se met en place dans le cadre d'une politique de réduction du nombre de postes d'enseignants du second degré (jusqu'en 2012) suivie de créations à peine en rapport avec l'augmentation démographique (depuis 2012), elle est d'autant plus mal perçue par les enseignants qu'elle va de pair avec une réforme de la « gouvernance » des établissements qui donne de plus en plus de poids au chef d'établissement.

À partir de 2003, ceux-ci sont formés au sein d'une École supérieure de l'Éducation nationale, dont les contenus de formation tendent de plus en plus à inculquer aux nouveaux chefs d'établissement une vision de leur métier comme celui d'un « chef d'entreprise ».

Leur statut fait d'ailleurs l'objet de plusieurs révisions, ouvrant notamment l'accès au corps à des personnels n'ayant pas d'expérience d'enseignement ou d'éducation.

Des CA dessaisis ?

Dans les établissements, plusieurs dispositions conduisent à réduire le caractère démocratique des décisions prises.

La première, en 2010, consiste à donner au chef d'établissement le droit de trancher en dernier recours sur la répartition des moyens d'enseignement, qui relève de la compétence du conseil d'administration. Si le CA ne parvient pas à adopter une répartition (ce qui est souvent le cas lorsque sa majorité estime que l'enveloppe donnée est insuffisante et ne permet pas une répartition équitable), ce n'est plus l'autorité hiérarchique (inspecteur d'académie ou recteur) qui tranche, mais le principal ou le proviseur.

Dans les faits, cette réforme ne change pas grand-chose, car l'autorité hiérarchique suivait en général l'avis du chef d'établissement, mais a néanmoins une portée symbolique non négligeable. Le principal syndicat des chefs

d'établissements, le SNPDEN-UNSA pousse d'ailleurs l'interprétation des textes jusqu'à vouloir retarder jusqu'à la fin de l'année scolaire, et donc après les opérations de gestion des personnels et les mutations, le vote du CA.

Il s'agit de toute façon de dessaisir les élus du personnel de leur capacité d'intervention, parallèlement à la mise en place d'un « conseil pédagogique », à partir de 2006, désigné non pas par les personnels, mais par le chef d'établissement, qui l'utilise parfois pour contester la légitimité de la parole des élus du CA.

Un pouvoir limité sur les enseignants

Le pouvoir hiérarchique de ce dernier est d'ailleurs renforcé, notamment par le biais d'avis qu'il peut donner sur le déroulement de la carrière (accès à la hors-classe), voire sur les mutations (stabilisation des TZR ou « mouvement ECLAIR », dans certaines académies). La logique est poussée très loin par Luc Chatel, qui tente de modifier l'évaluation des enseignants pour la confier exclusivement aux chefs d'établissement. Après une forte mobilisation syndicale, Vincent Peillon abrogera ce décret dès son arrivée rue de Grenelle, avant même qu'il soit mis en application.

Une autonomie illusoire ?

Si l'on passe donc assez clairement d'une autonomie des établissements à une autonomie des chefs d'établissement, celle-ci ne signifie pas non plus qu'on leur laisse la bride sur le coup.

Ainsi, leur avancement et leurs mutations sont de plus en plus soumis à une évaluation de leur réussite dans la mise en place des objectifs qui leurs sont fixés dans la « lettre de mission » qu'ils reçoivent à leur nomination dans un nouvel établissement.

Mais c'est surtout l'autonomie de l'établissement lui-même qui est mise à mal par le biais des « contrats d'objectifs » prévus par la loi d'orientation Fillon de 2005, et qui consiste finalement à placer l'autonomie de l'établissement sous la tutelle de l'autorité académique, puisque les « objectifs » de l'établissement doivent correspondre aux priorités académiques. De fait, l'autonomie n'est qu'une autonomie de « management » pour l'application d'orientations définies par la tutelle. Très éloignée des aspirations à la démocratie formulées dans les années 1970 et 1980.



Manifestation de février 1993, avant la naissance de la FSU



Manifestation de la FSU 2011 : « Service public, je t'aime et je te défends »

CONCLUSION

La décentralisation, comme processus ou comme mode de gestion du service public, et de l'éducation en particulier, n'est évidemment pas politiquement neutre. Sa mise en œuvre modifie les pratiques et les orientations générales d'une politique éducative.

Pour autant, rien n'est mécanique, et si la décentralisation-déconcentration de l'éducation nationale s'est traduite par le développement d'un mode de gestion « néo-libérale », notamment au niveau des établissements, c'est parce que la contradiction fondamentale que porte la décentralisation s'est résolue dans le cadre d'un rapport de force défavorable.

Celle-ci est en effet à l'intersection de deux types d'aspirations contradictoires : pour le pouvoir central, elle est en fait un moyen d'accroître son emprise et sa capacité d'intervention dans un système que son volume rend difficilement pilotable par un organe central comme le ministère. Il s'agit finalement pour lui de mieux quadriller le territoire, de placer sous une surveillance et une tutelle plus proche et donc plus efficace l'ensemble des acteurs, voire de créer une chaîne de contrôle d'autant plus contraignante que chacun des échelons a l'impression de jouir d'une autonomie qui n'est limitée que par le manque d'implication ou de collaboration des échelons inférieurs, alors que c'est surtout dans la détermination d'objectifs contradictoires et l'évaluation permanente de leur réalisation, que l'autonomie est bafouée.

À l'autre bout de l'arc, la volonté de décentralisation est au contraire l'expression d'une aspiration à libérer l'exercice professionnel des pesanteurs bureaucratiques et administratives. Elle part du principe que les enseignants ne sont pas que des agents de l'enseignement, mais aussi, et surtout, des concepteurs de leur travail dont ils doivent avoir la maîtrise. Cette « liberté pédagogique », pour être réelle, suppose de pouvoir s'exercer, et donc que soient assouplies les règles qui contraignent toute initiative, l'encadrent ou la soumettent à des validations a priori.

La tension entre ces deux volontés contradictoires est d'autant plus forte que les objectifs des uns et des autres sont divergents et sont au cœur du rapport de forces : démocratisation du système dans la perspective d'un changement de société pour les uns, « planification » malthusienne visant à conforter

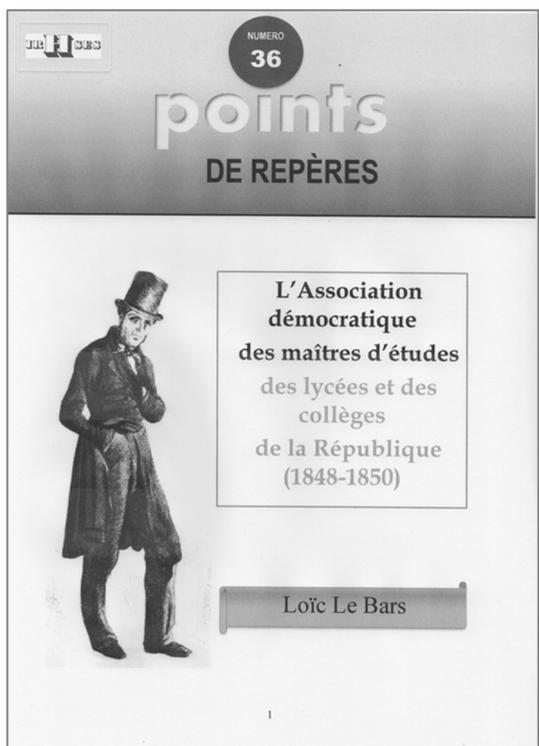
l'appareil productif y compris dans son mode d'organisation capitaliste pour les autres.

La difficulté dans laquelle le mouvement syndical enseignant, et le SNES en particulier, s'est retrouvé à partir des années 1990, et plus encore par la suite, réside pour l'essentiel dans une forme de repli forcé sur des positions défensives, compte tenu de l'ampleur de l'offensive libérale à la fois dans l'école et dans la société. Cela se conjugue avec un amenuisement du réseau militant, qui touche toutes les organisations, mais qui, en l'occurrence, rend parfois un peu illusoire le développement d'une autonomie démocratique des établissements, dès lors que celle-ci repose aussi sur l'engagement massif d'une profession qui paraît au contraire épuisée par des années d'agressions systématiques et fortement tentée par le repli sur soi ■

Hervé Le Fiblec

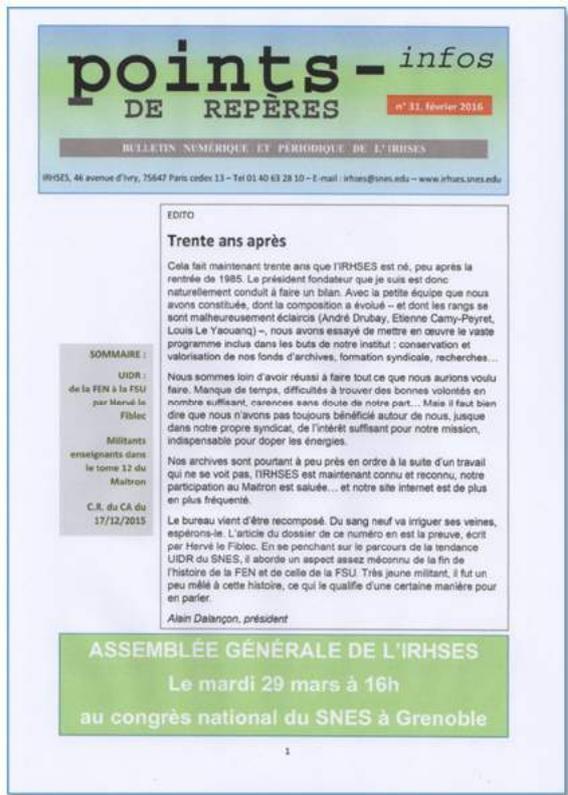
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

- *L'Université syndicaliste*, collection complète depuis 1944, bibliothèque de l'IRHSES – à consulter notamment L'US n°13 du 17 décembre 1981.
- Archives de la section académique d'Amiens.
- Actes du colloque « Pour une autre politique de l'éducation nationale », CNAL, mai 1972.
- Jean-Michel Boullier et Georges Gontcharoff, *La Décentralisation : la décentralisation dans l'éducation nationale*, Syros, 1988.
- Jacques Chevallier, « La réforme régionale » in *Le Pouvoir régional* (ouvrage collectif), PUF, 1982.
- Alain Dalançon, *Histoire du SNES*, t.2, IRHSES, 2007.
- Jacques Minot, *La Gestion des établissements scolaires du second degré*, éditions 1972 et 1977, Berger-Levrault.
- Philippe Savoie, « Autonomie et personnalité des lycées : la réforme administrative de 1902 et ses origines », *Histoire de l'éducation*, n°90, 2001.



A commander à l'IRHSES :
5€ + 2€ de frais de postal

Les dernières publications de l'IRHSES



Visitez notre site internet :
<http://www.irhses.snes.edu/>



A commander à l'IRHSES : 24€ + 3€
de frais postal

ADHÉREZ à l'IRHSES	
Cotisation individuelle : 20€	, de soutien : 45€
Association/syndicat : 60€	: 150€
SNES-S1 : 20€	: 45€
SNES-S2, SD FSU : 40€	: 80€
SNES-S3 : 125€	: 225€

chèque à envoyer avec coordonnées à IRHSES,
46 avenue d'Ivry, 75647 Paris cedex 13

Points de Repères n°36 – Juin 2016 – Bulletin de l'Institut de Recherches Historiques sur le Syndicalisme dans les Enseignements de Second degré. 46 avenue d'Ivry, 75647, Paris. - Directeur de la publication : Alain Dalançon. N° C.P. 71-709 – ISSN 1159-5132- Prix du numéro : 5€