

Congrès AFSP 2009

Session thématique n°29, « Pour une analyse des politiques publiques de l'éducation »

Session de travail n°1

Hélène Buisson-Fenet, LEST / UMR 6123 / U. Aix-Marseille, CNRS, helene.buisson@univmed.fr

De la politique des personnels à la gestion des ressources humaines ?

« L'Etat patron » et l'Education Nationale, entre idéal managérial et autonomie professionnelle

Les travaux sociologiques qui prennent pour objet les politiques éducatives s'intéressent de manière centrale à la construction, à la mise en œuvre et aux effets des dispositifs de régulation scolaire de près de 15 millions d'élèves et d'étudiants ignorent largement les aspects gestionnaires d'une tutelle pourtant responsable de près de 900 000 personnes relevant de corps pédagogiques et administratifs. Ainsi, bien que les déclinaisons d'un management public « à la française » et plus généralement le processus complexe de réforme de l'Etat (Bezès 2006) aient été au cœur d'un renouvellement de perspective de la sociologie politique des administrations focalisée sur les mutations de la régulation politique, peu de recherches se sont penchées sur la modernisation de l'administration du système éducatif (Demailly 1992, Dutercq 2001) et encore moins sur l'introduction d'instruments et dispositifs de gestion par lesquels de nouveaux arrangements institutionnels ont pu être mis en œuvre (Pons 2008).

Nous proposons ici de participer à défricher cette problématique en la centrant sur la gestion des personnels de direction et plus précisément des chefs d'établissement depuis les années 1960. Nous mobiliserons pour cela plusieurs matériaux d'enquête : douze entretiens, plusieurs rapports des IGEN et IGAENR, les articles de revues professionnelles, syndicales et plusieurs notes d'information internes de l'ancienne DPID. On commencera par recontextualiser les trois étapes qui ont vu naître et se développer de l'intérieur de l'Etat éducatif la réflexion sur la gestion qualitative des personnels depuis les années 1970 ; on s'attachera ensuite à suivre l'évolution d'un dispositif gestionnaire précis : le choix des chefs d'établissement repose à la fois sur le fait qu'ils font l'objet de toutes les attentions gestionnaires depuis la fin des années 1980 (Pelage 1999), et qu'ils sont par ailleurs dotés d'un rôle de coordination / mobilisation / encadrement qui en font la courroie de transmission des orientations managériales portées par la Direction de l'Encadrement depuis 2003.

1 / Les 3 âges de l'Etat-patron dans l'Education Nationale

« Compliquée, complexe et contradictoire » : c'est dans ces termes que Pierre Dasté, IGAENR, qualifie la gestion des personnels enseignants dans un ouvrage général paru en 1993 et destiné aux chefs d'établissements. Ce faisant, il résume en trois épithètes la gestion de masse d'une fonction publique d'Etat marquée par la diversité des corps et des catégories, dont l'enjeu récent de l'« individualisation » renforce encore la difficulté : nous nous proposons dans cette partie d'en restituer synthétiquement l'histoire.

1.1.La gestion du personnel comme administration de l'échelon et du barème (années 1960 - 1975)

Si pendant longtemps le recrutement, l'affectation et la notation des enseignants et des chefs d'établissement du second degré a été du ressort de l'inspection générale, la démographie professionnelle galopante, qui suit le rythme de la massification scolaire, ne permet plus à partir des années 1960 le traitement au cas par cas des dossiers. L'inspection se fait régionale (le corps des IPR est créée par décret en 1965), et l'avancement dans le grade et l'échelon obéissent aux lois d'un rythme lent et régulier, fondé principalement sur l'ancienneté dans le poste, sur lequel la notation pédagogique n'a qu'un effet marginal. Dans les services centraux, la puissante Direction des Personnels Enseignants inscrit son travail dans un modèle de gestion bureaucratique, qui consiste à maîtriser la régulation de personnels de plus en plus nombreux. Parmi les outils de gestion qui permettent de réguler la gestion nationale des personnels, un instrument « phare » est utilisé lors des mutations et affectations : le barème fait son apparition à titre expérimental en 1967, pour le mouvement des enseignants d'anglais. Si l'on ose la métaphore économique, il apparaît comme le « prix » auquel s'équilibre chaque année le mouvement national, qui consiste à rapprocher les vœux d'affectation, exprimés par une partie des enseignants du secondaire, des besoins en enseignement, définis à travers les « postes offerts au mouvement ». Le barème se base lui aussi largement sur la « compétence par ancienneté » (plus la durée de service est longue, plus le nombre de points est élevé) et en second lieu sur la situation familiale. L'efficacité d'un tel outil pour gérer le grand nombre n'a d'égal que son degré de standardisation : l'application du barème ne connaît pas d'exception. Cette forme de rationalisation purement quantitative rencontre, à l'intérieur même des services centraux, la critique éclairée de gestionnaires qui tentent de promouvoir dès les années 1960 une conception dite « humaniste » de l'administration : à la jeune Direction générale de l'organisation et des programmes scolaires, l'équipe de Jacques Minot crée le statut de « personnel de l'administration universitaire » et jette les bases d'un Institut de formation en appuyant sa réflexion à la fois sur les travaux de Michel Crozier et sur ceux de Georges Friedmann. Toute alternative à cette forme de gestion de masse ne peut cependant que demeurer minoritaire, tant que l'idiome planificateur ramène à lui les différentes politiques sectorielles. Lucie Tanguy (2002) rappelle ainsi que du deuxième au cinquième Plans (1954-1970), l'injonction à gérer rationnellement la croissance des flux d'élèves comme celle des personnels revient en boucle : l'optique prévisionnelle apparaît comme une ardente nécessité de l'offre d'enseignement, bien davantage que le suivi individualisé des carrières.

Par ailleurs, l'orientation en faveur d'une gestion à la fois réglementaire et quantitative s'inscrit d'autant plus durablement dans une forme de « culture d'organisation » , qu'elle rencontre le secours d'instances qui défendent âprement la logique statutaire. Conformément au statut général des fonctionnaires, les représentants des diverses catégories de personnels de l'Education nationale participent en effet à des organismes consultatifs (commissions administratives paritaires pour l'avancement ou la mutation, comités techniques paritaires pour l'organisation et le fonctionnement des services) qui régulent l'application des textes réglementaires dans un esprit cher au mouvement ouvrier, tout en s'orientant vers un autre type de positionnement plus particulier aux classes moyennes, avec « la promotion d'experts très compétents, dialoguant à égalité avec les experts de l'Etat, parfois – bien qu'ils récusent l'expression – cogérant le système » (Robert 1995). Le rythme indiciaire et le calcul du barème ont à leurs yeux deux avantages : ils préservent de l'arbitraire du jugement hiérarchique sur des « compétences individuelles » bien difficiles à catégoriser et évaluer, quand les fonctions touchant au bien commun de la nation exigent surtout neutralité et impartialité (Dreyfus 2000 ; Bodiguel, Garbar et Supiot 2000). Par ailleurs ils masquent la disparité des engagements et des qualités professionnels sous un voile de stricte égalité administrative, et permettent ainsi de préserver une solidarité professionnelle par-delà l'absence de corps unique.

La période des années 1960-1970 inscrit ainsi la préoccupation croissante de l'Etat éducateur à l'égard de son propre fonctionnement dans une vaste opération de rationalisation de la démographie des corps et de la diversification des catégories, qui prend la forme d'une simplification instrumentale adossée aux règles du code de la fonction publique. Il s'agit d'abord de discipliner la variété des situations derrière une logique statutaire qui devient peu à peu normative et rabat la notion de « carrière » sur la sécurité de l'emploi ; il convient ensuite de respecter un strict principe d'égalité basé sur un déroulement uniforme quel que soit le grade mais à des rythmes différents (forme cylindrique), plutôt que sur une progression dans des fonctions et des responsabilités auxquelles n'accèderaient pas la totalité des membres du groupe (forme pyramidale). Le répertoire gestionnaire en vigueur dans la période apparaît donc à la fois restreint

à quelques outils, et centré sur une fonctionnalité principale consistant à transposer une règle du droit administratif dans le format technique nécessaire au traitement par les services gestionnaires.

1.2. Une rationalisation quantitative consolidée et étendue (années 1970 -1980)

Cette forme classique de fonctionnement, dans lequel la prescription réglementaire guide l'action administrative, sort encore renforcée du développement de l'informatique de gestion qui fait son apparition dans les services centraux de l'Education Nationale au milieu des années 1970. Une circulaire de 1971 en pose le principe général : « Il s'agit d'établir les fondements d'une déconcentration active, organisée autour de modes de gestion nouveaux recourant à l'informatique. » Or à cette époque, le Ministère se dote de gros ordinateurs destinés à la gestion des personnels et à l'informatique statistique ; ce sont donc les informaticiens, cantonnés loin des services centraux à Montrouge et à Vanves, qui donnent la première impulsion, de type technique, à une modernisation gestionnaire. Parallèlement, des ingénieurs-conseil en analyse de gestion, chargés de mission auprès des chefs de division et de bureau, diffusent de nouveaux outils d'aide à la décision comme les « tableaux de bord ». Sous le triple effet d'une réflexion approfondie sur les usages de la bureautique dans l'ensemble des structures du Ministère, d'un effort important de budgétisation des dépenses en informatique et de la détermination des cabinets ministériels successifs à soutenir cette modernisation technologique, on abandonne progressivement le système de fiches carton pour celui des applications. Par ailleurs, s'il n'impulse pas dans l'Education nationale les prérequis d'un véritable tournant managérial comme dans d'autres secteurs de politique publique, le programme politique transversal de rationalisation des choix budgétaires (RCB) donne l'opportunité de multiplier des « études d'organisation » qui visent à évaluer, dans un contexte de décentralisation fonctionnelle, la cohérence des services extérieurs (départementaux et académiques) et l'articulation de leur travail aux orientations stratégiques et à la production réglementaire dont les services centraux gardent la prérogative. Faute de ressources internes, des cabinets de consultants sont ainsi sollicités à partir de 1986 pour auditer une série d'unités administratives de l'EN sur l'ensemble du territoire, et produire les préconisations nécessaires à une meilleure intégration des outils de gestion des personnels (Cottureau 1989).

En parallèle, l'introduction d'une politique globale de contrôle de gestion à partir d'une note de service de février 1987 adressée aux recteurs, vient puissamment renforcer le travail des services gestionnaires en lançant un plan « formation-action » destiné aux secrétaires généraux. L'efficacité est affichée comme souci principal, à décliner dans huit domaines de gestion. Mais le ciblage précis et la contractualisation d'objectifs prévisionnels, en contexte de forte contrainte budgétaire, l'emporte encore sur la préoccupation managériale de suivi des carrières. Les nouveaux dispositifs introduits dans cette période (système Emploi-Postes-Personnels, application Agora pour les postes des personnels administratifs, ouvriers et de service, base Scolarité pour les élèves du second degré, système Sagace qui couvre le domaine des examens et concours) révèlent une volonté de changement plus processuel que substantiel. Les notes de service célèbrent leur efficacité attendue, et enjoignent les personnels à la mobilisation. Ce type de compromis modernisateur axé sur des modifications opérationnelles donne à croire que le changement instrumental ne sera jamais aussi efficace, que porté par les valeurs historiques de l'administration française et surtout par la conviction de ses acteurs de terrain. Les outils accompagnent localement et partiellement la montée en responsabilité des personnels d'inspection et de direction, pour lesquels on crée la DPID en 1986. Mais peut-on pour autant parler de « changement de référentiel sectoriel » lorsque la notion même « d'encadrement » fait question, quand les chefs d'établissement sont encore issus massivement du corps pédagogique et continuent de s'y identifier ?

1.3. De la gestion outillée au management qualitatif inachevé (années 1990)

A l'orée des années 1980, la gestion des personnels fait donc l'objet d'une multiplication d'applications dont certaines, rénovées, sont toujours en fonction. En outre, l'informatisation gestionnaire n'obéit plus seulement à un objectif purement technique de rationalisation sectorielle, puisque le développement du contrôle de gestion s'inscrit dans le Renouveau du service public promu par le

gouvernement Rocard. Il s'accompagne de la création des « centres de responsabilité » (circ. de janvier 1990), visant à la fois à déterminer des objectifs et mesurer des résultats (« projets de service »), et à contractualiser les engagements entre le centre et son administration de tutelle. Parallèlement, à partir de la loi d'orientation de 1989, l'évaluation est officiellement présentée comme l'instrument essentiel d'une politique éducative plaçant « l'élève au centre » ; si l'acte d'évaluer revêt des sens bien différents selon qu'il renvoie aux compétences des élèves, aux performances des établissements ou au classement du système éducatif dans les classements internationaux et traverse ainsi une architecture institutionnelle complexe (Pons 2009), il n'en reste pas moins qu'il complète la rhétorique du « pilotage » à laquelle la revue *Administration et Education* consacre par exemple trois numéros successifs en 1993. Si le paradigme d'action dominant axé sur le contrôle de conformité est ainsi concurrencé par un référentiel plus prospectif, on semble encore bien loin du modèle anglais de *l'accountability* qui articule la dotation en moyens aux résultats constatés : plusieurs membres de l'IGAENR regretteront par exemple amèrement que la revalorisation salariale des enseignants de 1989 n'ait été suivie d'aucune forme de compensation, notamment à travers un aménagement plus souple des services.

A ce titre, la mesure 131 du « Nouveau contrat pour l'école » promu par le ministre Bayrou en 1994, qui prévoit la création dans chaque rectorat d'une Direction des ressources humaines, chargée de coordonner toutes les instances académiques de formation et de gestion des personnels, apparaît novatrice. Sa déclinaison en pratiques reconduit néanmoins l'approche « personnels » dans le format technique étroit de l'informatique de gestion : le premier rapport de l'IGAENR (Wiener 1995), dont les préconisations occupent davantage de lignes que la description des pratiques en cours, conclue avec réserve que « l'idée d'une certaine individualisation de la gestion des personnels commence à être acceptée ». Même les procédures d'affectation des personnels ATOS, pourtant exemplaires d'un protocole qui prend en compte les besoins propres de chaque poste et ne relève pas uniquement du barème général, sont rabattues sur la fonctionnalité du nouveau logiciel Oméga. De fait, le mode de gestion dont le rapport encourage le dynamisme émergent concerne davantage la gestion prévisionnelle que le management de proximité. Diligemment par le sociologue Renaud Sainsaulieu, une équipe de recherche-action s'attèle durant l'année 1996-97 à l'analyse effective dans quatre académies d'une série de situations-types de GRH (gestion d'un enseignant en difficulté ; critères d'attribution des congés de formation professionnelle ; réorganisation d'une MAFPEN ; reprise d'un établissement par un nouveau proviseur). Le rapport final met en valeur trois conclusions de portée générale. Il préconise d'abord de faire émerger une fonction DRH qui facilite l'adéquation entre la personne et son poste, et de valoriser les personnels dans leur travail ; mais le DRH doit aussi figurer comme personne-relais de la commande institutionnelle, et personne-ressource dans l'appropriation locale d'innovations ; enfin c'est l'amélioration de la qualité du service rendu en termes de résultats, de délais et de productivité qui devient l'objectif d'une fonction RH outillée : « Le rôle d'une gestion des ressources humaines peut être (...) de replacer l'utilisateur au centre de la mission ». La circulaire ministérielle de septembre 1998 y insiste : le DRH doit résolument s'inscrire à la troisième place dans la hiérarchie académique après le recteur et le secrétaire général, dans une conjoncture où la déconcentration du mouvement enseignant le positionne fortement dans une fonction d'information et de conseil.

Cinq ans plus tard, un second rapport (Cuby 2000) décrit avec force détails « l'incarnation incertaine » des directions académiques de ressources humaines dont la généralisation hâtive se serait opérée en ignorant la hiérarchie des services et les rapports de force qui en découlent, et insiste sur le remodelage nécessaire des systèmes d'information, jusqu'alors centrés sur des indicateurs de masse, autour du dossier des agents. Le texte différencie enfin des recommandations opérationnelles (sur les formations d'adaptation à l'emploi, les dispositifs de veille sociale, la pratique des entretiens professionnels...) de considérations dites « d'ordre stratégique », dont on retiendra notamment la nécessité « d'élargir le dialogue social et proposer aux syndicats un accord sur les principes de GRH ». Tout se passe donc comme si les mesures introduites ponctuellement – comme les postes à exigences particulières dans le second degré, le contingent de promotions à la hors-classe laissé à la discrétion du recteur... - ne faisaient pas « émulsion », et illustraient la réticence dès l'échelon central à promouvoir une réorganisation néo-managériale.

A l'heure où les différentes commissions interministérielles permettent « d'observer la convergence

des formulations vers un paradigme commun », celui de « l'Etat stratège » (Bezès 2005, 2009), une explication possible de cette relative « exception scolaire » renvoie à la crispation collective résultant du « moment Allègre », cette période ministérielle de forte et soudaine politisation caractérisée à la fois par la volonté de remettre en cause quelques règles historiques de l'administration scolaire et la manifestation d'une ferme opposition des syndicats enseignants, largement unis dans un mouvement qui finit par obtenir la démission du ministre (Buisson-Fenet 2005). La suspiscion qui s'ensuit entre le cabinet et les syndicats, que le ministère Lang tentera de lever, semble signer pour quelques années l'impossibilité de passer du « jeu interne » propre à ce que C.Hoods (2000) nomme la « modernisation coopérative » et le « managérialisme égalitaire », au « jeu externe » visant à confier l'opérationalité des réformes à l'administration déconcentrée pour mieux se ressaisir, au niveau central, d'une fonction stratégique de détermination des orientations politiques de long terme.

2 / Des outils de gestion en tension avec les modèles d'autonomie professionnelle : le cas des chefs d'établissement

Le balayage des dynamiques à l'œuvre dans la gestion des personnels depuis les années 1960 ne permet donc pas, dans le cas du secteur éducatif, d'affirmer que « la science managériale devient, sous nos yeux, le paradigme des pratiques bureaucratiques » (Ihl 2005) ; dans le même temps, un certain nombre d'instruments « de petits pas » illustrent le renouvellement d'une capacité d'intervention publique sur le contrôle des professionnalités. Pour interpréter cette dynamique apparemment contradictoire, nous proposons à présent de nous pencher sur un cas particulier, celui des chefs d'établissement. Dans cette partie, nous choisissons de substituer la typologie à la chronologie : en définissant les propriétés de trois répertoires gestionnaires distincts, nous tenterons de clarifier les contours des modèles d'autonomie professionnelles qui leur répondent et de mettre au jour les arbitrages provisoires qui en découlent.

2.1. Conformation, différenciation et valorisation : trois répertoires gestionnaires pour les chefs d'établissement

Si l'Education nationale semble particulièrement se distinguer des autres services centraux de la fonction publique, c'est à travers l'usage central d'outils réglementaires dont l'application, si elle permet le traitement en nombre des dossiers, n'autorise pas de modulation dans l'appréciation des pratiques professionnelles des agents : nous dirons que ces outils relèvent d'un répertoire gestionnaire « de conformation » (Moison 1997). Ainsi l'application de la grille indiciaire conditionne la rémunération des chefs d'établissement au grade détenu et non à l'emploi occupé : les personnels de direction sont notés par les recteurs de 0 à 100 (la fourchette s'étend en fait de 95 à 100), et cette notation ne sert en pratique que pour l'avancement d'échelon. Dans cette perspective, la mutation précède la promotion et la conditionne : c'est l'obtention d'une affectation dans un établissement de catégorie supérieure, ou encore disposant d'un GRETA, qui permet d'en bénéficier. Ce mode de gestion permet de forcer les mobilités, d'ailleurs contraintes par un plafond de neuf années sur poste depuis 2001 ; il a pour inconvénient de s'accompagner d'une conception de la mobilité par à-coups, en fonction de la libération de postes. En outre, la définition des promouvables obéit à des quotas académiques et durcit ainsi le caractère quantitatif d'une gestion contrainte par l'organisation et figeant la pyramide démographique locale des carrières. Jusqu'à l'ouverture du concours en 1988, le recrutement sur liste d'aptitude qui prévaut apparaît parallèlement conforme à ce référentiel gestionnaire : l'Inspection se contente de « vérifier » les talents de coordination pédagogique d'enseignants que leurs propres chefs d'établissement signalent à l'autorité académique, et les jugements sur les individus mêlent indistinctement « mérite » et « compétence », l'expression d'une qualité et le droit légitime à une récompense. Le statut de 1988 n'est lui-même pas dépourvu d'ambivalence, puisqu'il retient un principe de commandement autoritaire en participant ainsi à un renforcement des niveaux hiérarchiques, et que dans le même temps il s'inscrit dans une « philosophie » de l'adhésion et de la contractualisation au cœur du processus de décentralisation en cours.

Un deuxième répertoire, que nous qualifierons de « différenciateur », regroupe une série de modifications gestionnaires qui convergent dans les années 1990 et repose sur un ensemble de règles

formelles facilitant la comparaison des situations individuelles. La fusion des trois corps de chefs d'établissement, ou encore le maintien d'une mise en concurrence des dossiers liée davantage à l'attractivité du poste qu'aux qualités de l'individu, ne vont certes pas dans le sens d'une administration « discriminante ». A partir de 1991 cependant, la Direction des Personnels d'Inspection et de Direction propose un système de notation qui introduit une part de jugement sur les individus. Le dispositif, d'abord expérimenté à Reims et Strasbourg, a alors pour objectif « - de faciliter et organiser un dialogue réel, approfondi, entre le personnel de direction et sa hiérarchie immédiate, inspecteur d'Académie en particulier ; - de prendre en compte la qualité actuelle et passée des responsables et d'en tirer des conclusions par le biais des promotions de grade ou/et des mutations sur des postes plus valorisants ; - de faire un pronostic sur l'aptitude à occuper des postes plus difficiles et, aussi, rechercher une meilleure adéquation en particulier avec des postes particuliers (ex : établissements en ZEP). » (Simon 1992). Cette démarche devait aboutir à positionner les personnels de direction sur une échelle d'appréciation à quatre niveaux, avec une harmonisation rectorale de l'ensemble des évaluations académiques : elle ne survivra pas au changement de direction de la DPID, qui essuie le premier mécontentement collectif de masse des chefs d'établissements en 1994. Pour reprendre la distinction de C.Hood (1998), on passe dans cette période d'un managérialisme « hiérarchique », valorisant les solutions autoritaires et l'imposition de règles bureaucratiques, à un managérialisme plus « égalitaire », impulsant le contrôle par la mutualité et les processus de participation... et ouvrant la possibilité d'un échec par la simple réticence des agents à répondre à l'injonction de mobilisation professionnelle.

Un troisième répertoire gestionnaire que nous nommerons « valorisateur » regroupe les pratiques de reconnaissance positive de capacités durables à implémenter, *in situ*, les orientations académiques de la politique éducative nationale. Il ne s'agit pas d'un retour immédiat sur productivité, qui prendrait la forme monétaire simple de la prime, mais d'une prise en compte des compétences sur le moyen terme à travers l'attribution de postes, le profilage de responsabilités fonctionnelles, l'accès privilégié à des formations continues ciblées, la différenciation maîtrisée du parcours professionnels. Bien qu'une telle prise en compte des compétences ne se réduise pas à l'introduction de nouveaux « outils », la trajectoire gestionnaire de la « lettre de mission » et de « l'entretien individuel », pierres de touche du dispositif d'évaluation des chefs d'établissement depuis la circulaire de décembre 2001, illustre opportunément le glissement du mode opératoire. En s'appuyant sur les préconisations du rapport Blanchet-Wiener-Isambert (1999), il s'agit en effet de prendre acte des trois suspensions successives des campagnes de notation (1989, 1991 et 1994) en supprimant la notation et en lui substituant un mécanisme d'évaluation périodique du travail et des résultats des personnels de direction, placé sous la responsabilité des recteurs, qui puisse être pris en compte dans les procédures d'avancement et de mutation. Le rapport de suivi que l'IGEN produit deux ans après l'introduction de ces nouveaux instruments qualifie le dispositif de « prometteur » mais conseille de le préciser, de le simplifier et de l'assouplir (Mamou 2002) – manière d'éviter son glissement vers une formalisation procédurale, qui le viderait de sa fonctionnalité propre en termes de « ressources humaines ». Ainsi le risque est réel, pour cette ébauche de « managérialisme individualiste » consistant à valoriser la coordination compétitive, que la construction administrative de l'échange (la rédaction du diagnostic et de la lettre) l'emporte sur sa construction sociale (la discussion contradictoire, la médiation syndicale).

2.2. Loyalisme, pragmatisme et professionnalisme : des modèles de légitimité professionnelle en résonance et en tension avec les répertoires gestionnaires

Dans un système de construction interactive préservant une place importante pour le paritarisme, les dispositifs gestionnaires ne sont pas le simple résultat de décisions politiques en surplomb, mais procèdent d'un arbitrage itératif entre les directions des services centraux et les instances représentatives des agents. A ce titre, chacun des répertoires gestionnaires passé en revue (de conformation, de différenciation et de valorisation) est à mettre en résonance avec un type de légitimité professionnelle dominant, qui peut d'ailleurs traverser les références syndicales plutôt qu'en épouser strictement les postures. Le sociologue néo-institutionnaliste Mark C.Suchman (1999) distingue ainsi trois types de légitimité organisationnelle, produit de la rencontre entre des stratégies mises en œuvre par des

organisations ou des institutions pour rendre leurs actions appropriées aux yeux de leurs ressortissants, et un environnement social plus ou moins perméable à ces décisions. Chez les chefs d'établissement, comme chez bon nombre de « professions corporatives » liées au développement de l'Etat-providence et à son intervention croissante dans différents secteurs de la vie sociale par l'intermédiaire de corps professionnels spécialisés (Siegrist 1990), on constate d'abord la référence itérative à une légitimité de type normatif (*moral legitimacy*) qui désigne la congruence entre les valeurs promues par le groupe professionnel et les normes d'action qui guident la société dans son ensemble. Le chef d'établissement *primus inter pares*, produit de cette « culture pédagogique » qu'il partage avec les enseignants, est au cœur des revendications du principal syndicat professionnel, le SNPDEN : porteur de la loyauté d'un corps d'encadrement à l'égard de la tutelle, il apparaît avant tout garant des principes républicains selon lesquels il faut favoriser, par des dispositifs d'accompagnement et la mobilisation collective des énergies, l'accès du plus grand nombre au baccalauréat et la défense de la laïcité. Cette forme de légitimité, dont on retrouve l'accent dans certains passages assez lyriques des textes de congrès du SNPDEN, relève d'une position hiérarchique forte, creusant la distance avec l'identité enseignante (Barrère 2006), et pourtant mobilise des idéaux participatifs et progressistes. Ainsi le critère de convergence à l'égard des valeurs sociales dominantes, qui d'une part la rapproche du paradigme de l'utilisateur depuis la fin des années 1980 (« l'élève au centre » de la loi d'orientation Jospin), la rend d'autre part partiellement contradictoire avec la dynamique enseignante orientée prioritairement vers la transmission de savoirs académiques sectorisées.

Le « pilotage par les valeurs » de « chefs d'établissement à principes » réfère donc à une légitimité adossée aux attributs régaliens et régulée par des outils réglementaires. En contraste avec cet idéal-type, un modèle professionnel de type pragmatique (*pragmatic legitimacy*), construit dans l'interaction avec les destinataires du service, monte en puissance avec l'ouverture de l'EPLÉ sur son environnement : un champ d'intervention devenu privilégié est celui de la communication externe et du partenariat (avec les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, les autres établissements du bassin) qui permet de différencier les établissements au travers de la formulation d'un projet plus ou moins enrichi de ces apports exogènes. Inégalement distribuées, les aptitudes sociales à nouer des échanges et élaborer des compromis font l'objet d'une revendication de reconnaissance institutionnelle, en priorité de la part du syndicat Indépendance et Direction qui souligne l'impérieuse nécessité d'ouvrir le dossier des conditions de travail, à commencer par la question des horaires. L'engagement professionnel se mesure ici à l'aune des épreuves pratiques que les chefs d'établissement ont à surmonter pour maintenir l'ordre local de l'établissement. La référence est moins celle du cadre dirigeant que celle de « l'animateur de politiques publiques éducatives » apprenant à faire face aux contingences opérationnelles, conforté dans son travail par des formes qualitatives de reconnaissance institutionnelle - accompagnement, conseil, recours à l'IPR-EVS. Dans ce modèle, l'inter-catégorialité (déjà suggérée dans le rapport Blanchet) est considérée comme une opportunité d'enrichissement des profils ; cependant la différenciation interne des qualités que l'on attend d'un recrutement externe ou de la « deuxième carrière » ne doit pas porter atteinte à l'unité du corps et des statuts qui en définissent les missions.

Fondée ni sur l'échange social situé (légitimité pragmatique) ni sur les valeurs morales partagées (légitimité normative) mais sur la mise en scène d'une expertise professionnelle propre, le troisième type de légitimité professionnelle que Suchman identifie comme « cognitive » est proche des propriétés qu'on attribue usuellement à la figure du professionnel « expert » : il ne s'agit pas ici de mettre en scène la maîtrise de savoirs constitués comme dans les professions issues des grands corps techniques, pas plus que de renvoyer à un modèle généraliste de *manager* garant de l'optimisation des ressources publiques, à la manière du *Senior civil service* britannique. La légitimité cognitive réfère en revanche à des compétences composites au confluent du droit (administratif mais aussi pénal), de savoirs techniques (issus notamment de la bureautique de gestion) et de l'expérience des personnes, susceptibles de s'inscrire dans une politique de résolution des problèmes. Elle s'adosse ainsi à des professionnalités « fines », au point que certains auteurs note un glissement en cours de l'idiome statutaire vers la référence au métier, c'est-à-dire vers la définition de contenus de postes qui permettent d'incarner les missions et qui mettent ainsi en avant la dimension du savoir-faire au détriment de celle du collectif d'appartenance. Un tel modèle professionnel, associé à la décentralisation et au recul de la régulation étatique, ne se rencontre guère dans la prose syndicale des chefs d'établissement ; on en trouve en revanche la trace au sein de la

revue professionnelle *Education et management*, qui met régulièrement en parallèle les difficultés du métier avec la construction de compétences personnelles susceptibles de les surmonter.

Conclusion

Au final, le « praticien réflexif » comme l'observateur intéressé perçoivent distinctement une forme d'articulation entre politique de l'encadrement, management des ressources humaines et modernisation sectorielle. Cependant la normalisation croissante des lettres de mission ou encore la difficulté que montrent les DRH académiques à se décentrer de la prise en charge des personnels en difficulté et à promouvoir une gestion qualitative des personnels – notamment d'encadrement - face à la puissance gestionnaire des DOS et autres DPE, révèlent à quelles tensions le stade actuel de « déconcentration intermédiaire » soumet l'administration scolaire. La promotion de régulations plus autonomes se trouve de fait contredite par la puissance financière et organisationnelle des Directions d'Organisation Scolaire (rapport Cuby 2000). Ainsi le répertoire gestionnaire « évaluateur » ne se heurte pas tant à la résistance d'un modèle professionnel fondé sur la légitimité normative, qu'au maintien d'une asymétrie de type finalement politique. La déconcentration a certes permis d'équiper les services extérieurs d'instruments de gestion puissants, mais elle a aussi considérablement délesté l'administration centrale de ses tâches gestionnaires, et permis qu'elle se recentre sur la production d'orientations stratégiques. Du coup, il se pourrait bien que les échelons académiques des DRH se trouvent pris en tenaille entre un centre « d'objectifs » devenu plus injonctif, et des directions « de moyens » toujours mieux outillées pour peser sur les régulations locales. On peut alors se demander si l'appel au professionnalisme des agents, soutenu aujourd'hui par une lecture des qualités individuelles davantage que par référence aux valeurs du service rendu, n'est pas l'alibi rhétorique d'un scénario de division d'un groupe professionnel qui avait su jusqu'ici masquer opportunément ses clivages internes.

Bibliographie

Barrère A., *Les managers de la République. Sociologie des chefs d'établissement*, Paris, PUF 2006.

Bezès P., « Le modèle de « l'Etat-Stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 4, 2005, pp. 431-450.

Bezès P., *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

Buisson-Fenet H., « *La politisation de l'action publique éducative au prisme de « l'utilisateur ». Le cas de la « crise Allègre » (1997- 2000) dans l'Education Nationale* », 14ème colloque international de la Revue PMP, Bordeaux, 17-18 mars 2005.

Bodiguel J.C., Garbar C.A. Et Supiot A., *Servir l'intérêt général. Droit du travail et fonction publique*, Paris, PUF, 2000.

Cottureau Y., « L'audit dans la gestion de l'Education nationale », mémoire de DEA, Université de Paris 1, octobre 2009.

Demailly L., « [Simplifier ou complexifier ? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique](#) », *Sociologie du travail*, (04), 1992, pp. 429 sq.

[Dreyfus F., *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis \(XVIIIème-XXème siècles\)*, Paris, la Découverte, 2000.](#)

Dutercq Y.(dir.), *Comment peut-on administrer l'école ?*, Paris, PUF, 2001.

Hoods C., *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford U.Press,

1998.

Ihl O., « Le nouveau management public : une science de gouvernement ? », 14ème colloque international de la Revue PMP, Bordeaux, 17-18 mars 2005.

Jeannot G., « Les conditions d'une gestion des compétences des cadres de l'action publique territoriale », revue *Politiques et management public*, vol.23, n°2, juin 2005, p.1-19.

Louis F., « L'Education nationale, le contrôle de gestion et la gestion des ressources humaines », Thèse de doctorat en sciences de gestion, U. de Bourgogne, septembre 1999.

Moison J.C. (dir.), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Ed. Seli Arslan, 1997.

Pelage A., « Les transformations du rôle du chef d'établissement d'enseignement secondaire », in Van Zanten (dir.), *L'école, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2000, p.219-228.

Pons X., *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Discours et méthodes (1958-2008)*, Doctorat de science politique, IEP Paris, 2009.

Robert A., *Le syndicalisme des enseignants (écoles, collèges, lycées)*, Paris, La Documentation Française/CNDP, 1995.

Siegrist H., « Professionalisation as a Process. Patterns, Progression, and Discontinuity », in Burrage M. and Torstendhal R.(eds.), *Professions in Theory and History*, Sage, Londres, 1990, p.177-202.

Simon J., « L'évaluation individuelle des personnels de direction au ministère de l'Education nationale », in *L'évaluation individuelle dans la fonction publique, Cahiers de la fonction publique et de l'administration de l'Etat à la commune*, Paris, Berger-Levrault, Actes du colloque du 4 décembre 1991 à l'ENA.

Suchman C., « Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, 20 (3), 1995, p.571-610.

Tanguy L., « La mise en équivalence de la formation avec l'emploi dans les 4ème et 5ème Plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, 43-4, 2002, p.685-709.

Rapport Blanchet-Wiener-Isambert, « La revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire », avril 1999.

Rapport Cuby, « Gestion des ressources humaines : la dimension qualitative de la gestion des personnels », janvier 2000.

Rapport Mamou, « Suivi du dispositif d'évaluation des personnels de direction », septembre 2002.

Rapport Soubré, « Décentralisation et démocratisation des institutions scolaires », mai 1982.

Rapport Wiener, « La construction en cours d'une gestion des ressources humaines », juillet 1995.