

Chapitre VIII

La continuité pédagogique, une occasion manquée pour les méthodes managériales

Laurent Frajerman

La période du confinement a révélé le dysfonctionnement majeur de la structure de management de l'Education nationale : la base enseignante est composée de cadres, autonomes, qui se responsabilisent en partie eux-mêmes, sous l'effet de leur conscience professionnelle et du rapport à leurs élèves. Ils sont encadrés par une structure hiérarchique rigide, dont le fonctionnement descendant remonte à Napoléon. Cette bureaucratie promeut la conformité et le respect des consignes, même quand elles sont changeantes et contradictoires. Du point de vue du ministère, l'application réelle est un aspect secondaire. En témoigne le temps mis à fournir un protocole sanitaire long de 60 pages et son caractère juridique, multipliant les injonctions non viables. En revanche, la hiérarchie de proximité, Inspecteurs de l'Education nationale (IEN) pour le premier degré et chefs d'établissement pour le second degré, a à cœur de faire vivre le système, au prix d'adaptations constantes.

Depuis des décennies, l'administration remet petit à petit en cause le compromis social conquis par le syndicalisme au XXe siècle : né pour combattre l'autoritarisme de l'administration, préserver les enseignants des interventions extérieures (élus locaux, Eglise catholique, parents, presse...), il a réussi à protéger la liberté pédagogique en initiant de nombreuses luttes. Ce syndicalisme s'est inséré dans les rouages administratifs, en privilégiant la tutelle lointaine du ministère contre celle des notables locaux. La liberté individuelle des enseignants a été en grande partie permise par l'action collective. L'administration s'en accommodait par réalisme, car la participation à la gestion des syndicalistes facilitait son travail : elle lui assurait une pacification des relations sociales et une humanisation de son système bureaucratique, les syndicats exerçaient une fonction réparatrice, en intervenant pour corriger les erreurs et abus de pouvoir de l'administration¹⁰⁵. Depuis la mise en place de la Ve République, l'objectif fondamental des cadres du ministère est d'éliminer le contrepouvoir syndical et d'imposer à la profession un contrôle beaucoup plus étroit de son travail. En témoigne l'adoption en 2019 de la loi de transformation de la fonction publique, qui réduit pratiquement à néant le paritarisme avec les syndicats, crée de nouvelles sanctions et généralise le recours au personnel précaire.

Dans ce contexte, la perte de repères induite par la fermeture des établissements scolaires constituait une opportunité pour les projets managériaux, selon la logique décrite par Naomi Klein¹⁰⁶ d'utilisation des chocs issus d'une crise pour renforcer l'emprise du néo-libéralisme sur nos sociétés. Ce scenario était d'autant plus crédible que ces projets managériaux reposent sur l'utilisation des outils numériques (reddition de compte sous forme de tableaux de bord, les ENT, Espaces Numériques de Travail qui permettent une transparence accrue, et renforcent les interactions enseignants/usagers/hiérarchie locale...)

Projets managériaux et contradictions de la hiérarchie

Le projet managérial consiste à imposer les méthodes des entreprises privées à la fonction publique (polyvalence, standardisation et contrôle accru...). Dans l'enseignement, une autre façon d'exercer le métier est visée. La norme professionnelle traditionnelle est centrée sur le

105 Laurent Frajerman, « Entre collaboration et contrepouvoir : les syndicats enseignants et l'État (1945-1968) », *Histoire de l'éducation*, n° 140-141, 2014, p. 73-91.

106 Naomi Klein, « La Stratégie du choc. La montée d'un capitalisme du désastre », Actes Sud, Paris, 2008, 668 p.

diplôme, un travail solitaire, artisanal. L'État fixe un cadre, des objectifs (les programmes), aux professeurs de trouver les voies d'y parvenir. La norme émergente est centrée sur les exigences organisationnelles, le travail collectif, la valorisation des savoir-faire et savoir-être par rapport au savoir. Elle implique que l'enseignant se comporte comme un technicien, qui applique des méthodes standard imaginées par d'autres. Ainsi au Québec, des dispositifs de soutien pédagogique et d'accompagnement professionnel permettent de s'assurer que les personnels obéissent aux consignes. Les résultats des tests permettent de jauger les enseignants, sans même que les caractéristiques sociales ou culturelles des élèves ne soient prises en compte¹⁰⁷.

L'emblématique rapport Pochard sur le métier enseignant expose dès 2008 cette volonté d'un retour en arrière dans la gestion du corps. Renforcer l'autorité des hiérarchies locales, mettre à profit le sens du service public des enseignants pour l'orienter vers ces objectifs du moment, tel est le programme de tous les responsables du ministère (en y incluant l'échelon rectoral, grand gagnant des réorganisations des dernières décennies). La mise en œuvre de ces projets se heurte à deux contradictions. D'un côté, les représentations dominantes dans la sphère du pouvoir (haut fonctionnaires, experts, élus des partis de gouvernement) valorisent un autre modèle que celui de la bureaucratie : l'esprit start up, l'autonomie des établissements, la libération des capacités d'initiative de la profession, mais encadrée par l'institution. Cette doctrine néolibérale du Nouveau management public (NMP) se caractérise par le déploiement de la logique du marché, la décentralisation de l'autorité, l'obligation de rendre des comptes sur ses performances, la flexibilité du personnel¹⁰⁸... Le NMP représente la norme, même si la hiérarchie de l'éducation nationale cherche d'abord en pratique à accentuer son mode vertical.

De l'autre côté, les hiérarchies locales - qui jouent un rôle croissant - ne se sont pas convertis au néo-libéralisme. Contrairement aux cadres du privé, elles se reconnaissent dans le centre gauche, leur univers de valeurs se réfère beaucoup moins à la compétition qu'au service public, à l'intérêt général et pour beaucoup à la démocratisation du système éducatif. Ceci impacte nécessairement leur gestion des ressources humaines. L'institution leur conseille de « s'employer à fabriquer du sens pour eux-mêmes (sensemaking) et à faire partager ce sens (sensegiving) »¹⁰⁹. Dans une minorité de cas, les IEN et PERDIR (personnels de direction) aux personnalités rigides, peu à l'aise dans l'exercice du management participatif, créent des conflits durs. Suscitant le plus souvent des réactions fortes, les chefs autoritaires, même s'ils appliquent le discours managérial, s'avèrent gênants pour les rectorats. En effet, les professeurs ne sont pas vraiment prêts à être managés, à perdre leur autonomie, constitutive de leur identité professionnelle.

Les résistances enseignantes

La forte présence syndicale est le principal facteur de résistance enseignante. La profession est sursyndiquée. 41 % des professeurs des écoles et 79 % des professeurs de lycée et collège

¹⁰⁷ Christian Maroy, « La nouvelle gestion publique de l'école au Québec : vers une gestion de la pédagogie », *Sociologie du travail*, n° 4, 2017.

¹⁰⁸ Romuald Normand, « Le NMP : nouvelle norme du néo-libéralisme ? » in Evelyne Bechtold Rognon et Thomas Lamarche, *Manager ou servir ? Les Services Publics aux prises avec le Nouveau Management Public*, Syllepse, Paris, 2011, 144 p.

¹⁰⁹ Hélène Buisson-Fenet et Yves Dutercq, « Les cadres de l'encadrement : la gouvernance intermédiaire des systèmes éducatifs en question », *Recherche & formation*, vol. 78, 2015, p. 9-18.

déclarent avoir un militant syndical dans leur établissement ou à proximité¹¹⁰. Si seulement un peu plus de 10 % des salariés sont syndiqués, la proportion est double dans la fonction publique et le taux de syndicalisation des enseignants approche les 30 %¹¹¹. Une organisation majoritaire, la FSU (Fédération Syndicale Unitaire), structure le milieu. La force de la grève du 5 décembre 2019 a rappelé la surconflictualité enseignante. 85 % des enseignants ont eu recours à la grève au moins une fois dans leur carrière.

Ceux-ci se font remarquer dans les enquêtes par une forte valorisation de leur métier, un bonheur au travail et en même temps par un rejet massif de leur management, surtout ministériel, la conviction qu'ils ne sont pas soutenus par celui-ci. Ce contraste crée une forte tension, palpable ces dernières années (notamment l'hashtag #pasdevagues en 2018, et le suicide l'année suivante de la directrice Christine Renon). L'action syndicale se centre de plus en plus sur cette problématique, même si les organisations réformistes ne partagent pas l'analyse d'un risque managérial.

Les heurts sont fréquents entre chefs d'établissement et enseignants hostiles aux mesures que le ministère leur demande de mettre en œuvre. Or les hiérarchies locales disposent d'une faible marge de manœuvre¹¹² : la carrière des professeurs est étroitement balisée et la rémunération dépend peu de leur appréciation. Le nouveau système, le Parcours professionnels, carrières et rémunérations, revêt un caractère égalitaire renforcé. Les fonctionnaires d'État encourtent peu de punitions, quand on comptabilise le nombre global de sanctions (6 000 maximum par an, pour 2,4 millions d'agents) et celui des fonctionnaires renvoyés (mis à la retraite d'office, révoqués ou licenciés pour inaptitude : leur nombre a été divisé par deux en 25 ans)¹¹³.

Les professeurs n'en profitent pas pour adopter une posture anti-hiéarchique, ils s'adonnent juste à une « liberté de contrebande », composée de faibles écarts à la norme¹¹⁴. Selon le type de hiérarchie locale et le degré de proximité induit, leur appréciation diffère. Pour l'instant, la relation des professeurs de lycée et collège avec leurs chefs d'établissement est positive, comme en témoigne l'emploi d'un vocabulaire favorable pour la qualifier par 58 % des professeurs (ceux-ci la décrivent principalement comme « basée sur l'écoute et l'échange »). Ils ne sont que 33 % à afficher des sentiments hostiles, en évoquant une relation « conflictuelle » ou surtout « administrative, de contrôle ». Cette dernière modalité peut autant indiquer une indifférence (un rapport bureaucratique au chef) qu'une certaine défiance (celui-ci a pour fonction de surveiller). Toutefois, les conflits peuvent être intenses localement, les chefs d'établissement les évitent en tenant compte de l'esprit quelquefois « frondeur » de leur équipe. Les professeurs légitiment l'intervention des PERDIR sur l'animation et l'organisation pédagogique (les projets, l'interface avec les parents et l'extérieur de l'établissement, la création d'un cadre institutionnel sécurisant...). Au fond, ils croient en la nécessité d'un encadrement, à condition qu'il respecte leur professionnalité.

110 Questionnaire représentatif Militens, 2017, FSU, CERAPS et DEPP (MEN). Echantillon stratifié aléatoire. 3 300 réponses.

111 Dares-DGAEP-Drees-Insee, enquête Conditions de travail 2013.

112 Laurent Frajerman, « Manager les professeurs ? Les relations hiérarchiques dans l'établissement en France à l'heure du Nouveau management public », *Éducation et sociétés*, vol. 43, 2019, p. 57-75.

113 Rapport d'activité de la DGAEP, compilation de l'auteur.

114 Philippe Perrenoud « Le métier d'enseignant entre prolétarisation et professionnalisation : deux modèles du changement », *Perspectives*, n° XXVI, 1996 p. 543-562.

Dans le premier degré, le ressenti est similaire pour les directeurs avec décharge (n=219), amenés par leur fonction à côtoyer les IEN. Les situations ouvertement conflictuelles sont très rares, alors que 9 % décrivent une relation « amicale, de confiance ». Les adjoints sont peu en contact direct avec leurs inspecteurs, à l'occasion d'évènements solennels comme des conférences, ou angoissants comme des inspections. Comme les professeurs, ils ne jugent guère utile de contredire une personne qui a du pouvoir mais qu'ils voient peu. Dans leurs réponses ils privilégient donc la modalité « administrative, de contrôle », sans doute pour exprimer une distance avec l'inspecteur. L'existence d'une direction d'école sans pouvoir hiérarchique protège efficacement les maîtres des ingérences extérieures. En contrepartie, ceux-ci contestent moins les directives des IEN que les professeurs ne le font avec les PERDIR.

Ces tendances de fond dessinent un paysage complexe, ce qui augmente la marge de manœuvre de chacun. La logique managériale a progressé, surtout si on prend comme point de comparaison les années 1970, pic de la vague anti-hiéarchical. Mais elle n'a pas remporté de victoire définitive, ainsi le statut des enseignants tient toujours. Cela a eu un impact sur l'attitude de chacun pendant la crise.

Durant la crise : la communication au secours d'une logique verticale en perdition

Lorsque la fermeture des établissements scolaires a été annoncée, la première réaction de la chaîne hiérarchique a été de prolonger le fonctionnement habituel, son souci étant de garder le contrôle. Elle a remis en cause le danger sanitaire et préconisé le plus possible le maintien des enseignants dans les établissements. Dans le second degré, des séances plénières ont été improvisées le lendemain, le vendredi, au mépris de la distanciation physique. Des réunions par équipe pédagogiques eussent été utiles, tout comme l'appel au volontariat pour former de petits groupes d'enseignants dédiés à des tâches précises, l'administration se chargeant de les coordonner. Loin de cela, les dispositifs envisagés étaient le plus souvent de type vertical. La hiérarchie ne s'appuie pas sur l'intelligence collective des enseignants, leur souhait que les élèves réussissent. Pourtant, l'adhésion des enseignants à la continuité pédagogique, injonction sans base légale, atteste de cette conscience professionnelle. Le samedi montait la contestation enseignante, le droit de retrait étant envisagé. Finalement, le confinement a été décreté le dimanche et le ministère a dû se résoudre à annuler toutes les réunions. Après une semaine de frictions durant laquelle les syndicats ont dû se mobiliser pour contraindre les directions locales récalcitrantes, le confinement a été pleinement respecté. Le blocage des outils informatiques a balayé l'espoir d'un essor des outils numériques pilotés par le ministère, outils conçus pour faciliter le changement de référentiel pédagogique.

L'éducation nationale était loin de l'affichage ministériel, rien n'était prêt. Les enseignants, habitués aux dysfonctionnements du matériel mis à leur disposition, ont rapidement bricolé des solutions de secours. Dans les établissements du second degré, habitués à fonctionner et communiquer avec l'Espace Numérique de Travail, la désorganisation a été grande. Le blackout n'aurait pas eu cette ampleur si les ENT avaient été réservés aux professionnels, mais cela aurait contredit le discours volontariste du ministre. Dans le premier degré, si les directeurs d'école ont généralement pu maintenir le lien avec l'équipe éducative, les Inspecteurs de l'Education Nationale ont pâti de leur éloignement géographique, alors que les déplacements étaient interdits.

Bien sûr, les disparités ont été importantes, l'improvisation permanente, mais quelques leçons générales peuvent être tirées. Beaucoup d'enseignants ont ressenti une forme de collapsus de la hiérarchie, la disparition du cadre de travail produisant des effets en cascade, au moins dans

le second degré. Les efforts importants d'adaptation consentis par la profession s'expliquent donc moins par la contrainte externe, institutionnelle que par la contrainte interne (le rapport aux usagers) et la conscience professionnelle. Certains cadres n'ont pas donné de nouvelles, soit en raison de difficultés personnelles, soit parce qu'ils étaient désemparés. D'autres ont entretenu des relations étroites avec les enseignants. Ainsi Delphine Guichard, alias Charivari, directrice d'école¹¹⁵, évoque une IEN qui « s'est rendue très disponible, par SMS, et même en message privé sur Twitter, très à l'écoute, très accompagnante. Cela a été particulièrement flagrant le 12 mai, quand j'ai décidé de prendre 8 élèves par classe pour ménager des allées de circulation de 2 m de large. Jamais elle n'a insisté pour que j'en prenne plus. J'ai été "attaquée" par une maman qui lui a écrit et elle m'a défendue à merveille. » Son collègue Matthieu Parcaroli, alias Parcamatt sur Twitter, explique que son IEN est un ancien directeur avec lequel il a travaillé, celui-ci a été aussi « très à l'écoute ». Tous deux apprécient une absence de pression, d'injonctions aberrantes. Lors du déconfinement, la communication auprès des parents a constitué un enjeu majeur pour des professeurs des écoles souvent livrés à eux-mêmes. Lucien Marboeuf écrit ainsi sur son blog « On a dû se débrouiller tout seul depuis le 11 mai, sur le terrain, pour expliquer aux parents les contraintes du protocole sanitaire, les empêchements, pour absorber et gérer les frustrations (légitimes) »¹¹⁶

De nombreux PERDIR ont également adopté une communication encourageante envers les enseignants. La hiérarchie locale a été encouragée dans ce sens par les recteurs, qui sont intervenus pour dénouer les points de crispation et ont renoué avec la tradition des audiences avec les syndicats, en général tous les quinze jours. Très souvent les représentants syndicaux ont travaillé de concert avec elle, en tant qu'interlocuteurs disposant d'informations fiables au plan national et de relais sur le terrain. Ils ont bien souvent assuré la communication envers les personnels, notamment par le truchement de listes de discussion informelles. Cela dit, il existe une très grande variété de situations, en fonction de trois critères : la force du syndicalisme, la taille de l'établissement (les petits collèges sont plus perméables au NPM, les directeurs de grandes écoles n'entretiennent pas les mêmes relations avec les adjoints) et le style de management (le cadre local est-il prudent ou volontariste, comme le principal du collège de Chauvigny dans la Vienne, qui a organisé une réunion en présentiel pour préparer le déconfinement, ce qui a créé un cluster). Le SNES-FSU de l'académie de Limoges a ainsi dénoncé l'attitude de chefs d'établissement qui scrutaient les cahiers de texte numériques.

Le contraste était net entre une base dont la logique horizontale, la culture professionnelle autonome a permis une relative adaptation aux circonstances et un ministre qui privilégie les effets d'annonce, communique à tout va pour dissimuler son impuissance. La séquence du déconfinement a porté à son paroxysme ce décalage. D'où un dilemme pour les cadres locaux : faut-il attendre la confirmation officielle d'une mesure annoncée dans les médias, et devoir tout préparer en quelques heures ? Ou anticiper au risque d'un contredit ? Ainsi, de nombreux lycées avaient parié sur le maintien de l'épreuve de français au bac en privilégiant le maintien des cours de lettres en 1^{ère}. N'était-ce pas la volonté affichée par le ministre ? Un mois de tergiversations plus tard, l'épreuve a été annulée *in extremis*, à leur grand dam. On comprend que le slogan du SNPDEN UNSA ait été « #perdirzen » et que le syndicat majoritaire des chefs d'établissements ait insisté sur l'idée qu'à l'impossible nul n'est tenu.

La campagne médiatique sur les professeurs « décrocheurs » a révélé en creux l'approximation et la confusion qui régnait, mais aussi le manque de prise de la hiérarchie sur les enseignants. Alors que le ministre annonçait sur RTL que ces enseignants feraien

115 Son blog est très suivi par les PE : <https://www.charivarialecole.fr/>

116 <https://blog.francetvinfo.fr/l-instit-humeurs/2020/06/20/dernier-couac-avant-fermeture.html>

l'objet de sanctions, un rétropédalage est opéré 10 jours plus tard. En effet, l'administration était incapable de recenser les cas problématiques et a donc rarement procédé aux avertissements de rigueur avant une sanction. Mais l'essentiel restait de communiquer sur une posture de fermeté.

Les raisons de l'échec de la « stratégie du choc »

La théorie de Naomi Klein ne s'applique pas à notre cas, dans lequel le ministre et son administration ont été submergés par le confinement, qui a totalement désorganisé la ligne hiérarchique. Plutôt que de profiter de l'opportunité pour appliquer un plan déjà élaboré, ils ont dû limiter les dégâts en réactivant des pratiques efficientes, abandonnées pour des raisons idéologiques, comme la coopération avec les syndicats.

La hiérarchie locale n'est pas équipée pour un contrôle numérique, rendu impossible par trois contraintes structurelles. D'abord, comment installer une surveillance informatique quand on ne fournit pas le matériel aux agents en télétravail ? Comment surveiller des personnels contraints d'utiliser une multitude d'outils extérieurs à la structure ? Concrètement, un enseignant soupçonné par un chef d'établissement de ne pas faire de cours en distanciel pouvait toujours répondre qu'il utilise Zoom et non l'outil submergé du CNED (Centre National d'Enseignement à Distance). Si l'ENT convalescent ne contenait pas de traces de communication avec les élèves, cela s'expliquait le plus souvent par l'utilisation de Whatsapp. Bref, la classe virtuelle restait une boîte noire pour les supérieurs hiérarchiques.

Ensuite, la faiblesse du taux d'encadrement ne permettait pas d'exiger une reddition de compte individuelle. Impossible de téléphoner à tout le personnel, ou même d'envoyer un questionnaire, ce qui de toute manière reste une procédure déclarative. En l'absence de relais, pas de contrôle de masse. Seuls ont été contactés les enseignants déjà en conflit avec leur hiérarchie, ou signalés avec insistance par des parents d'élèves. Mais cela ressort du mécanisme habituel. Thierry Quetu, responsable de la FSU des Hauts-de-France, note que les directions d'établissement ne disposaient « plus de leurs signaux faibles ou forts sur les conséquences de leurs décisions. Les personnels ne passaient plus dans leur bureau, pour les alerter de tel ou tel besoin ou des conséquences d'une décision. Ces contacts se sont limités aux appels téléphoniques, parfois difficiles et chronophages. »

Enfin, la hiérarchie fonctionne sur un mode administratif, rationnel-légal. Or, le chaos ambiant a généré un flou considérable. Les solutions qui fonctionnaient se situaient à la marge ou même à l'extérieur du système éducatif officiel. La crainte de procédures judiciaires, le risque de voir sa responsabilité engagée a pesé : au-delà des questions sanitaires, la hiérarchie ne pouvait recommander des applications non conformes avec le Règlement général sur la protection des données (RGPD) ou le droit d'auteur. Il était préférable de tolérer ces applications, en laissant la responsabilité au terrain, ou en produisant des textes non contraignants à ce sujet. En l'absence de consignes écrites précises et impératives, que demander au personnel ? Ceci explique le choix de nombreux chefs d'établissements de peu communiquer jusqu'aux vacances de printemps.

Sur le plan pédagogique aussi, la hiérarchie locale était désorientée. Ces domaines d'intervention (culture du projet, du travail en équipe, promotion de méthodes bienveillantes et inclusives) ont été impactés par le confinement, qui a par définition brisé les liens sociaux habituels. Seul est resté le cœur du métier, assuré par les enseignants sans nécessité d'intervention hiérarchique. Celle-ci aurait pu organiser des plannings de visioconférences, assurer une certaine régulation, mais même cela n'a pas été généralisé.

Finalement, on peut estimer que les projets managériaux n'ont pas progressé dans cette séquence, même si certains cas d'emprise hiérarchiques sur les enseignants ont pu être aggravés. Globalement les contradictions de l'administration ont joué, les managers de terrain étant ulcérés par l'irréalisme de nombre de mesures préconisées par le ministère. Surtout, la force syndicale s'est manifestée, la FSU a par exemple été très active, avec de nombreuses réunions en visioconférence et une communication adaptée aux circonstances, comme des Foires Aux Questions sur ses sites. Alors que les commissions paritaires gérant les mutations ont disparu, les habitudes de partenariat avec l'administration ont démontré leur ancrage, du fait de leur pertinence. Ceux qui souhaitent relancer le processus managérial se sont donc empressés de proposer une loi accordant aux directeurs d'école du pouvoir sur leurs adjoints...