



Colloque FSU 72  
« L'école privée de public »

## Paul DEVIN

# Liberté pédagogique et intérêt général

Chères et chers camarades,

Qu'en est-il aujourd'hui de la liberté du fonctionnaire enseignant ? Vous l'avez constaté, comme moi, les temps que nous vivons semblent vouloir la restreindre : les menaces de sanctions disciplinaires sont fréquentes, l'expression de désaccord est devenue très difficile au prétexte de la loyauté et la manifestation d'une résistance est désormais considérée comme le témoignage d'une « radicalisation ». S'il fallait résumer ce qui constitue le trait dominant de la question aujourd'hui, nous pourrions considérer qu'elle est traitée par l'institution quasiment exclusivement du côté de la garantie de l'exécution de la politique gouvernementale.

Dans la culture professionnelle de l'encadrement, cette nécessité de la loyauté à l'institution et de l'obéissance aux directives données paraît être devenue, pour nombre d'inspecteurs et de chefs d'établissement, le seul versant légitime de l'intervention hiérarchique. Parfois cela va jusqu'à considérer que la revendication des droits du fonctionnaire procéderait d'une négation de cette loyauté. Bien sûr, cela n'est pas formulé de manière aussi tranchée mais pour ne citer qu'un exemple : à des inspecteurs faisant grève contre la réforme des retraites a été opposé l'argument de la sécurité des élèves pour induire qu'une sorte de service minimum s'inscrirait dans une éthique de responsabilité qui caractériserait leur mission. C'est évidemment faux, la fonction ne restreignant aucunement le droit de grève mais les volontés rhétoriques du discours actuel font qu'on ose désormais dire cela tout en les assurant qu'évidemment il ne s'agit pas de remettre en cause le droit de grève.

Est-ce que nous serions revenus aux conceptions des années 1950 qui étaient caractérisées dans la formule cinglante de Michel Debré : "*Le fonctionnaire est un homme de silence, il sert, il travaille et il se tait*" ? Avec pour différence que les habiletés du discours de communication évitent scrupuleusement des formulations aussi explicites.

Vous le savez, j'ai choisi d'être inspecteur de l'Éducation nationale. C'est donc que je pense que la gouvernance du système nécessite une organisation hiérarchique. Je suis peu enclin à croire que la suppression de la hiérarchie puisse permettre le développement de quelque vertu humaine spontanée qui entrainerait l'administration à servir plus égalitairement l'action publique. Je crois, au contraire, que l'action publique serait bien davantage qu'aujourd'hui la proie des intérêts individuels et de la marchandisation.

Mais toute la question est de savoir ce que doit être la conception hiérarchique d'un service public dans une démocratie, c'est-à-dire dans la volonté conjointe de garantir l'intérêt général et de garantir les droits de chacune et chacun. Une conception qui devra être capable de prendre en compte à la fois la légitimité de la volonté politique gouvernementale, le respect absolu des droits citoyens du fonctionnaire et, pour ce qui est des enseignants, la nécessité incontournable de leur liberté pédagogique.

Commençons par la question de la légitimité de la volonté ministérielle et de son articulation avec les droits du fonctionnaire.

Je n'ai évidemment pas l'intention de mettre en doute le principe constitutionnel qui veut que le gouvernement dispose de l'administration pour mettre en œuvre sa politique. Il y aurait un paradoxe, dans un discours syndical empreint de volontés démocratiques, à nier la légitimité de la représentation nationale à voter les lois et celle du gouvernement à les exécuter. Il y aurait un autre paradoxe, dans une volonté de lutter contre les conceptions néolibérales de l'action publique, à penser le travail du fonctionnaire à l'aune de ses idées personnelles et de ses convictions particulières. Nos conceptions du service public ne peuvent évidemment pas penser la liberté des agents dans la seule satisfaction des volontés de chacun, ce serait penser l'action publique dans les termes du libéralisme le plus débridé.

Considérant cela, certains croient pouvoir légitimer une logique simpliste qui voudrait que leur rôle de cadre de l'administration se cantonne à fixer les limites qui garantissent l'exécution de la politique gouvernementale. Et cela sans prendre en compte une autre exigence de leur fonction : garantir les droits des agents.

Je vais recourir à un exemple : celui de ce directeur d'école qui, en mars 2019, est rappelé à l'ordre parce qu'il a critiqué le projet de loi Blanquer dans une émission de radio. La lettre que son DASEN lui adresse lui

rappelle l'obligation de neutralité. Son DASEN considère donc que cette neutralité suppose une obligation de silence du fonctionnaire. Être loyal à son institution, ce serait s'interdire, du fait de notre obligation de neutralité, toute critique publique de la politique ministérielle ? Au XIXème siècle, ce raisonnement aurait sans doute été légitime. Mais en agissant ainsi, en 2019, ce directeur académique nie les évolutions qui par les lois statutaires de 1946 et 1983 ont voulu que les obligations du fonctionnaire ne puissent plus être pensées sans affirmer en même temps ses droits.

C'est pourquoi, l'accusation faite à ce directeur de manquement à la neutralité n'est pas légalement fondée puisque la loi dite de déontologie, celle d'avril 2016, qui définit les obligations de neutralité, les limite à l'exercice des fonctions.

Cette obligation de neutralité vous contraint, mes chers camarades, à ne pas pouvoir instrumentaliser votre fonction pour vous livrer à des volontés d'influences politiques, religieuses ou idéologiques sur vos élèves. Et c'est d'évidence le minimum que doit exiger une démocratie. Mais par contre, hors de ce service, elle vous laisse disposer de tous vos droits de citoyennes et de citoyens, celui par exemple de critiquer la politique de votre ministre, y compris de manière publique. Certes vous devez le faire sans porter un discours d'injure et de mépris sur l'institution et ses agents, ministre compris, parce que l'obligation de réserve, elle, n'est pas limitée à l'exercice de votre service.

La première chose qu'il faut donc comprendre et affirmer pour penser la question de la liberté du fonctionnaire, c'est que la loi reconnaît la liberté d'opinion du fonctionnaire et ne contraint plus son expression que de deux manières. D'une part par l'obligation absolue de neutralité dans l'exercice du service. D'autre part par l'obligation de réserve, c'est à dire l'interdiction de formuler cette opinion dans les formes outrancières de l'injure et du mépris. A cela s'ajoute bien sûr les infractions pénales que constituent la diffamation et l'outrage, c'est à dire tout ce qui porte atteinte à la dignité d'une personne attaquée dans l'exercice de sa fonction et ce, sans distinction de la fonction exercée.

Si le cadre de notre expression est donc clairement cadré par la loi, il est loin, très loin, de nous contraindre au silence.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, la conception de la fonction publique voulait que l'intérêt supérieur de l'État légitime l'aliénation de la liberté citoyenne du fonctionnaire. Mais à partir de 1946, c'est une autre conception qui a progressivement présidé : celle du fonctionnaire citoyen à qui l'État ne doit pas seulement exiger qu'il respecte les obligations mais doit aussi lui garantir le plein exercice de ses droits.

Voilà donc un cadre légal de grande liberté. Il faut que nous retrouvions la certitude de cette liberté et des droits qui la garantisse pour apprendre à répondre à une administration qui exigerait davantage que les obligations légales. Il faut que cette certitude nous arme contre ce que certains considèrent une exigence de loyauté mais que la réalité de la loi consacre en fait comme des abus de pouvoir. La connaissance claire et exacte de nos droits est une des conditions de leur libre exercice. Mais l'institution se garde bien de dispenser une formation allant dans ce sens.

Récemment, on m'a communiqué un résumé de cours distribué à des professeurs des écoles stagiaires. Y était formulé parmi les obligations : le fonctionnaire doit obéir à son supérieur hiérarchique.

Voilà une question qu'il convient d'éclaircir avant d'aborder plus directement celle de la liberté pédagogique. Le fonctionnaire doit-il obéir ?

Contrairement à ce qui est souvent affirmé, le fonctionnaire n'a pas à obéir. Je sais, bien des spécialistes du droit public disent et écrivent l'inverse alors reformulons les choses : la loi n'exprime pas une obligation d'obéissance. Entendons-nous bien, cela ne signifie pas la négation du principe d'une organisation basée sur la hiérarchie, mais cela doit nous obliger à définir la nature de ce lien hiérarchique dans l'administration publique autrement qu'en le résumant par l'obéissance.

Les conceptions napoléoniennes qui avaient fondé l'administration publique du XIX<sup>ème</sup> siècle faisaient de l'obéissance une condition de son fonctionnement. Un spécialiste du droit public disait en 1930 : « *Obéir d'abord, discuter ensuite : ce n'est pas seulement le catéchisme de la discipline militaire ; c'est le catéchisme du régime administratif*<sup>1</sup> ». Mais la dernière fois qu'une loi qui a exigé l'obéissance du fonctionnaire, c'est en 1941. Darlan, qui fit la présentation au maréchal Pétain de cette loi fixant les statuts des fonctionnaires, énonça le principe de fondement de cette obéissance : « *un état fort doit disposer d'une administration ordonnée* ». Il en ressortait un ensemble d'obligations dont celle de l'obéissance. La loi affirmait, article 13 : « *Les fonctionnaires à tous les rangs de la hiérarchie sont soumis à une discipline fondée sur l'autorité des chefs, l'obéissance et la fidélité des subordonnés* ».

On sait comment cette obligation d'obéissance a été un des vecteurs de la complicité de l'administration française dans la déportation des juifs, des tsiganes, des homosexuels, des communistes. On comprend alors pourquoi Maurice Thorez, dans l'esprit du Conseil National de la Résistance, rédigeant les statuts d'octobre 1946 se limite à affirmer que

---

<sup>1</sup> Georges RENARD, *La Théorie de l'institution*, Paris, Sirey, 1930, p. 171

« *Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées.* ». Le terme d'obéissance disparaissait donc du statut.

Ce que dit la loi de 1983, la loi dite Le Pors, loi en vigueur pour définir nos droits et nos obligations, c'est que nous devons nous conformer aux instructions de notre supérieur hiérarchique. Se conformer, ce n'est pas obéir, c'est mettre en accord... Bien sûr qu'il y a une exigence forte dans l'obligation de se conformer aux instructions mais elle est affirmée dans un cadre de responsabilité qui ne peut être résumé par le mot d'obéissance. Vous pourriez me dire que c'est une distinction casuistique et qu'en définitive seul le spectre de Vichy a interdit le recours au terme d'obéissance qui restait en fait dans l'esprit des obligations légales.

Je ne crois pas qu'on puisse dire cela. Et justement la question de la liberté pédagogique offre le plus bel exemple de ce que doit représenter cet écart entre conformité et obéissance.

Venons-en donc à cette question de la liberté pédagogique.

La liberté pédagogique désormais reconnue à l'enseignant par le Code de l'Éducation<sup>2</sup>, ne procède pas d'un privilège corporatiste. Elle s'inscrit tout d'abord dans la nécessité d'indépendance de l'enseignement. Car si la politique éducative est une finalité légitime du pouvoir politique, elle ne peut être instrumentalisée pour que l'école soit le vecteur d'endoctrinements ou de propagandes idéologiques.

En 1793, alors que Condorcet défendait un décret visant à organiser l'enseignement public, il affirmait déjà la nécessaire indépendance des enseignants : « *Aucun pouvoir public, affirmait-il, ne doit avoir ni l'autorité, ni même le crédit, d'empêcher le développement des vérités nouvelles, l'enseignement des théories contraires à sa politique particulière ou à ses intérêts momentanés* ». Condorcet fait ici œuvre de prudence. Il sait ce que pourraient être les tentations d'un gouvernement, celle d'instrumentaliser l'école dans des perspectives propagandistes. Dès l'introduction de son projet de décret, il a rappelé que « *la première condition de toute instruction étant de n'enseigner que des vérités, les établissements que la puissance publique y consacre doivent être aussi indépendants qu'il est possible de toute autorité politique* ». Au passage, ce qu'évoque ici Condorcet n'a rien à voir avec l'autonomie des établissements, telle que la conçoivent les idées néolibérales, il parle d'une indépendance pédagogique. On pourrait voir dans ces lignes le fondement de la liberté pédagogique et sa principale légitimation, celle de l'indépendance des contenus d'enseignement, garantie démocratique de la liberté d'opinion.

---

<sup>2</sup> Code de l'éducation, L912-1-1

Je cite encore Condorcet<sup>3</sup> : « *L'indépendance de l'instruction fait en quelque sorte partie des droits de l'espèce humaine. Puisque l'homme a reçu de la nature une perfectibilité dont les bornes inconnues s'étendent, si même elles existent, bien au-delà de ce que nous pouvons concevoir encore, puisque la connaissance de vérités nouvelles est pour lui le seul moyen de développer cette heureuse faculté, source de son bonheur et de sa gloire, quelle puissance pourrait avoir le droit de lui dire : Voilà ce qu'il faut que vous sachiez, voilà le terme où vous devez vous arrêter?* ». En quelque sorte et au risque de l'anachronisme c'est l'idée du tous capable qui conduit Condorcet à vouloir que ce ne puisse pas être le gouvernement qui intervienne sur les contenus de l'enseignement.

Et ce texte aura une résonance des plus fortes lorsque la République fondera l'école publique gratuite et obligatoire. Buisson le cite dans son Dictionnaire pour affirmer que la liberté de l'enseignement ne peut se résumer au seul droit des familles. Plus tard, Jaurès le cite encore aussi dans son Histoire socialiste pour conclure :

*« Il ne doit pas y avoir dans l'enseignement national une seule idée qui ne soit soumise à la critique, à l'incessante révision de l'esprit humain. [...] Pas un seul dogme philosophique, politique, scientifique, social ; et la raison seule souveraine. »*

Puisque est ainsi affirmé avec force la nécessité de soustraire la définition des contenus de l'enseignement du rôle du gouvernement, reste bien sûr à débattre qui qui serait légitime pour le faire et cela de sorte à maintenir la nécessité d'un cadre national, garantie d'égalité. Condorcet y voyait la légitimité des sociétés savantes... nul doute que la caution scientifique en est une nécessité mais elle ne peut suffire faute de quoi nous négligerions ce que pourrait produire l'appropriation de ce sujet par l'entre-soi de classes sociales favorisées.

Si Condorcet défend cette indispensable indépendance, il sait aussi rappeler qu'elle ne peut se confondre avec une liberté absolue et qu'elle doit se soumettre au contrôle des représentants du peuple qui restent les plus à même à résister aux intérêts particuliers.

C'est donc dans la force avec laquelle, dès la Révolution, est affirmée la nécessité de l'indépendance de l'instruction, que l'institution scolaire française fondera progressivement cette notion de « liberté pédagogique ».

Et lorsque la Troisième République voulut soustraire l'école aux pouvoirs conservateurs des notables et des curés, c'est bien à la responsabilité individuelle et collective des enseignants qu'est confiée cette perspective d'indépendance. Je dis collective parce qu'il est particulièrement intéressant de voir comment cette responsabilité est

---

<sup>3</sup> CONDORCET, L'organisation générale de l'instruction publique (20 et 21 avril 1792)

pensée comme se fondant sur les échanges entre collègues. Par exemple, quant au choix des manuels d'instruction morale et civique, choix dont vous imaginez combien il est sensible alors qu'il s'agit de se soustraire de l'influence de l'église, est affirmée une volonté de constituer les listes de livres autorisés à partir de choix élaborés en conférences réunissant les institutrices et les instituteurs du canton. C'est l'époque où Ferdinand Buisson vante les vertus de la liberté de discussion comme garantie que les conférences pédagogiques contribuent à donner mieux conscience de ce qu'est la responsabilité d'enseigner. Tant d'enseignants se plaignent aujourd'hui d'une formation qui se focalise sur l'accompagnement des réformes aux dépens du développement de compétences et se confond parfois avec un monologue prescriptif. Il ne s'agit pas de fantasmer une époque où la hiérarchie savait se montrer très autoritaire mais de constater que, sans avoir besoin de l'affirmer en permanence, l'école de Ferry était, sur cette question, une école de la confiance !

Il y a d'évidence une autre raison qui fonde la liberté pédagogique. Elle est liée à l'acte même d'enseigner. La complexité de la situation d'enseignement interdit que nous puissions la résoudre au moyen de l'application d'une suite de consignes méthodologiques. Ceux qui ont été formateurs savent que nous sommes nombreux à avoir eu la tentation, aux débuts de l'exercice de nos fonctions, face à un enseignant qui rencontrait des difficultés persistantes, de proposer des situations d'enseignement dont nous avons constaté l'efficacité sur les apprentissages. Nous le savons... c'est vain. La liberté pédagogique est donc une nécessité inhérente à la complexité de l'acte d'enseignement. Développer la compétence professionnelle des enseignantes et des enseignants, ce n'est pas leur donner des instructions, c'est développer une culture professionnelle pédagogique, didactique, épistémologique qui leur permette de disposer des ressources nécessaires pour concevoir des situations d'apprentissage en fonction des besoins de leurs élèves. C'est parce que sa pratique professionnelle relève de l'appropriation d'une démarche intellectuelle que la liberté pédagogique est une condition nécessaire de l'exercice de l'activité enseignante. De ce fait, la liberté pédagogique est loin d'être une concession à la facilité. Elle est, au contraire, une exigence ambitieuse qui relève de la contrainte de devoir en permanence concevoir son enseignement sans pouvoir se réfugier dans un modèle de reproduction.

Cela ne signifie pas que tous les actes d'enseignement se valent parce que la liberté pédagogique n'exclut pas d'interroger, par l'évaluation, la capacité d'une situation d'enseignement à permettre le progrès effectif de l'élève.

Cela n'exclut pas l'ambition de faire progresser la qualité des actes pédagogiques et didactiques par la formation et l'accompagnement.

Cela n'exclut pas que l'institution porte des exigences qualitatives mais elles ne peuvent pas se traduire dans l'injonction méthodologique.

La réalité de la profession enseignante est que les motivations profondes de l'exercice du métier constituent le vecteur d'un engagement qui suffirait, dans un environnement riche en matière d'accompagnement et de formation, à faire progresser la qualité de l'action publique éducative. Sans doute pourrait-on nous opposer, ici ou là, l'exemple d'enseignant négligent ou méprisant ses élèves mais ce sont des situations suffisamment marginales pour que nous puissions les traiter dans l'examen de leur réalité singulière, y compris si cela était nécessaire par une mesure disciplinaire.

Pour le reste, c'est à dire pour la quasi-totalité de la population enseignante, il n'y a pas à contraindre la prise en compte des finalités, notamment celle de la démocratisation de l'accès aux savoirs et à la culture commune, il y a juste à former et accompagner pour aider à la rendre plus effective.

Ce que nous constatons avec désolation, c'est que le recours permanent à l'injonction produit exactement l'inverse. Les enseignants, pressés de se soumettre à des demandes contradictoires, enjoins de mettre en œuvre des procédures dont ils ne perçoivent pas la nécessité, obligés de devoir renoncer aujourd'hui à ce qu'on a exigé d'eux hier... les enseignants disent perdre le sens de leur métier. Et ce sentiment est partagé à tous les échelons de la hiérarchie. Parfois certains finissent, par économie, par protection, par renoncement, à faire ce qui est demandé ou tout au moins à en donner le signe apparent. Croit-on, alors, parce qu'un enseignant a fini par se résoudre à céder à l'injonction méthodologique qui lui est faite, avoir gagné quelque chose pour le service public d'éducation ?

Et c'est sans compter sur les effets psychosociaux d'un tel climat qui affectent gravement la santé psychique et physique d'un nombre croissant de collègues, ce qui est évidemment loin de favoriser la qualité de l'action pédagogique.

Parmi les facteurs qui encouragent cette inquiétante évolution, il en est un qui s'inscrit dans la culture professionnelle des cadres et résulte de son acculturation aux principes du management libéral. Face à la conception traditionnelle de l'autorité, celle qui selon l'idéaltype de Max Weber se définissait comme un pouvoir impersonnel, c'est à dire qui ne se légitime que dans l'application des textes réglementaires... face à cette conception, se développe une vision au contraire très personnalisée, celle du management et dans sa version la plus récente dans notre institution, celle du leadership. Ce sont les qualités personnelles du cadre, son charisme, son agilité managériale, son autorité naturelle qui sont désormais considérés comme les facteurs essentiels de l'efficacité hiérarchique. Il en résulte le sentiment chez



certains cadres d'une légitimité à l'injonction qui s'inscrit dans ce qu'ils considèrent comme leur propension intrinsèque à améliorer le système. Le problème est que nous pouvons tous être persuadés de détenir la solution sans que cela ne garantisse quelque efficacité que ce soit et que le principe d'une régulation administrative impersonnelle a, de ce point de vue, quelque vertu !

Mais, vous l'avez remarqué, même les ministres ont une vision très personnelle désormais de leur exercice politique. La rentrée en musique en est un formidable exemple : cette idée ministérielle, que par ailleurs chacun est libre d'apprécier, est devenue une consigne impérative. Je connais des écoles à qui le reproche a été vigoureusement adressé de ne pas avoir fait la rentrée en musique.

Était-ce un élément de programme ? Non.

Une circulaire en recommandait-elle l'usage ? Non.

Juste une idée ministérielle dont on pourra douter qu'au-delà de l'effet de communication médiatique, elle suffise à régler les questions de climat scolaire dans les établissements ... mais voilà que la demande personnelle du ministre, en dehors de toute élaboration réglementaire, suffit à légitimer l'ordre hiérarchique de la mettre en œuvre. À côté de cela, l'enseignement de la musique et du chant prévu par les programmes a quasiment disparu des classes sans que personne ne s'en préoccupe.

L'actualité récente nous donne l'occasion du même constat à propos de la demi-heure d'exercices physiques.

Mais que pouvons-nous espérer ? Sommes-nous condamnés à voir nos libertés se restreindre par un usage toujours croissant de l'injonction, de la pression, de la menace ?

Sans doute la première nécessité est celle de l'information claire de l'ensemble des agents sur la réalité légale des droits et des obligations. Combien d'enseignants cèdent à une demande alors qu'elle ne se fonde pas sur la réglementation ?

Mais la seconde nécessité, peut-être plus essentielle encore, est de penser la relation entre la contrainte hiérarchique et la liberté d'exercice de l'enseignant dans une dialectique entre liberté pédagogique et intérêt général.

On entend de plus en plus fréquemment, soutenu par une lecture un peu rapide et inexacte de Max Weber qu'il nous faut choisir une éthique de la responsabilité contre une éthique de la conviction. L'argumentation est simple : nous affirmerions des convictions sans nous préoccuper de leurs effets et cela face à des acteurs pragmatiques, capable de renoncer à l'idéalité de ces convictions pour en assurer une réalité. La relecture de la conférence de Weber sur le sujet est bien éclairante puisque Weber en réalité affirme au fur et à

mesure de son discours la complémentarité de l'idéalité des valeurs et de l'exigence de leur effectivité.

Chères et chers camarades, vos droits ne s'opposent pas aux exigences de l'intérêt général. Ils sont, l'un et l'autre, les indissociables nécessités d'une démocratie. Nous ne devons plus accepter que la légitimité de la politique nationale d'éducation puisse être l'argument d'un renoncement à nos droits. Pas plus d'ailleurs que nos droits ne peuvent se concevoir sans les obligations.

Il faut cesser de penser une hiérarchie exigeant les obligations face à des agents qui ne seraient préoccupés que de leurs droits. Jamais il ne devrait être question de renoncer à l'un pour l'autre. Les obligations comme les droits sont de notre responsabilité commune quand bien même nos missions respectives amèneraient à une déclinaison différente de ces responsabilités. Les droits et les obligations ne sont pas seulement de notre responsabilité commune, elles sont notre bien commun.

A chaque fois que les obligations deviennent des contraintes, c'est que nous avons failli. Car la contrainte exclut la liberté, alors que l'obligation est une condition nécessaire pour la penser dans la démocratie, parce que l'obligation est l'inscription de la liberté individuelle dans les exigences de l'intérêt général.

Mais voilà, il faut que notre institution admette que pour que l'obligation ne soit pas une contrainte, elle doit s'inscrire dans une logique qui porte à la fois et de manière consubstantielle, le consentement et la résistance. Cette tension qui ressort de l'exigence conjointe des droits et des obligations n'est pas un insupportable manquement à la loyauté, c'est une nécessité fondamentale pour que le service public agisse dans les finalités d'une démocratie de la liberté, de l'égalité, de la fraternité.