

Revue  
internationale  
d'éducation de Sèvres

## Revue internationale d'éducation de Sèvres

32 | avril 2003

Le processus de décision dans les systèmes éducatifs

---

### L'histoire brûlante d'un parcours politique inachevé

La direction des établissements scolaires espagnols

*An unfinished policy agenda. Administration of public schools in Spain*

*La historia candente de un proceso político inacabado. El gobierno de los centros escolares españoles.*

Juan Carlos González Faraco et Diego Sevilla Merino

Traducteur : Virginie Rajaud.

---



#### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/1890>

DOI : 10.4000/ries.1890

ISSN : 2261-4265

#### Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

#### Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2003

Pagination : 63-79

ISSN : 1254-4590

#### Référence électronique

Juan Carlos González Faraco et Diego Sevilla Merino, « L'histoire brûlante d'un parcours politique inachevé », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 32 | avril 2003, mis en ligne le 01 mars 2008, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1890> ; DOI : 10.4000/ries.1890

---

## L'histoire brûlante d'un parcours politique inachevé

*La direction des établissements scolaires espagnols\**

Juan Carlos González Faraco  
Diego Sevilla Merino

Au cours des vingt-cinq dernières années, le système éducatif espagnol a parcouru un cycle historique complet, profondément marqué par les avatars politiques de cette période : le déclin et la disparition de la dictature franquiste, le développement progressif d'une monarchie parlementaire, l'entrée de l'État espagnol dans l'Union Européenne, l'organisation décentralisée du territoire national en communautés autonomes, l'amélioration des indicateurs économiques moyens de la population, etc. (Puelles Benítez, 1999). La prise en compte de ces références fondamentales – et de quelques autres – est indispensable pour comprendre dans toute sa complexité la politique éducative de cette période. Bien qu'en plusieurs occasions on puisse y observer des phénomènes ou processus similaires à ceux d'autres pays occidentaux, ce qui frappe, dans le cas de l'Espagne, c'est l'accélération historique qui en a été le cadre (Boyd-Baret & O'Malley, 1995 ; Bonal, 1998 ; Escolano, 2002).

L'objet de cet article est d'analyser un aspect essentiel de toute politique éducative : la gestion des établissements d'enseignement. En étudiant dans toute son étendue cette question qui a été source d'innombrables débats pendant toutes ces années, nous pourrions mettre en évidence les caractéristiques du cycle et de l'accélération historique dont nous venons de parler. Nous voulons suivre les traces de la construction politique de la micro politique scolaire dans l'Espagne actuelle, en identifiant ses moments critiques et en examinant l'évolution des discours tenus sur ce sujet. Sur cette évolution, on signalera, synthétiquement, deux origines et leurs tendances dérivées. Au début, ce fut le facteur politique *stricto sensu* – autrement dit l'inspiration idéologique – qui joua un rôle capital dans la prise de décision. Par la suite, les raisons techniques et administratives prirent de plus en plus d'importance. L'action contradictoire de cette double influence entraîna, dans les années quatre-vingts, une réorientation rigoureuse de la gestion éducative vers des formules démocratiques très ouvertes, qui affectèrent considérablement la fonction de direction. Mais depuis le milieu des années quatre-vingt-dix et jusqu'à nos jours, une orientation plus résolument professionnelle et donc plus dirigiste s'est imposée peu à peu. Les défenseurs de cette tendance d'une actualité encore

---

\* Cet article a été traduit par Virginie Rajaud.

brûlante la présentent comme une nécessité pour améliorer la qualité et la productivité des établissements. En revanche, selon ses détracteurs, il s'agirait d'un retour déguisé à une époque révolue, aux dépens du contrôle démocratique des institutions. Une fois de plus, à ce carrefour d'opinions, ce sont des questions de fond de la politique éducative espagnole qui reviennent sur le devant de la scène : celles de l'intervention de l'État dans le contrôle de l'éducation, de la disparité et de la rivalité entre les modèles que représentent l'enseignement public et l'enseignement privé, des rôles respectifs des professionnels et de la communauté éducative dans la gestion des établissements.

## DE LA DÉMOCRATIE POLITIQUE À LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Comme nous l'avons annoncé, notre propos va être d'analyser l'évolution contemporaine du modèle de gestion en vigueur dans les établissements scolaires non universitaires en Espagne, et particulièrement celle de la figure du directeur. Ce ne sont pas les caractéristiques de cette évolution que nous nous attacherons à décrire, mais plutôt ses causes ou ses sources, les arguments qui l'ont justifiée, la stratégie politique qui l'a produite et son mode de développement réel. Bien qu'en partant des tout débuts de ce cycle (la fin du franquisme), nous nous focaliserons sur deux moments critiques postérieurs : la première phase du gouvernement socialiste (deuxième moitié des années quatre-vingts et début des années quatre-vingt-dix), et l'étape actuelle du gouvernement conservateur du parti populaire. Si l'on écarte les discours officiels et les textes normatifs, on observe que la rupture historique et la distanciation radicale qui semblent opposer ces deux moments de la politique éducative espagnole sont, à plusieurs égards, plus rhétoriques que réelles. Autrement dit, d'une étape à l'autre, d'un discours à l'autre, il y a eu visiblement une adaptation des principes politiques originaux. Celle-ci a été liée sans doute à un exercice continu du pouvoir gouvernemental par les socialistes (1982-1996) et aux résistances institutionnelles du système scolaire, où, comme on sait, la tradition et l'*habitus*<sup>1</sup> sont des freins puissants (Viñao, 2002 ; González Faraco, 2002). Par ailleurs, l'accumulation et l'accélération de tant de changements en si peu de temps, peuvent expliquer en partie qu'ils se soient si faiblement enracinés, de façon aussi superficielle et rarement authentique.

A partir des années soixante du siècle dernier croît en Espagne le rejet de la dictature, absolument illégitime et anachronique dans le contexte européen. C'est une attitude très répandue dans les milieux universitaires et ouvriers, où l'on avait clairement conscience que les Espagnols ne pouvaient pas jouir des droits politiques les plus élémentaires. Mais, parallèlement, de larges couches de la population se sont « accommodées » de vivre en supportant le

1. Nous nous référons à la condition de fonctionnaire de la majorité des professeurs espagnols, parmi d'autres aspects de la culture scolaire et de l'organisation administrative des institutions.

régime franquiste, attitude encouragée par le fort développement économique que connaît le pays dans ces années-là. Le souvenir toujours latent de la guerre civile, la pression policière du régime mais aussi le souci de ne pas mettre en danger le relatif bien-être économique acquis, jouent pour beaucoup de personnes comme autant de freins à une opposition ouverte au régime et à un engagement clairement démocratique.

En 1975, la mort de Franco devient un facteur décisif pour l'avènement de la démocratie. Car, si méritoire que fut leur action, on ne peut affirmer que ceux qui luttaient pour instaurer cette démocratie – parfois au prix d'années de prison – réussirent à renverser la dictature. On ne peut tenir pour négligeables les conséquences, pour la démocratie espagnole naissante, du fait que celle-ci fut amenée par des franquistes lucides « convertis » à la démocratie, soit par conviction, soit par nécessité de s'adapter à la situation nouvelle. Il ne faut pas oublier non plus qu'une bonne partie de la société espagnole et de ses institutions passèrent de la dictature à la démocratie sans changement profond dans leurs valeurs et leurs attitudes. En 1978, certes, une immense majorité plébiscite une Constitution qui, sur le plan légal, transforme l'Espagne en une démocratie comparable à celle de n'importe quel pays de l'Union européenne. Mais, comme nous l'avons signalé, la mentalité, les habitudes, les attitudes sont superficiellement démocratiques dans un large secteur de la société espagnole.

Non sans ironie, c'est dans cette situation que se propage dans la population une grande foi, peut-être excessive et illusoire, dans la démocratie. Les gens croient que la démocratie est « magique », qu'elle résoudra automatiquement n'importe quel problème, quelles qu'en soient les données économiques, culturelles ou techniques. De même que la démocratie représentait l'unique choix légitime face à l'injustifiable et trop longue dictature, on pensait que si la dictature n'avait pas proposé de solution satisfaisante à un problème donné, la démocratie le résoudrait en marge des conditions qui l'avaient produit. De plus, de nombreux militants de gauche considéraient que « leur heure était venue ». Indépendamment de leur préparation professionnelle ou technique, leur engagement pour la démocratie rendait légitime leur nomination à des postes ou charges publics, à la place d'autres personnes qui n'avaient pas activement manifesté leur opposition à la dictature.

En Espagne, la démocratie naquit accompagnée, de surcroît, d'un changement significatif de modèle étatique, qui pouvait osciller entre la décentralisation<sup>2</sup>, voire le fédéralisme, et l'indépendance ou, du moins, le droit à l'autodétermination des régions (Sevilla, 1996). Le libéralisme espagnol, pendant le XIX<sup>e</sup> siècle et le premier tiers du XX<sup>e</sup>, avait défendu le pouvoir central de l'État. C'était, selon son point de vue, la meilleure façon de favoriser

---

2. Si nous analysons les résultats actuels de ce processus, il conviendrait de parler d'un État « polycentriste » plutôt que « décentralisé », car les organes du pouvoir de chaque communauté, situés dans sa capitale, accaparent les compétences aux dépens des instances administratives mineures. On lira Sevilla, 1996 : 341.

la modernisation, la liberté et l'égalité des droits de l'ensemble de la nation, face aux traditions et aux pouvoirs locaux, généralement conservateurs et autoritaires (Puelles, 1999). Mais, pendant la guerre civile, le général Franco s'opposa aux nationalismes (même les plus clairement catholiques et conservateurs comme dans le cas basque), puis, pendant la dictature, il continua à les réprimer durement. Ainsi la fin de la dictature fut-elle aussi considérée comme le moment propice pour satisfaire toutes les prétentions des nationalistes. Au long de ce processus qui se développa lors de la dite « transition politique », il y eut une espèce de « contagion ». Initialement, seules les régions ayant une réalité linguistique et culturelle différente (la Catalogne, le Pays Basque, la Galice) avaient réclamé en propre les pouvoirs exercés par l'État central (sous le franquisme, celui-ci détenait tous les pouvoirs), mais rapidement chaque région espagnole en vint à exiger que soit aussi reconnue sa « réalité nationale » et que l'État, en conséquence, lui transfère ses pouvoirs.

Il était également prévisible qu'à la mort du dictateur se déclencherait un mouvement pendulaire qui devait exacerber certaines attitudes : pour la liberté face à tout contrôle, pour la différenciation et la décentralisation face à l'unité de la politique nationale coordonnée par des organismes centraux, pour, enfin, fonder la gestion d'une institution, comme l'école, sur des processus démocratiques plutôt que sur la compétence technique ou la qualification professionnelle. De même, comme nous l'avons souligné, on voyait la démocratie comme un remède magique auquel on pouvait recourir pour soigner n'importe quel mal. Cependant – et c'était prévisible aussi – ce genre d'idées devait s'estomper peu à peu avec le temps. D'un côté, des attitudes plus réalistes et même désabusées se développèrent chez beaucoup de gens, à mesure qu'ils constataient que, malgré le changement de régime politique, de nombreux problèmes anciens persistaient sans amélioration significative. D'autre part, la gauche occupa de plus en plus d'espaces de pouvoir et dut se confronter au fonctionnement de l'administration publique et de ses institutions à l'échelle nationale. Ceci lui fit reconnaître la valeur de la qualification technique au moment de prendre la responsabilité d'une mission et l'utilité des processus d'évaluation pour rendre effectif son pouvoir à mener une politique dans la direction voulue. Il n'y a qu'à suivre l'évolution de la politique éducative pour illustrer ces processus souvent contradictoires.

### **GESTION SCOLAIRE ET PARTICIPATION SOCIALE : LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE COMME SUJET POLITIQUE**

Avec la démocratie, le système scolaire, longtemps régi de manière autoritaire, vit souffler les vents nouveaux de la décentralisation, de la démocratisation sous toutes ses formes et à tous les niveaux, d'un rejet de l'uniforme et du

commun, et de la surestimation de l'original, du local et du régional (Pereyra, Sevilla et Castillo, 2001). Dans la fonction de direction, qui désormais constituera l'axe de notre réflexion, ces nouveautés laissèrent une marque évidente.

Traditionnellement, pour devenir directeur d'un établissement scolaire en Espagne, il fallait réussir un concours qui permettait d'intégrer un corps spécial de l'administration, comme c'était le cas pour les inspecteurs de l'éducation. Quelques années après la dictature, l'accès à la direction scolaire devint un processus électif fondé sur le vote, canalisé à travers un organe collectif, le conseil scolaire. N'importe quel professeur pouvait devenir directeur s'il était élu. Il devenait ainsi un représentant de la communauté éducative et, à la fin de son mandat, il reprenait son poste antérieur dans l'établissement qu'il avait dirigé. Dernièrement, c'est un principe méritocratique qui s'est à nouveau imposé (on accède à la direction *via* un concours), ce qui renforce le lien du directeur avec l'administration, et son pouvoir face au conseil scolaire.

Pour revenir aux origines du cycle, il faut se souvenir que les opposants à la dictature virent toujours l'éducation comme le champ idéal où expérimenter et développer des programmes susceptibles de contrer radicalement la politique franquiste. Certains groupes de professeurs<sup>3</sup> politiquement engagés avaient tenté d'esquiver, pendant des années, la pression officielle du régime et d'introduire dans les écoles des principes et des formes démocratiques d'enseignement et de gestion, de promouvoir les langues et cultures régionales réprimées, et de favoriser des méthodes pédagogiques rénovatrices – ces années-là furent très marquées par l'influence de Célestin Freinet.

En 1970, le ministère de l'Éducation lui-même, devant le décalage qui séparait le système éducatif de l'ensemble des changements subis par la société espagnole, promut une grande réforme à travers sa « loi générale d'Éducation ». Parmi les nouveautés, cette loi prétendait favoriser, quoique timidement, la « participation et la coordination » entre les organes de gestion des établissements scolaires et les associations de parents d'élèves. La loi stipulait que le ministère nommerait un directeur parmi les professeurs de l'établissement, après consultation du conseil d'établissement et d'une commission consultative. Mais, à l'instar d'autres mesures d'ouverture proposées par la loi, cette disposition se heurta aussi bien à la résistance passive des milieux franquistes les plus réactionnaires, opposés même à ces légères modifications, qu'au rejet de ceux qui aspiraient à renverser le régime et à en éliminer toute trace.

C'est dans ce contexte que les professionnels de l'éducation de gauche présentèrent en janvier 1976, peu après la mort de Franco, *Une alternative pour l'enseignement* (Bozal, 1977), document qui préconisait un modèle de fonctionnement des établissements opposé au modèle laissé par la dictature. En clair, ils proposaient que la gestion repose sur un organe de direction composé du

---

3. Parmi eux les plus connus sont les mouvements de rénovation pédagogique (MRP).

conseil de l'établissement – dont feraient partie tous les personnels de celui-ci, enseignants ou non – et de représentants des associations d'élèves et de parents. C'était, en somme, la dissolution de la hiérarchie et la défense des relations horizontales entre toutes les couches de la population scolaire. Derrière cette proposition se cachait certainement, outre une réaction virulente contre des années d'autoritarisme, quelques utopies des années soixante, arrivées de France en Espagne après Mai 68<sup>4</sup> et chargées d'attraits puissants. On ressentait le désir de remplacer à l'école le climat oppressant de la dictature par celui de la liberté et de la démocratie, qui serait obtenu grâce à la participation.

Cependant, à l'occasion de l'élaboration de la constitution de 1978, certains désaccords de fond apparurent entre les diverses formations politiques et aussi entre les différents groupes sociaux et professionnels concernés. Les partis de droite, clairement alignés sur les thèses de l'enseignement privé, se déclaraient favorables à une direction scolaire plus forte et plus technique, soit soumise à l'administration, soit aux mains du propriétaire ou du fondateur de l'établissement. En surmontant beaucoup de tensions, on aboutit à un consensus exprimé dans l'article 27 qui régit le droit à l'éducation. Dans l'alinéa 7 de cet article il est stipulé que « les professeurs, les parents, les élèves, interviendront dans le contrôle et la gestion de tous les établissements financés sur fonds publics, dans les termes qui seront établis par la loi. »

### **LE POUVOIR ÉDUCATIF À L'ÉPOQUE SOCIALISTE (1982-1996) : L'HISTOIRE D'UNE DÉFECTION ?**

Après la victoire écrasante du Parti socialiste aux élections de 1982, le ministère de l'Éducation, dirigé par un homme aux convictions idéologiques, le professeur de sociologie José María Maravall, devait promouvoir la Loi Organique sur le Droit à l'Éducation (LODE, 1985), la première à développer certains points essentiels du texte constitutionnel. Ce texte normatif, qui suscita une polémique, consacrait explicitement « le principe de participation des membres de la communauté scolaire » comme moteur de la politique scolaire. Dans les établissements publics, le directeur serait un professeur élu par un conseil scolaire formé de professeurs, de parents d'élèves et d'un représentant de la commune de l'établissement. Dans les établissements privés bénéficiant de fonds publics (établissements « sous contrat »), le conseil scolaire, formé de

---

4. Nous parlerons plus tard de la convergence entre les discours de la gauche et de la droite sur quelques questions de politique éducative. Notons cependant cette remarque, dans une interview réalisée en 1999 auprès d'un haut responsable de l'éducation à l'époque du gouvernement socialiste, à propos des effets négatifs qu'a pu produire une politique trop « démocratique » dans les établissements scolaires : « il y a eu des excès dans l'esprit révolutionnaire français de mai 68, et peut-être cela a-t-il mené à un égalitarisme entre professeur et élève, qui a produit un relâchement dans leurs relations. »

représentants du fondateur de l'établissement, des parents, des élèves et du personnel d'administration et de service, interviendrait dans le contrôle et la gestion ainsi que dans la désignation du directeur. Bien entendu, ces dispositions furent sévèrement critiquées par les fondateurs et par certaines associations de parents du secteur privé. Il y eut de nombreuses manifestations de mécontentement, dans la rue et dans les médias, et au Parlement les procédures pour l'approbation de la loi furent longues et complexes. Pour les défenseurs de l'enseignement privé, dont l'église catholique, il s'agissait d'une ingérence inadmissible de l'État dans le droit des familles et la liberté d'enseignement, reconnue par la Constitution.

Cependant, cette première étape de grand élan réformateur, hantée par la vieille tradition idéologique de la gauche, devait s'effacer peu à peu devant une évolution du Parti socialiste qui finit par modérer son enthousiasme pour le principe de la participation sociale comme règle d'or dans la gestion des établissements. Les gouvernants socialistes commencèrent à s'apercevoir que la confiance qu'ils avaient initialement investie dans la participation était plus proche des utopies des années soixante que du réalisme responsable qui, pensaient-ils, devait caractériser l'action d'un parti de gouvernement. Ce type d'arguments, parfois utilisés pour justifier certaines mesures, finit par les convaincre de reconsidérer certaines de leurs premières propositions. De plus, les résultats obtenus étaient très loin de ceux que l'on avait escomptés. Pratiquement la moitié des directeurs ont dû être désignés par l'administration, faute de candidats. Dans le fond, et même sans l'avouer ouvertement, les professeurs préféraient accéder à la direction en se soumettant à un mandat de l'administration, qui ainsi leur serait « redevable » d'avoir accepté une charge aussi ingrate, plutôt que d'être « redevables » à leurs collègues de leurs votes. Les directeurs, en général, se considéraient alors essentiellement comme des « représentants » des professeurs de leur établissement, plus que d'une administration éducative dont ils devaient transmettre les directives à leurs collègues afin que ceux-ci les appliquent. Leur loyauté, par conséquent, se trouvait divisée.

C'est ainsi qu'assez vite commença à se répandre l'idée selon laquelle il serait bon que le directeur d'un établissement d'enseignement, outre le soutien du conseil scolaire, attestât de compétences techniques et de connaissances adaptées aux tâches qui lui incombait (Fernandez Enguita, 1999). Autre élément important sur cette question : dès le départ, les pourcentages de participation des parents dans les élections de leurs propres représentants furent très bas (jamais ils ne dépassèrent une moyenne de 15 % et ils baissaient à mesure que montait le niveau d'études des enfants, de la maternelle au secondaire). De plus, les grèves massives de professeurs, au cours de l'année scolaire 1987-88, pour demander l'homologation salariale et professionnelle avec les autres corps de fonctionnaires, refroidirent encore plus le climat scolaire et favorisèrent l'irruption de syndicats corporatifs (ANPE, CSIF) qui, entre autres revendications, prétendaient



rétablir l'image d'un directeur d'établissement fort. Les traditionnels syndicats catégoriaux<sup>5</sup> et les « mouvements de rénovation pédagogique », protagonistes de l'avant garde éducative critique pendant le franquisme, prirent peu à peu leurs distances par rapport au ministère de l'Éducation socialiste, à mesure qu'il s'écartait de la politique rénovatrice des premiers temps du gouvernement.

Avec l'ambitieuse réforme de 1990 (Loi Organique Générale du Système Éducatif, LOGSE), le gouvernement socialiste voulut retrouver l'élan rénovateur et lancer des changements structurels dans les systèmes scolaires (Pereyra, Sevilla y Castillo, 1999). Mais dans le domaine de la gestion des établissements, il n'y eut pas de modification substantielle, même si certaines furent ébauchées. Cinq ans plus tard ces changements devaient se réaliser à travers une loi : la loi pour la Participation, l'Évaluation et la Gestion des Établissements d'Enseignement (LOPEGSE, 1995). Curieusement, et à l'inverse de ce qui s'était produit en 1985, la nouvelle loi reçut le soutien de la droite et des organisations patronales, et l'opposition frontale des syndicats et des groupes politiques situés à gauche du Parti socialiste. Pour eux, cette loi représentait un coup mortel à la « démocratie scolaire ».

Dans l'intitulé même de la loi, les termes d'« évaluation » et de « gestion » supposaient de façon évidente que la « participation », en tant que stratégie de décision politique dans les institutions scolaires, devait être redéfinie et nuancée. La nouvelle équipe ministérielle voulait certainement donner à la fonction de direction un caractère plus technique, dans le but d'améliorer la qualité de la gestion, même s'il fallait réduire la participation des divers secteurs de la communauté éducative. Pour ce faire, la loi opérait dans une double direction. D'une part, elle attribuait au directeur de nouvelles compétences ou obligations (il devait « collaborer avec les organes de l'administration éducative dans tout ce qui concerne la réalisation des objectifs éducatifs de l'établissement »). Elle le différençait – et d'une certaine façon l'éloignait – du reste des professeurs, ses collègues, en exigeant du candidat une « habilitation » (délivrée par l'administration et prenant en compte l'expérience dans des tâches de direction et les connaissances techniques) et en lui offrant une série d'avantages en termes de rétribution. D'autre part, à travers les processus d'évaluation, il s'agissait de rendre à l'administration un certain pouvoir et une capacité de contrôle sur les établissements.

5. ANPE, association nationale de professeurs ; CSIF, confédération syndicale indépendante des fonctionnaires ; FETE, fédération des travailleurs de l'enseignement (fait partie de l'union générale des travailleurs), de tendance socialiste ; CC.OO, les commissions ouvrières, de tendance communiste. Il faut souligner le faible taux de syndicalisation des professeurs espagnols et la rare implantation des syndicats dans les établissements scolaires. Aux dernières élections syndicales réalisées en Andalousie, la victoire a été remportée par un syndicat (SADI, syndicat andalou d'enseignants intérimaires) récemment créé *ad hoc* par une catégorie de professeurs (les « intérimaires »), engagés par l'administration éducative andalouse pendant des années, et dont la principale requête est qu'on leur facilite l'accès au fonctionariat. La participation massive et la concentration des votes dans cette catégorie de professeurs expliquent en grande partie ce surprenant résultat.

Dans l'esprit de ses concepteurs, cette loi avait un caractère progressiste. Ils pensaient que le précédent mode de direction scolaire présentait de sérieux défauts qu'il fallait corriger, non pas tant pour rétablir le contrôle et l'autorité que pour permettre aux établissements publics de rivaliser en qualité avec le réseau prospère des établissements privés bénéficiant du financement de l'État (« sous contrat »). L'intention était de doter les écoles publiques d'une plus grande autonomie et de donner à la communauté scolaire des moyens d'évaluation de leur degré de réussite dans la réalisation de leurs objectifs. Autrement dit, on voulait que l'enseignement public, sans perdre son identité et sans cesser d'être pluriel, tolérant, intégrateur et ouvert à tous, soit aussi un espace éducatif efficace et de qualité. Naturellement, comme nous l'avons dit les professeurs les plus critiques et les syndicats gauchistes ne crurent jamais dans le bien-fondé de ces mesures. Pour eux, cette loi ne fut que le signe d'une lamentable défection (Rozada, 2002).

### **EFFICACITÉ, QUALITÉ ET ÉVALUATION**

En 1996, peu après cet important changement dans la fonction de directeur inauguré par les socialistes, c'est le Parti populaire, formation conservatrice, qui gagne les élections et allait en outre obtenir le contrôle de la majorité des communautés autonomes, à l'exception des plus nationalistes (la Catalogne et le Pays Basque) et des moins développées (l'Andalousie, l'Extrémadure, la Castille-Manche...). Lors de la première législature (1996-2000), même sans avoir la majorité absolue nécessaire pour modifier les principales lois éducatives en vigueur, le gouvernement du Parti populaire appliqua néanmoins, parfois subrepticement, plusieurs mesures visant à remplacer ou à affaiblir les principales lignes directrices de la politique éducative socialiste : la participation sociale dans la gestion des établissements, le modèle unique de cursus dans l'enseignement obligatoire, le soutien à l'enseignement public face au privé, etc. (Viñao, 1998).

Ce retournement de la politique éducative devait s'intensifier à partir des élections de l'an 2000, où le Parti populaire obtient la majorité absolue. Cet avantage parlementaire lui permet de promouvoir de nouvelles lois de grande envergure. Après une réforme universitaire réalisée fin 2001, le gouvernement s'est lancé dans une importante réforme de l'enseignement non-universitaire avec la loi appelée loi sur la Qualité de l'Éducation (LOCE, 2002), qui vient d'être approuvée. Cette loi modifie des aspects substantiels des réformes entreprises par les socialistes et introduit, bien entendu, de notables changements dans les domaines que nous étudions : les organes de gestion des établissements, la direction scolaire, l'évaluation institutionnelle, etc. Avant d'examiner plus en détail les nouveautés introduites par cette loi (troisième réforme globale du système éducatif en vingt-cinq ans), voyons brièvement comment elle a été préparée et élaborée.

Tout d'abord, il faut préciser que, bien que la gestion de l'éducation relève de la compétence des communautés autonomes, c'est le gouvernement central qui définit les bases générales de la politique éducative, ce qui ne va pas sans conflits, surtout avec les autonomies les plus nationalistes ou celles qui sont dirigées par des gouvernements d'autres partis. Actuellement, c'est avec l'Andalousie – dont le gouvernement, la *Junta de Andalucía*, est aux mains des socialistes depuis plus de vingt ans – qu'ont lieu les plus importants affrontements. Nombreux sont aussi les désaccords entre le gouvernement central et les communautés catalane et basque, mais ces conflits sont de nature différente. Les points litigieux sont en général le cursus ou la langue, et d'autres sujets sensibles pour les nationalistes ; en revanche, sur la protection de l'enseignement privé et la professionnalisation de la fonction de directeur, nationalistes et représentants du Parti populaire partagent la même vision conservatrice. Le ministère de l'Éducation entretient des contacts réguliers avec les responsables régionaux de ce domaine, pour tenter d'établir une certaine coordination à l'échelon national. Toutefois, la politique libérale du ministère va dans le sens d'une réduction progressive du rôle de l'État dans l'éducation, en faveur des familles, des communautés autonomes et de l'initiative privée. Si les socialistes considèrent comme inadmissible cet abandon de responsabilités par l'État, à cause des conséquences désastreuses pour les régions et les couches sociales les plus défavorisées, les milieux conservateurs applaudissent une politique qu'ils estiment indispensable pour améliorer l'efficacité du système public et le rendre plus compétitif dans le monde global de la connaissance. Logiquement, la réorganisation de la gestion et de la direction des établissements scolaires, intégrant des formules typiquement calquées sur le modèle de l'entreprise, devrait être une pièce maîtresse de cette politique.

L'évaluation est sans aucun doute l'une des stars de la loi sur la Qualité (LOCE, 2002). Elle est consacrée comme étant l'élément suprême, le sommet du système éducatif, la fonction et la puissance du ministère appliquées à tout le système éducatif national. Pour la mettre en œuvre, on a créé un Institut national de l'évaluation en remplacement d'un précédent. On prévoit l'élaboration d'indicateurs nationaux comparables avec les standards internationaux et on favorisera l'évaluation périodique des établissements par l'Inspection. Il est aisé de déceler dans ces mesures un désir, inavoué naturellement, de récupérer pour le gouvernement de la nation plus de pouvoir et de contrôle face aux communautés autonomes, qui gèrent directement le fonctionnement quotidien du système éducatif. Il est aisé d'imaginer les conséquences qu'on pourra en tirer.

La « culture de l'évaluation », selon les termes employés avec insistance dans le texte légal, a aussi servi de référence intellectuelle et de modèle stratégique pour justifier, légitimer et déterminer les contenus de cette réforme (ou « contre-réforme » selon ses détracteurs). Fin 1996, le ministère de l'Éducation entreprit, par l'intermédiaire de l'INCE (Institut national de l'évaluation et de la qualité), une grande étude dans le but d'établir un diagnostic fiable sur le

système éducatif dont le fonctionnement avait été abondamment critiqué. Cette étude s'étendit à presque tout le pays, l'Andalousie faisant exception par refus de son gouvernement d'y prendre part, ce qui confirme ses relations difficiles avec le gouvernement central.

L'évaluation du système scolaire fut menée par des équipes d'universitaires sous la direction de professeurs prestigieux, et souvent proches du Parti populaire. De nombreux observateurs se demandent si, en fait, la fonction de ces équipes ne fut pas de légitimer une politique éducative décidée par avance. L'analyse porta en particulier sur l'enseignement secondaire obligatoire (de douze à seize ans), et surtout sur la seconde partie de ce cycle (de quatorze à seize ans). Cinq aspects ou problématiques furent considérés : le rendement des élèves, les programmes et méthodes d'enseignement, le fonctionnement des établissements, la fonction enseignante et les relations entre les écoles et les familles. Plusieurs rapports sur chacun de ces aspects furent produits un peu plus d'un an après. On en tira un diagnostic global qui récapitulait les faiblesses du système scolaire issu de la réforme socialiste et qui proposait quelques changements pour l'améliorer, spécialement dans l'enseignement secondaire obligatoire. Selon les évaluateurs, les symptômes les plus préoccupants sont le faible rendement scolaire des élèves, le développement de l'indiscipline dans les établissements d'enseignement, l'insuffisance de la formation initiale et continue des enseignants, et le défaut de communication entre la famille et l'école (García Garrido *et al.*, 1998 : 161).

D'après les recommandations des évaluateurs, on déduisait la nécessité de corriger ces problèmes en réalisant les adaptations pertinentes, sans affecter significativement la structure du système, ni le soumettre à un processus de révision juridique radical. Néanmoins le gouvernement conservateur, à partir de ces évaluations et d'autres menées par des organismes internationaux (par exemple, l'OCDE et son rapport PISA), décida d'engager un processus de réforme qui devait conduire à la loi sur la Qualité de l'Éducation et à d'autres réglementations qui supposent, *de facto*, des modifications structurelles (Escolano, 2002).

Après ces évaluations, le gouvernement amorce une nouvelle phase de sa stratégie. Il s'efforce de rendre public son projet de réforme, de le soumettre au débat, en passant, entre autres, par l'Internet, l'organisation de congrès, les médias, etc. La « qualité de l'éducation » a fini par devenir une expression récurrente et un défi urgent (Viñao, 2001). À l'instar de la participation pour les socialistes, la qualité va devenir le talisman qui guérira les maux du système scolaire. Les actes de violence dans les écoles, les plaintes des professeurs quant à la perte de leur autorité (ce qu'on nomme « le malaise enseignant ») et la baisse du niveau des élèves sont devenus des informations quotidiennes. Beaucoup de citoyens sont gagnés par le sentiment que le chaos s'est emparé des salles de classes, et que les nouvelles générations d'élèves, affectées par la réforme socialiste, présentent de graves signes d'échec.

En mars 2002, au milieu d'une polémique virulente, est paru un « document de base » préparant cette loi. Il s'agissait d'un document théorique, d'un programme intellectuel, par lequel le ministère de l'Éducation soumettait à l'opinion publique ses considérations sur le système scolaire et ses idées pour le réformer. Chez les professeurs, l'initiative gouvernementale a déclenché peu de critiques, elles-mêmes toujours à l'initiative des syndicats de gauche et de quelques groupes d'avant-garde pédagogique, ou d'enseignants proches de la politique éducative socialiste. La majorité du corps enseignant, quoique avec quelque prudence, voit dans ces changements la possibilité de rétablir l'ordre dans les classes et l'autorité perdue vis-à-vis des parents, qui pour eux sont toujours des intrus sur un territoire qu'ils considèrent comme leur monopole (Batanaz et Alvarez, 2002). Sur le plan politique, cependant, s'est développée une série de critiques aboutissant à une confrontation acerbe. Au document du Parti populaire, le Parti socialiste a répondu par un autre, intitulé « Éduquer des citoyens : la tâche de tous », où il exposait ses contre-propositions politiques en matière d'éducation et où il accusait le Parti populaire de promouvoir une politique élitiste, ségrégative et défavorable à l'école publique. Les débats parlementaires sur la loi sur la Qualité de l'Éducation ont été empreints de critiques généralisées, sur des points divers et avec plus ou moins d'intensité, émanant des différents groupes opposés au Parti populaire. Le débat autour de cette loi a dépassé le cadre du Parlement et s'est déplacé dans la rue, où quelques manifestations de protestation ont eu lieu.

En ce qui concerne le fonctionnement et la gestion des établissements, les évaluations suscitées par le ministère de l'Éducation reconnaissent la valeur de la participation sociale dans les décisions scolaires, mais soulignent ses insuffisances. Elles insistent sur l'importance du *leadership* comme élément moteur de la gestion et comme base pour améliorer l'efficacité des institutions ; elles proposent de s'inspirer des systèmes européens qui accordent une importance majeure à la fonction de direction et d'appliquer avec plus de rigueur les mesures déjà présentes dans la loi socialiste de 1995 (García Garrido *et al.*, 1998 : 155-157). Bien que le diagnostic présenté par les rapports d'évaluation n'implique pas la nécessité de changements drastiques dans la fonction directive (INCE, 1998 : 67-69), la nouvelle loi va opter pour une interprétation extrême des recommandations des évaluateurs.

### **LE RETOUR DE L'AUTORITÉ : LES NOUVELLES BASES DE LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES (1996-2002)**

Tout laisse à penser que les orientations de la politique éducative européenne apparues ces dernières années – dans le cas espagnol, c'est évident – sont en train de redéfinir le sens et la fonction des établissements scolaires. Peu à

peu, on cesse de les concevoir d'abord comme des communautés démocratiques, avec une importante fonction sociale, pour les considérer de plus en plus comme des entités administratives et, d'une certaine façon, économiques. Cette redéfinition était implicite dans la loi de 1995 (LOPEGCE), bien que le discours officiel des socialistes ait toujours insisté sur la nécessité de conserver un système d'organisation scolaire fondé sur la participation et sur une gestion partagée entre les groupes sociaux présents dans la communauté éducative. Il est évident, pourtant, que la faible participation des parents aux élections scolaires, les difficultés fonctionnelles des organes collectifs des établissements (le conseil scolaire, par exemple), les fréquents différends entre parents et professeurs et les critiques constantes de ceux-ci envers la politique réformatrice ont peu à peu miné la confiance initiale des gouvernants socialistes dans la démocratisation de la gestion scolaire. C'est pourquoi on ne s'étonnera pas de constater, en marge du discours officiel, des coïncidences notables entre les socialistes et les conservateurs en ce qui concerne le modèle de gestion scolaire souhaitable.

Des entretiens conduits dans le cadre d'un récent projet d'étude européen<sup>6</sup> auprès de hauts responsables de l'administration éducative en Andalousie et aux Canaries, très majoritairement militants ou sympathisants du Parti socialiste, montrent que leur préférence va à une direction scolaire professionnalisée et dotée d'un plus grand pouvoir de décision. Les textes suivants, extraits respectivement d'un entretien avec un haut responsable de l'administration éducative andalouse et d'un autre avec une parlementaire régionale socialiste, parlent d'eux-mêmes (Pereyra *et al.*, 2002) :

« Les directeurs doivent se considérer comme une partie de la chaîne d'organisation nécessaire à son fonctionnement. Ils en sont la pièce maîtresse. Ici<sup>7</sup>, nous planifions, nous décidons, et nous pouvons nous tromper, mais ceux qui ont véritablement la charge de mener jusqu'au bout notre politique, ce sont les directeurs, ils sont le cerveau des établissements. La professionnalisation de la fonction directive est nécessaire, à tous les points de vue : gestion économique, prise de décisions (et pas seulement académiques). Je crois que le système de sélection actuel des directeurs n'est pas le meilleur et je crois que, dans notre délégation<sup>8</sup>, nous sommes tous à peu près d'accord : le système de sélection n'est pas adapté et il faudrait tendre vers une professionnalisation des charges de direction. C'est la question clef. »

« Un directeur ne peut pas être un représentant des professeurs. (...) La plupart du temps, lorsque j'étais institutrice, on élisait le plus sot et le plus inof-

---

6. Ce projet, intitulé EGSIE (*Educational Governance, Social Integration and Exclusion in Europe*) a été conduit dans les années 1998-2000.

7. Il s'agit du gouvernement autonome.

8. Département du gouvernement autonome.

fensif. Moi, je suis pour l'idée de l'entreprise. Je ne suis pas favorable à une direction d'établissement sous une forme démocratique mais à ce qu'un professionnel fasse fonctionner l'établissement. Je serais aussi d'avis de donner plus d'autonomie aux établissements, beaucoup plus, mais avec une évaluation de leur gestion.»

Certes, les raisons des uns et des autres ne sont pas les mêmes. Pour les socialistes, il s'agit de rétablir le pouvoir d'influence de l'administration dans la micro-politique scolaire. Dans une perspective du type «despotisme éclairé» (si l'on nous permet l'analogie historique), chaque établissement devrait mener son programme de réformes, même en dépit de l'indifférence ou de la résistance des professeurs. Un nouveau type de directeur, formé pour et en accord avec la politique éducative de l'administration, devra exécuter ce programme. Une fois restaurée la chaîne administrative naguère rompue par un «excès démocratique», il sera possible de diffuser et d'implanter des projets politiques légitimés par les urnes. En conséquence, la participation sociale aux décisions scolaires doit se faire sous la tutelle et la conduite du pouvoir politique.

De son côté, à travers la loi sur la Qualité de l'Éducation, le ministère de l'Éducation du Parti populaire se démarque explicitement du principe de la démocratisation comme modèle indiscutable pour la gestion des établissements. Comme nous l'avons déjà évoqué, cette loi redistribue les rôles et les statuts entre les différents acteurs scolaires. Pour beaucoup, l'évidente perte de poids du conseil scolaire dans les décisions les plus importantes pour la vie de l'établissement n'est qu'une interprétation à la baisse du principe constitutionnel qui exige la cogestion des établissements financés par l'argent public. En effet, avec la loi sur la Qualité, la représentation des parents et de la société civile en général au conseil devient tout simplement somptuaire. En revanche, l'essentiel du pouvoir est concentré dans les mains du directeur, qui en réfèrera désormais d'abord à l'administration qui le désigne et non à la communauté éducative. Il est même probable que la direction scolaire ne soit plus une «catégorie» professionnelle temporairement exercée par certains professeurs, pour devenir un «corps» de fonctionnaires permanent, totalement différencié de la fonction enseignante. Ce qui signifierait que le cycle que nous décrivons, retournerait, du moins formellement, à son point de départ, il y a vingt-cinq ans.

Comme le montre le tableau suivant, avec la nouvelle loi, le directeur n'est plus un professeur de l'établissement élu par le conseil scolaire, jusqu'alors organe majeur de la participation de la communauté éducative; il est lauréat d'un concours, auquel peuvent aussi se présenter des enseignants d'autres établissements. La décision finale revient à une commission où l'administration politique (c'est-à-dire, le département correspondant du gouvernement autonome) jouit d'une majorité absolue. De cette façon, le conseil scolaire devient un organe de participation au pouvoir décisionnel faible; il reçoit l'information, émet des rapports, élabore des propositions, mais perd son caractère

### Le chef d'établissement scolaire selon la législation espagnole (1985-2002)

Loi de référence	Loi Organique sur le Droit à l'Éducation (LODE, 1985)	Loi Organique pour la Participation, l'Évaluation et la Gestion des Établissements d'Enseignement (LOPEGCE, 1995)	Loi sur la Qualité de l'Éducation (LOCE, 2002)
<b>Nature et rôle</b>	Représentant officiel de l'établissement	Représentant officiel de l'établissement et de l'administration éducative	Représentant officiel de l'administration éducative
<b>Mode d'accès à la charge</b>	Élection par le conseil scolaire	Élection par le conseil scolaire	Concours (l'administration est majoritaire dans la commission qui constitue le jury du concours)
<b>Conditions requises pour accéder à la charge</b>	Professeur ayant au moins un an d'ancienneté dans l'établissement	Professeur ayant un an d'ancienneté dans l'établissement et habilité par l'administration pour exercer la fonction de direction	Être professeur et réussir un programme de formation initiale spécifique
<b>Modèle d'équipe de direction</b>	Élu par le conseil scolaire sur proposition du directeur	Désigné par le directeur, sauf l'administrateur	Le directeur propose sa nomination et sa révocation à l'administration

exécutif, sauf dans l'approbation du budget, question essentiellement technique et généralement contrôlée par l'équipe de direction<sup>9</sup>. Les établissements scolaires, comme nous le disions, sont maintenant conçus comme des unités administratives plus que comme des espaces de pouvoir civique régis par des idées d'équité et d'ouverture (Bolívar, 2000). Le discours politique à la mode « rêve » même de les transformer (si possible) en « espaces de production » régis par la concurrence et l'efficacité. Point n'est besoin d'une grande imagination pour comprendre à qui peut profiter et à qui peut être préjudiciable un tel modèle scolaire, vers lequel semblent converger, de façon surprenante, la gauche modérée et la droite conservatrice, avec quelques nuances distinctives.

C'est peut-être une sorte de pensée éducative unique qui est en train d'ouvrir sa voie. Elle transforme la politique éducative en un processus tech-

9. L'équipe de direction est composée, outre le directeur, d'un secrétaire, responsable de la gestion bureaucratique, et d'un responsable d'études, qui s'occupe de la gestion académique.



nique d'évaluation basé sur des standards garantis par certains organismes internationaux et agences d'évaluation qui, comme l'OCDE, ont une vocation fondamentalement économique. Cette tendance à favoriser une évaluation internationalement homologuée et uniforme du système et de ses institutions s'accompagne en même temps de propositions pour l'autonomie des établissements dans l'organisation et la pédagogie – c'est une évidence dans l'élaboration de la loi sur la Qualité. Cette simultanéité dans des principes opposés semble paradoxale, mais seulement en apparence.

## BIBLIOGRAPHIE

BATANAZ L. & J.L. ÁLVAREZ (2002): «Hacia la profesionalización de la función directiva en España: un estudio basado en las concepciones del profesorado». *Bordón. Revista de Pedagogía*, 54 (1): 19-38.

BOLÍVAR BOTÍA A. (2000): «Los centros escolares como comunidades. Revisando la colegialidad». *Revista Española de Pedagogía*, 216: 253-274

BONAL X. (1998): «La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)», dans *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno* (R. Goma & J. Subirats, eds.), pp. 153-174. Barcelona, Ariel.

BOYD-BARRET O. & P. O'MALLEY (eds.) (1995): *Education Reform in Democratic Spain*. London, Routledge.

BOZAL V. (1977): *Una alternativa para la enseñanza*, Madrid, Centropress.

ESCOLANO A. (2002): *La educación en la España contemporánea. Políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Madrid, Biblioteca Nueva.

FERNÁNDEZ ENGUITA M. (1999): «De la democratización al profesionalismo», Salamanca (documento inédito). <http://sociologia.usal.es/mfe/Textos/>.

GONZÁLEZ FARACO J. C. (2002): «Entre modernisation et nostalgie: fonction enseignante et réformes scolaires en Espagne». *Revue Internationale d'Éducation*, 30: 69-83.

GONZÁLEZ FARACO J. C. (2002): «Imaginando un nuevo ciudadano: la infancia en el discurso de los actores políticos sobre la reforma escolar», in *Infancia y escolarización en la modernidad tardía* (M.A. Pereyra, J.C. González Faraco & J.M. Coronel, eds.), pp. 105-142. Madrid, Akal.

INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN (1998): *Diagnóstico General del Sistema Educativo*. Madrid, INCE, Ministerio de Educación y Cultura.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2002): *Documento de Bases de la Ley de Calidad de la Educación*. Madrid. <http://www.mecd.es>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2002): *Proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación*. Madrid <http://www.mecd.es/leycalidad/index.htm>

PEREYRA M. *et al.* (2001): «Social Inclusion and Exclusion in Spain: The Blurring Images of a Reformed Schooling», in *Education Governance and Social Integration and Exclusion: Studies in the powers of reason and the reasons of power* (S. Lindblad & T. S. Popkewitz, eds.), pp. 261-298. Uppsala University, Department of Education.

PEREYRA M. *et al.* (2002): «Interviews with Spanish Actors (Political, Social and Educational)», in *Listening to education actors on governance and social integration and exclusion* (S. Lindblad & T.S. Popkewitz, eds.), pp. 289-338. Uppsala University, Department of Education (Uppsala Reports on Education 37).

PEREYRA M., D. SEVILLA, D. & P.J. CASTILLO (1999): «The Spanish Educational System: A Report», in *Education Governance and Social Integration and Exclusion: National Cases of Educational Systems and Recent Reforms* (S. Lindblad, S. et T.S. Popkewitz, eds.), pp. 171-203. Uppsala University, Department of Education.

PUELLES BENITEZ M. (1999): *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Editorial Tecnos, Madrid, 4ª ed.

ROZADA J.M. (2002): «Las reformas y lo que está pasando (de cómo en la educación la democracia encontró su pareja: el mercado)». *Con-ciencia Social*, 6: 15-58.

SEVILLA D. (1996): «Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa», in *Globalización y descentralización en los sistemas educativos* (M. Pereyra *et al.*, comp.), pp. 334-351. Barcelona, Pomares-Corredor.

VIÑAO A. (1998): «Neoliberalismo a la española», *Cuadernos de Pedagogía*, 270: 75-80.

VIÑAO A. (2001): «Análisis crítico del concepto neoliberal de calidad de enseñanza: su aplicación en España (1996-1999)», *Tempora. Revista de Historia y Sociología de la Educación*, 4: 63-87.