

Convergence et spécificités nationales de la direction des établissements scolaires en Europe

Convergences and national characteristics of school leadership in Europe

Juan Salamé Sala et Yves Dutercq



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rechercheformation/2409>

DOI : 10.4000/rechercheformation.2409

ISSN : 1968-3936

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 30 mars 2015

Pagination : 111-117

ISBN : 978-2-84788-846-1

ISSN : 0988-1824

Référence électronique

Juan Salamé Sala et Yves Dutercq, « Convergence et spécificités nationales de la direction des établissements scolaires en Europe », *Recherche et formation* [En ligne], 78 | 2015, mis en ligne le 30 mars 2015, consulté le 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rechercheformation/2409>

Entretien

Convergence et spécificités nationales de la direction des établissements scolaires en Europe

> **Juan Salamé Sala**

UNED (Universidad Nacional de Educacion a Distancia)

Ancien président et actuel secrétaire de l'EFEA (European Forum on Educational Administration), Juan Salamé Sala est inspecteur de l'éducation et professeur-tuteur à l'UNED (Universidad Nacional de Educacion a Distancia). Ses expériences et son plurilinguisme en font un spécialiste international de la direction des établissements scolaires.

> **Entretien avec Juan Salamé Sala réalisé par Yves Dutercq le 10 avril 2015.**

Recherche et formation : Pourriez-vous nous présenter les plus importantes des évolutions récentes en matière de responsabilités accordées aux directions d'établissement scolaires dans les différents espaces européens ?

Juan Salamé Sala : On peut penser à deux tendances. Une tendance à donner plus d'autonomie aux chefs d'établissement et, *a contrario*, une « récupération » d'un certain pouvoir des chefs d'établissement par l'administration. Cela renvoie à la politique néolibérale et à une tentative de réduire la structure politique dans chaque pays pour revenir à une certaine centralisation du pouvoir. Dans les pays traditionnellement plus autonomes, en ce qui concerne la direction des établissements scolaires, la tendance est à maintenir et approfondir ce processus : indépendance d'action des directeurs jusqu'à la gestion des comptes. [...] Mais il faut se mettre d'accord sur la définition du mot libéralisme : lorsque je dis qu'il y a une tendance à reprendre le pouvoir, c'est surtout dans les pays qui ont une organisation politique très décentralisée, ça peut être le cas de l'Espagne surtout et du Portugal d'une certaine façon aussi, donc à un moment donné, après la chute de la dictature en Espagne, il y a eu toute une restructuration du pays qui a fait qu'on a eu des sortes de communautés autonomes avec pleins pouvoirs, comme les *Länder* en Allemagne mais peut-être même un peu plus. Mais avec les nouvelles politiques néolibérales qui démarrent, surtout en Espagne, à partir de la crise, il y a une tentative de reprise, de recentralisation des

pouvoirs surtout dans deux secteurs importants, l'éducation et la santé publique. Donc on essaie de récupérer ce pouvoir : si on se réfère à ce qui se passe en France avec la régionalisation et la nouvelle réforme de réduction du nombre de régions, ce n'est pas réellement une décentralisation qui est opérée, je crois que c'est plutôt une déconcentration. On redistribue un peu les pôles de pouvoir, mais ce n'est pas une autonomie.

C'est aussi que je lie cette récupération du pouvoir à un nouveau modèle de l'éducation, de l'enseignement : petit à petit et d'une façon presque subliminale, on change le modèle de l'éducation de telle façon qu'on a une tendance à rechercher les résultats. Il y a une perte d'idéologie de l'éducation – à quoi sert l'éducation? – c'est-à-dire que toutes les politiques qui ont été menées, surtout dans les pays du sud de l'Europe, pour construire une école d'inclusion, petit à petit, toutes ces mesures vont, sont en train de disparaître.

Recherche et formation : Et voyez-vous une articulation avec l'autonomie et le mouvement de responsabilisation des établissements ?

Il existe plusieurs types d'autonomie : l'autonomie pédagogique, l'autonomie organisationnelle, l'autonomie de gestion économique, l'autonomie de gestion du personnel (recrutement), l'autonomie de sélection des élèves, l'autonomie de formation (projets pédagogiques)... Mais je crois aussi que l'autonomie, c'est un trompe-l'œil, sauf peut-être dans les pays du Nord où les établissements dépendent beaucoup des entités locales, donc c'est le rapprochement de l'autorité locale et de l'établissement qui va faciliter peut-être l'autonomie. Par contre, dans le reste des pays, par exemple en Espagne, vous avez l'autonomie de gestion et l'autonomie économique, mais si on analyse un peu cette autonomie, qu'est-ce qui se passe? L'État, l'administration de l'éducation, ce qu'elle fait c'est qu'en fonction de certains critères qui sont définis – la surface de l'établissement, le nombre d'élèves, etc. – on va donner une enveloppe d'argent à l'établissement. L'autonomie économique et de gestion de l'établissement c'est : voilà, j'ai cette enveloppe, c'est moi qui organise le contenu de l'enveloppe, mais je ne décide pas le total de l'enveloppe. L'autonomie organisationnelle : je ne décide pas du nombre d'enseignants que j'ai dans mon établissement. [...] Je n'ai pas non plus l'autonomie de pouvoir choisir ou sélectionner les personnels en fonction des besoins de mon établissement. Profiler et choisir, cela, je ne peux pas le faire. Parce que moi je suis obligé et les enseignants sont obligés de mettre en place les programmes, de développer les programmes qui sont fixés par l'État. En Espagne, c'est vrai que nous avons une marge, à peu près 10-15 % où on peut adapter les contenus en fonction de la typologie des élèves que nous avons. Mais pour moi, ce n'est pas ça l'autonomie.

Recherche et formation : Quelles formes et modalités de leadership s'imposent au sein des établissements? Quelles formes de régulation prédominent dans ces évolutions ?

Tout dépend du modèle de direction et de gestion qui existe. De tous côtés, le discours se centre sur le leadership pédagogique, un leadership partagé. Mais cela reste au

niveau du discours. Un leadership pédagogique ne pourra être mis en place que si le système permet une sélection naturelle de ce leader. Et pour cela, il faut ouvrir portes et fenêtres à l'autonomie (mieux, aux autonomies) des établissements, à une prise en charge des décisions, en définitive à gérer l'établissement. Même dans les pays anglo-saxons, le leadership pédagogique ou partagé a de sérieuses difficultés dues au système de recrutement du directeur. C'est-à-dire, le leadership du candidat retenu ne sera reconnu que lorsqu'il aura démontré sa capacité de leader. Et cela n'est pas toujours évident. Dans les pays du sud de l'Europe où le système d'élection ou de sélection est de type *primus inter pares*, la même réalité existe. L'élection ou la sélection par les représentants de la communauté éducative et l'administration n'assurera pas le meilleur candidat, celui qui démontre un leadership pédagogique solide. D'autres intérêts prévalent.

Il y a le cas extrême du Royaume-Uni où l'on recrute même les chefs d'établissement par des annonces dans le journal. La sélection des chefs d'établissement en Espagne, l'élection des chefs d'établissement en Grèce, au Portugal et au Brésil aussi. Ou bien encore le cas de l'Allemagne, jusqu'à il y a très peu de temps, c'était plutôt la couleur politique du candidat qui était plus importante. On choisissait les chefs d'établissement plus par affinité politique avec le gouvernement du moment que pour ses qualités professionnelles. Dans les pays où ce sont les conseils d'administration et les commissions *ad hoc* qui choisissent les chefs d'établissement, étant donné que ce sont les candidats qui se proposent, ce ne sont pas toujours les meilleurs. Un système très démocratique comme nous avons avant en Espagne, avant la loi de 2002, et au Portugal, on voit que dans l'établissement, lorsqu'il y a des candidats qui se proposent comme chefs d'établissement, il y a des luttes internes qui font penser énormément aux luttes internes des partis politiques pour savoir qui va se présenter. Donc, réellement, qu'est-ce qu'on cherche? On cherche le candidat qui va être le plus souple avec nous, qui ne va pas nous poser de problèmes, qui ne va pas être exigeant. On ne cherche pas la qualité.

Recherche et formation : Percevez-vous des évolutions de la formation des personnels de direction qui soient en rapport avec les nouvelles responsabilités qui sont les leurs?

Il y a deux grands exemples de formation de cadres : Angleterre et France. En Angleterre, il existe le National Professional Qualification for Headship (NPQH), diplôme obligatoire pour pouvoir exercer comme directeur, formation d'une durée d'un an acquise en université et/ou collège. En France, après le concours, la formation « technique » s'acquiert à l'ESEN sur un an, en conjuguant la théorie et la pratique. Dans le reste des pays, il n'y a pas, formellement, une formation initiale véritable. Il y a des cours, plus ou moins longs. En Espagne, une nouvelle formule est mise en place et sera obligatoire dans cinq ans. Il s'agit d'un stage de formation initiale d'au moins 120 heures. Réussir ce stage sera la condition *sine qua non* pour pouvoir participer au processus de sélection. Jusqu'à présent, les candidats retenus devaient suivre un stage de 40 heures.

On assiste à un certain mouvement, et surtout dans les pays du Sud qui n'avaient pas l'habitude de la formation initiale et continue, non seulement pour les chefs d'établissement mais aussi pour les enseignants. Pourquoi? Parce qu'on s'est rendu compte que le métier de chef d'établissement était de plus en plus complexe et qu'il demandait donc une formation de plus en plus approfondie. Une formation qui toucherait le facteur humain, le facteur professionnel, le facteur de gestion de ces chefs d'établissement. En Allemagne, c'est très rapide, cela dure un ou deux jours et cela ne va pas plus loin. Cela dépend aussi des *Länder*, il y a des *Länder* qui font plus de formation que d'autres.

En Espagne, on a tout essayé. On partait des années soixante-dix sans aucune formation, il y avait un candidat, il aimait ou il était intéressé par la formation de chef d'établissement et il cherchait après sa propre formation continue. C'est vrai qu'il y a eu des efforts de 1992 à 1995, cela a duré trois ans, où il y avait un stage de 120 heures aussi, très puissant, très bien organisé par le Ministère et qui avait su combiner la formation théorique avec la pratique. Cela a duré trois ans et cela a disparu. Et à partir de là, on n'a plus eu de formation, jusqu'en 2002-2003 où les candidats sélectionnés devaient faire un stage d'une quarantaine d'heures avant d'être nommés. Et une fois qu'ils avaient réussi leur stage, ils étaient nommés. Et après, c'était fini, il n'y avait plus rien. Il y a eu quand même aussi tout un mouvement spontané de création de séminaires qui leur permettaient de se rencontrer, de parler de leurs problèmes, de faire venir quelqu'un pour des conférences, etc. Et maintenant donc, il y a ce stage. La différence c'est qu'il doit se faire avant d'être candidat. Moi j'ai vu les contenus, ce n'est pas excellent parce qu'on retombe un peu sur l'obtention du certificat d'aptitude d'il y a vingt ans. Et un des dangers qu'il y a dans cette formation, c'est qu'elle va être entre les mains de l'Université à 100 % : je ne suis pas contre, mais ce qui serait nécessaire c'est que l'Université et les responsables de l'administration se mettent d'accord sur les contenus de ce stage. C'est la même histoire que pour notre master qui professionnalise pour être enseignant dans le secondaire et qui est également aux mains de l'Université, sans contact et sans échange sur les besoins de l'administration éducative.

Recherche et formation : Et qu'en est-il de la formation continue?

Il n'y en a pas! Donc il y a certaines associations comme le forum espagnol, ou de chaque région, qui organisent des stages de formation volontaires. Les contenus sont assez bien préparés parce que nous avons dans notre association des enseignants, des chefs d'établissement, ils savent ce qu'ils veulent. Donc on peut donner réponse à leurs besoins beaucoup plus directement que l'administration qui ne leur demande absolument pas. Il y a eu aussi les syndicats qui à une époque ont fait quelques stages de formation mais maintenant c'est réduit parce que le gouvernement actuel, qui est très «thatchérien» dans ce cas-là, essaie de vaincre les syndicats et de les laisser à zéro, donc on réduit l'argent que l'on donnait pour la formation, ce qui fait que, petit à petit, les syndicats se retrouvent sans pouvoir en proposer.

Mais, en matière de formation, il y a une expérience très intéressante en Catalogne. Ils ont changé l'organisation des établissements. D'abord ils ont donné plus d'autonomie effective aux chefs d'établissement, si bien qu'ils peuvent recruter 20 % de leurs enseignants, en fonction de leur projet d'établissement. Donc, ça, c'est déjà un premier changement. Ensuite, ils les obligent à suivre un stage de formation très très dur, de plus de 150 heures, pour lequel ils sélectionnent les candidats. Et les candidats, une fois qu'ils ont été choisis, ont l'obligation d'accepter un poste de proviseur à la demande de l'administration. Si on veut, c'est une deuxième sélection qui se fait : vous ne faites pas le stage pour avoir une mutation, si vous faites le stage c'est parce que vous allez être un jour, selon nos besoins, chef d'établissement. Cela fait deux ou trois ans que c'est en marche et ça change beaucoup le profil des chefs d'établissement en Catalogne.

Recherche et formation : Quelles convergences au niveau européen et quel rôle, de ce point de vue, des instances européennes ou d'autres instances transnationales ?

Il n'y a aucune convergence. Je crois que l'Union européenne intervient très peu dans le domaine de l'éducation. Je m'explique. Si nous nous en tenons aux systèmes éducatifs européens, il n'y a pas de convergence et il ne peut pas y en avoir, pour le moment. Tout système éducatif répond à l'histoire et à la culture de chaque pays. Aujourd'hui, nous ne pouvons pas penser à un système éducatif européen. Il y a certaines approches comme les programmes européens, les écoles européennes (très sélectives). Mais nous en sommes au stade de « recommandations » pour certains aspects : réduire l'abandon scolaire, l'échec... Une triste réalité : un licencié français, espagnol (prenez la nationalité que vous voulez) ne peut pas enseigner dans un autre pays. Il doit posséder l'équivalence de son diplôme ! Sous ce panorama, aucune instance transnationale ne peut avoir un rôle déterminant. Si nous revenons à la direction des établissements, nous pouvons et devons faire le même diagnostic.

Si l'Europe des citoyens n'est pas encore en place, l'école encore moins ! Nous sommes en plein XXI^e siècle, mais nous avons des structures à l'école qui datent du XIX^e ou du XX^e siècle. On maintient le cloisonnement des matières disciplinaires par exemple, on maintient la distribution horaire de chaque matière et là, le chef d'établissement ne peut pas intervenir, parce qu'il est tenu par la législation.

Recherche et formation : Mais quelles spécificités nationales vous paraissent alors persister ?

Il y a notamment la différence entre les chefs d'établissement qui enseignent et ceux qui n'enseignent pas. Par exemple, dans les pays du Sud, les chefs d'établissement enseignent : le nombre d'heures de cours dépend de chaque pays, nous en Espagne on est entre six et neuf, comme au Portugal. En France, les chefs d'établissement n'enseignent pas. En Allemagne ils enseignent, en Angleterre, au Royaume-Uni, ils n'enseignent pas. En Suède, Norvège, ils peuvent avoir quelques heures d'enseignement ou non, ce n'est pas obligatoire. Donc il n'y a pas de convergence.

Les chefs d'établissement en France, je n'imagine pas qu'ils accepteraient d'en revenir à assurer quelques heures de cours.

Une autre différence, que je ne peux oublier, c'est que, lorsque le chef d'établissement finit son mandat et qu'il ne veut pas continuer, il redevient enseignant dans son propre établissement et c'est là où l'on voit que le modèle ne fonctionne pas. Parce que, ou bien il a été – vous m'excuserez l'expression – très cool, parce qu'il sait que tôt ou tard il va revenir, ou bien il a bien exercé ses fonctions et, lorsqu'il va revenir comme professeur, il risque d'avoir des problèmes avec ses collègues. Et un deuxième problème que nous avons dans notre système de direction des établissements, c'est que le chef d'établissement représente en même temps l'établissement et l'administration, ce qui est kafkaïen. Parce que très souvent, il doit mettre en place des dispositifs exigés par l'administration, qui vont contre les intérêts de l'établissement. On ne peut pas exiger d'un proviseur qu'il fasse bien son travail s'il représente à la fois l'administration et l'établissement. On ne peut pas représenter deux structures qui généralement s'opposent, parce que les intérêts sont différents.

Pour ce qui est de la France, il y a tout un processus de professionnalisation des chefs d'établissement, mais comme gestionnaires, presque comme chefs d'entreprise. Et ça, ça provoque une coupure. Une coupure qui m'a énormément étonné, lors d'un colloque de l'AFAE (Association française des acteurs de l'éducation) où il y avait une table ronde avec des enseignants et des chefs d'établissement. Les enseignants disaient aux chefs d'établissement : mais vous n'avez aucune idée de la pédagogie, vous n'avez aucune idée de ce qui se passe dans la classe. Et moi, ça m'a choqué, parce que je pense qu'un bon chef d'établissement, qu'il enseigne ou qu'il n'enseigne pas, doit savoir et sait ce qui se passe dans les classes, s'il fait bien son travail, s'il sort du bureau. Dans les autres systèmes, ce sont des enseignants qui sont détachés, c'est vrai. Donc ils ont un bagage pédagogique qui est peut-être plus important qu'en France. En revanche ils n'ont pas de formation de gestionnaire.

Recherche et formation : Pourquoi ce refus dans certains pays d'une véritable professionnalisation des chefs d'établissement ?

Dans les pays du Sud, je crois que c'est très compliqué à mettre en place. Et je reviens à mon histoire de dictature, lorsqu'on parle, j'en ai parlé au Portugal, en Espagne, aussi au Brésil, lorsqu'on parle de l'exemple français, on est obligé de parler d'école de direction. Ça, ça choque totalement parce que cela a des réminiscences dictatoriales. On en est arrivé à un tel point qu'aucun parti politique, ni le Parti socialiste qui a gouverné pendant treize ou quatorze ans d'affilée et qui a produit les lois les plus importantes à l'époque, ni le Parti populaire, la droite, n'osent inscrire le mot *cuervo*, le corps, dans ces lois. Alors ce que le gouvernement actuel de droite a fait, c'est de prendre une réforme dans laquelle, si on lit entre les lignes, la tendance serait à copier le modèle français, c'est-à-dire, moi administration je décide qui est le chef d'établissement dans chacun de mes établissements... Mais c'est entre les lignes. Ils n'osent pas, parce que, bon, il y a une histoire, c'est que pendant la dictature il y avait

quand même un corps de directeurs et ça a duré jusque dans les années soixante-dix, directement désignés par l'administration et vous pouvez imaginer qui on nommait.

Ce que je propose, avec d'autres, c'est : analysons le système français et adaptons-le à notre réalité. Et c'est faisable. Dans le système français, il y a beaucoup d'éléments que je trouve très intéressants, d'autres, bien moins. Ce qui est intéressant : c'est que le chef d'établissement, c'est le patron, c'est ce qui nous manque chez nous, la figure du patron, c'est lui qui prend la décision dernière. Mais chez nous c'est beaucoup plus compliqué, parce qu'il y a tout ce système démocratique entre guillemets qui fait que, tôt ou tard, on va se retrouver entre collègues. Par contre ce que je ne trouve pas positif dans le cas français, c'est la rupture entre le chef d'établissement et le reste des personnels. Je vais donner un exemple. Lorsqu'on discute avec les chefs d'établissement, je suis sûr que vous vous en êtes rendu compte, c'est : mes enseignants, mon établissement, chez moi. Il y a une appropriation de l'établissement qui fait que les autres restent en dehors. Or, en définitive, on devrait tous appartenir à l'établissement. On travaille en équipe, on est tous sur le même bateau.