Portugal. L'autonomie de l'établissement entre fiction et utopie

Études de cas

João Barroso

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/1293>

DOI : 10.4000/ries.1293

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2005

Pagination : 75-78

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

João Barroso, « Portugal. L'autonomie de l'établissement entre fiction et utopie », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 40 | décembre 2005, mis en ligne le 10 avril 2012, consulté le 09 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1293> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.1293>

Ce document a été généré automatiquement le 9 juillet 2021.

© Tous droits réservés

Portugal. L'autonomie de l'établissement entre fiction et utopie

Études de cas

João Barroso

- 1 L'autonomie de l'établissement scolaire est-elle un facteur d'efficacité pédagogique et de réussite des élèves ? Il faut préciser d'abord de quelle l'autonomie on parle. Même s'il existe, aujourd'hui, une sorte de convergence transnationale qui favorise la prise de décision et la gestion des ressources au niveau de l'établissement scolaire, ces politiques appartiennent parfois à des modes de justification différents, produisant des résultats contradictoires selon les contextes nationaux ou locaux.

Quelle autonomie ?

- 2 Pour François Dubet, « l'égalité des chances est (...) une fiction nécessaire. Une fiction parce qu'il est peu vraisemblable qu'elle se réalise socialement ; nécessaire parce qu'on ne peut éduquer sans y croire. »¹ Si l'on utilise ce concept pour caractériser l'évolution de l'administration de l'éducation au Portugal, on peut dire que « l'autonomie de l'établissement scolaire » a été une fiction parce que sa place a grandi dans le discours politique alors que sa mise en œuvre est toujours restée très éloignée des attentes. Mais elle a été aussi une « fiction nécessaire » parce qu'on ne peut imaginer le fonctionnement démocratique de l'établissement scolaire et son adaptation aux spécificités des élèves et de leurs communautés sans reconnaître aux écoles, à leurs acteurs et aux organes gouvernementaux, une capacité effective de définir des normes, des règles et de prendre des décisions dans différents domaines politiques, administratifs, financiers, curriculaires et pédagogiques.
- 3 Cependant, si on utilise une perspective plus « cynique » sur la nature et les fonctions de cette fiction dans le contexte d'une stratégie politique de recomposition du pouvoir de l'État et de son administration, on peut dire que, au Portugal comme ailleurs,

l'autonomie de l'établissement scolaire, plus qu'une fiction, s'est avérée très souvent une « mystification » légale, destinée à légitimer l'augmentation du contrôle par un discours de libération².

- 4 Mais on peut avoir sur ce sujet une perspective moins fictionnelle et plus utopique. On parle alors d'« utopies réelles » – images créatives et complexes du futur, construites pour résoudre des problèmes du présent, et dont la concrétisation dépend d'une vision optimiste de la société et de sa capacité de changement (Halpin, 2003, p. 60). Dans le cas présent, cela veut dire passer d'une conception d'« autonomie décrétée » à une conception d'« autonomie construite ».
- 5 « (...) L'autonomie de l'école est le résultat, toujours contingent, de la confluence de logiques et d'intérêts divers (politiques, gestionnaires, professionnels et pédagogiques) qu'il faut savoir gérer, intégrer et négocier. L'autonomie de l'école n'est pas l'autonomie des enseignants, ni celle des élèves, des parents ou d'autres membres de la société locale. Elle découle, au contraire, du rapport de force entre ces différents détenteurs d'influence (externe et interne) et de l'équilibre auquel ils aboutissent. L'autonomie s'affirme, alors, comme l'expression de l'unité sociale de l'école et elle ne peut pas être conçue comme un préalable à l'action des individus qui forment cette organisation. Elle est un concept construit socialement et politiquement à travers l'interaction des différents acteurs organisationnels, dans chaque école. Il n'y a pas d'autonomie de l'école sans une reconnaissance de l'autonomie des individus qui la composent. Elle est le résultat de l'action concrète des acteurs et de la stratégie qu'ils utilisent pour profiter de leur marge de manœuvre relative. Il n'existe pas une autonomie de l'école dans l'abstrait, en dehors de l'action organisée des membres qui la constituent. (...). Ce qui est en cause, dans les politiques de gestion locale de l'éducation et du renforcement de l'autonomie des établissements scolaires, ce n'est pas le fait de donner plus ou moins d'autonomie à l'école, mais plutôt celui de reconnaître l'autonomie comme une valeur essentielle à l'école, à son organisation, et d'utiliser cette autonomie au bénéfice de l'apprentissage des élèves. L'autonomie n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour que l'école puisse parvenir à ses fins dans les meilleures conditions. » (Barroso, 2001, p. 99)³.

La situation au Portugal

- 6 Les politiques de renforcement de l'autonomie de l'établissement recouvrent les deux côtés du spectre politique portugais. Elles ont été initiées par un gouvernement de droite, à la fin des années 1980, associées surtout à l'obligation pour les écoles de développer un projet éducatif spécifique et à l'introduction d'une légère flexibilité des contraintes de gestion budgétaire. Elles ont été poursuivies par un gouvernement socialiste, à la fin des années 1990, associées à une réforme de la gestion des établissements scolaires qui prévoyait, comme instrument principal, la réalisation de « contrats d'autonomie » (entre l'administration centrale, la municipalité et l'établissement) pour fixer, dans chaque école, les limites, les contenus et les ressources d'un projet de développement pluriannuel⁴.
- 7 Le bilan qu'on peut tirer aujourd'hui de ces réformes est très décevant. Le projet est oublié dans les tiroirs du bureau de la direction ; les « contrats d'autonomie » n'ont pas fait l'objet de règlements et aucun contrat n'a été signé ; les ressources disponibles ont été réduites ; les agents intermédiaires de l'administration déconcentrée, qui devaient

aider les établissements à développer leur autonomie, ont augmenté son influence et son pouvoir ; la marge de manœuvre (d'ajustement, d'innovation, etc.) de la direction de l'école et des enseignants est de plus en plus conditionnée par l'accroissement de processus multiples d'évaluation. La dissonance cognitive entre les discours, les normes et la réalité a augmenté le caractère hybride des processus de régulation de l'action éducative. Nous mélangeons, aujourd'hui, une administration qui maintient, pour l'essentiel, son caractère conservateur, centralisateur et bureaucratisé, avec des discours, des règles et des pratiques inspirés soit des politiques néo-libérales, soit des propositions du « *new public management* », soit d'un idéal sincère de démocratisation participative de la gestion scolaire.

- 8 Cette situation est le résultat de la convergence de plusieurs facteurs (transnationaux, nationaux, locaux, politiques, sociaux, organisationnels) qui nous ne pouvons développer ici⁵ mais qui ont donné lieu à une logique administrative caractérisée par :
- la représentation de l'autonomie des établissements comme un « problème de gestion » qui serait dissociable d'autres problèmes (les contenus des programmes, l'évaluation des élèves, la construction de la réussite pour tous etc.) ;
 - la persistance d'une perspective normative et taylorienne du changement, dans la recherche d'une solution idéale (le « *one best way* ») qui serait matérialisée dans un normatif légal tendanciellement parfait, en définissant de façon non ambiguë les modalités de gouvernement des établissements scolaires, applicables dans tous les cas ;
 - une méthodologie basée sur la prescription et le contrôle, même si les mesures prises visent, du moins au point de vue théorique, à produire un accroissement de l'autonomie des établissements scolaires ; l'usage de cette méthodologie autoritaire et centralisatrice pour « imposer » l'autonomie a comme conséquence le placement des établissements dans une situation d'« injonction paradoxale » du type « je t'ordonne de ne pas m'obéir » ;
 - une logique additive dans la production normative qui met un commun des objectifs, mesures, dispositifs contradictoires.
- 9 L'autonomie de l'établissement n'est pas, à elle seule, un « facteur d'efficacité pédagogique et de réussite des élèves » mais elle peut être une condition essentielle du changement de l'école pour atteindre ces objectifs.

NOTES

1. Dubet François (2004). *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?* Paris : Éditions du Seuil et La République des Idées, p. 38.

2. Ou, comme dit Bolívar Botia pour le cas espagnol, à mélanger « déclarations discursives avec des pratiques hyperrégulatrices ». Voir Bolívar Botía A. (2004). « La autonomía de centros escolares en España : entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladoras ». In : *Revista de Educación*, n° 333, 2004. Madrid : Ministerio de educación, cultura y deporte, pp. 91-116.

3. Voir : Barroso J. 2000a. « De l'analyse des politiques aux recherches sur les pratiques : le rôle de l'expertise dans l'évaluation des mesures de renforcement de l'autonomie des établissements scolaires, au Portugal ». *Revue de l'Institut de Sociologie*, Université libre de Bruxelles, pp. 133-156 ; – (2000b). « Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif ». In : *Revue*

Française de Pédagogie, n° 130, janvier-mars 2000, pp. 57-71 ; – (2000c). « Administration, réforme et innovation pédagogique au Portugal ». In : *Administration et Éducation*, n° 88, pp. 103-108 ; – (2001). « L'État et la régulation locale de l'éducation. Réflexions sur la situation au Portugal ». In : Dutercq Y., dir. *Comment peut-on administrer l'école ?* Paris : PUF, pp. 95-107.

4. On peut trouver une synthèse de la situation au Portugal dans ce domaine in Barroso et al. 2002a. Pour une perspective comparée avec quelques autres pays européens, voir aussi Barroso et al. 2002b : *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée dans le système éducatif du Portugal*. Lisboa. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação de Lisboa. http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/delivera_fr.htm; Maroy C. (2004). *Final Report. Regulation and Inequalities in European Education Systems*. Louvain-la-Neuve : Université catholique de Louvain. Girsef. Consultable sur <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>

5. Pour développer ce point, voir Barroso, 2005. « Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations ». In : Dutercq Y., dir. *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. pp. 151-171 ; Barroso J., Canário R. et Correia J. (1999). « L'école et le local, au Portugal : esquisse d'une problématique ». In : Bouveau P. et Charlot B., coord. (1999). *L'école et le territoire : le cas de l'Europe du Sud (Espagne, France, Grèce et Portugal)*. État des lieux. Paris : Association A.N.A.L.I.S.E. (rapport polycopié).

INDEX

Index géographique : Portugal

AUTEUR

JOÃO BARROSO

Professeur, Université de Lisbonne.