

Que
sais-je?



LES POLITIQUES D'ÉDUCATION

Agnès van Zanten



Facebook : *La culture ne s'hérite pas elle se conquiert*

QUE SAIS-JE ?

Les politiques d'éducation

AGNES VAN ZANTEN

Directrice de recherche du CNRS

à l'Observatoire sociologique

du changement de sciences Po

Troisième édition mise à jour

10^e mille



Introduction

Même en limitant l'analyse au champ strict de la scolarisation, les politiques d'éducation recouvrent un domaine si vaste qu'il peut paraître illusoire d'en proposer une synthèse. En effet, sur l'ensemble du territoire national, elles servent de cadre au fonctionnement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, des différents types d'enseignement secondaire (général, technique et professionnel) et des diverses formes d'enseignement supérieur (universités, grandes écoles, instituts universitaires de technologie...). Elles concernent en fait un ensemble de presque 15 millions d'élèves, d'apprentis et d'étudiants, d'un peu plus de 850 000 enseignants des premier et second degrés et d'environ 195 000 personnels administratifs, techniques, d'éducation et de surveillance. Elles s'appliquent en outre à une multitude de domaines spécialisés : la formation des maîtres, la définition des programmes, l'organisation des examens, la gestion des flux d'élèves, l'évaluation des apprentissages...

À cela, il faut ajouter que les réformes et les incitations au changement ont fortement augmenté au cours de ce dernier quart de siècle. Cet accroissement est la conséquence de la volonté d'élever le niveau

général d'instruction et d'ouvrir l'enseignement secondaire et supérieur aux catégories les plus défavorisées de la population grâce à un ensemble de mesures qui concernent aussi bien la modification des procédures de sélection et d'orientation et l'attribution de moyens supplémentaires à certains établissements que l'incitation à une transformation des méthodes pédagogiques. Mais les changements dans les programmes et la création de nouveaux dispositifs et de nouvelles actions résultent aussi de l'extension de la prise en charge éducative et sociale des élèves et du souci d'améliorer leur formation à la citoyenneté.

En outre, ces politiques ne relèvent plus du seul État central. La décentralisation encourage un foisonnement de politiques locales, alors que la globalisation renforce le rôle en matière d'éducation d'instances transnationales comme l'OCDE, supranationales comme l'Union européenne.

Or, si la diversité et la multiplication des politiques témoignent du dynamisme de l'action publique dans le domaine de l'éducation, elles ont pour effet de produire une image brouillée du fonctionnement du système scolaire. La difficulté à comprendre les logiques à l'œuvre dans les décisions et les effets de leur imbrication sur le terrain alimente des discours à caractère idéologique, renforce des positions de repli et de résistance à la base et conduit in fine à désespérer de la capacité du politique à transformer

les réalités éducatives.

Analyser en détail chacune des réformes et des initiatives, même sur une période historique restreinte, n'est pas d'un grand secours à cet égard. Car ce qui manque le plus pour se repérer dans cet univers pourtant si familier – comparativement à celui des politiques monétaires ou même des politiques de l'emploi ou de la santé – et néanmoins si complexe, ce ne sont pas des commentaires des lois et des dispositifs ni des chronologies des intentions et des réalisations, mais des cadres et des outils pour penser leurs articulations.

C'est dans cette intention que cet ouvrage a été conçu. Il entend en effet non pas présenter l'ensemble ni même une sélection raisonnée des politiques, mais fournir une grille de lecture de leur construction et de leur mise en pratique. Le plan du livre reflète ce parti pris analytique. Il débute par une présentation synthétique des approches, des modèles et des démarches qui ont été développés pour étudier les politiques d'éducation. L'analyse à proprement parler des politiques d'éducation en France commence par l'étude des idées et des valeurs qui orientent les choix éducatifs, de leurs traductions politiques et de l'influence des points de vue émanant de différentes catégories d'acteurs. Cette perspective cognitive et normative est complétée par une approche organisationnelle qui examine le degré d'autonomie

des dirigeants nationaux, les instances et les modes de négociation au sommet ainsi que le fonctionnement de l'administration. L'analyse de la gestion territoriale, de la mise en œuvre des politiques dans les établissements d'enseignement et du rôle de l'évaluation clôt cet examen des différentes composantes de l'État enseignant en action.

Chapitre I

Approches, modèles et démarches

Depuis les années 1960, de nombreux travaux se sont intéressés aux politiques éducatives. Pendant longtemps plus descriptifs ou normatifs qu'explicatifs, ce n'est que depuis une quinzaine d'années, dans le contexte français tout au moins, qu'on voit émerger des modèles ayant pour ambition de comprendre les orientations des politiques éducatives, leur élaboration et leur mise en œuvre ainsi que leurs effets culturels et sociaux. Par ailleurs, relevant de différentes approches disciplinaires et de différents courants théoriques et méthodologiques, ces modèles et les démarches qui les sous-tendent ne commencent que depuis peu à faire l'objet de confrontations et de synthèses. Or, une vue d'ensemble de leurs apports paraît indispensable pour faire un état des lieux provisoire de ce domaine d'étude et dégager des pistes pour les recherches à venir.

I. L'apport des analyses historiques et sociohistoriques

Les analyses historiques et sociohistoriques ont traditionnellement occupé une place importante parmi les travaux consacrés aux politiques d'éducation en France. Dans tous les pays qui ont une longue tradition de scolarisation, la compréhension des politiques scolaires n'est possible qu'en tenant compte du passé. Néanmoins, cette approche diachronique est plus présente en France que dans d'autres pays comparables à la fois en raison du rôle attribué à certains événements historiques dans la constitution de l'identité nationale et du caractère très politique de la construction du système éducatif public, le recul historique permettant alors, comme le note Émile Durkheim dans *L'Évolution pédagogique en France*, de « réduire les préjugés et les passions contemporaines ». À cela, on peut ajouter que le changement administratif s'y caractérise davantage par la superposition d'un type nouveau à un type déjà existant dont on attend l'extinction progressive, que par la suppression pure et simple de ce dernier, ce qui nécessite de remonter dans le temps pour comprendre l'enchevêtrement des politiques et des dispositifs.

1. Conjonctures et évolutions de longue durée

Les analyses conduites dans une perspective historique classique ont tendance à privilégier la volonté des gouvernants et la « mise en intrigue » des événements (Prost, 1993). Il s'agit, d'une part, de mettre en évidence les dispositions, les intentions et les ressources d'acteurs individuels occupant une position clé au niveau national (présidents, ministres de l'Éducation, hauts responsables d'unités administratives centrales ou régionales) ou d'acteurs collectifs comme les syndicats enseignants. Mais il s'agit également, d'autre part, de produire des chroniques événementielles rassemblant les éléments caractéristiques d'une conjoncture particulière. Les interprétations proposées restent alors, le plus souvent, fortement contextualisées et ne cherchent pas à dégager des conclusions générales. C'est le cas de l'ouvrage que Claude Lelièvre et Christian Nique (1995) ont consacré aux politiques scolaires de quatre présidents de la République : Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand. Ce travail attribue les différences dans les orientations et les styles d'intervention dans le champ éducatif de ces quatre représentants de l'État à leurs convictions éducatives personnelles, forgées par leurs parcours éducatifs et politiques.

Toutes les analyses diachroniques des politiques éducatives ne relèvent cependant pas du modèle historique classique. Certaines s'appuient davantage sur une approche sociologique à la fois parce que l'éducation a été un domaine de très forte circulation de méthodes entre historiens et sociologues et parce que plusieurs sociologues ont eux-mêmes mené des analyses sociohistoriques (Passeron et Prost, 1990). C'est le cas du travail de Viviane Isambert-Jamati (1970) qui examine l'évolution des fins poursuivies par l'enseignement secondaire français pendant cent ans (1860-1960) au travers du prisme des discours de distribution des prix. En montrant que les évolutions des finalités de l'enseignement secondaire ne correspondent pas mécaniquement à celles de l'économie, de la société ou du pouvoir politique, ce travail fait apparaître une autonomie non négligeable des institutions d'enseignement. L'école, pour reprendre l'expression utilisée par Guy Vincent (1980), n'apparaît pas comme un « reflet » de la société, mais comme un « relais ». Dans son propre travail, qui se présente comme une étude sociologique mais qui a largement recours à une approche historique, cet auteur s'attache à analyser la constitution et le développement de la « forme scolaire » à partir d'un tissage étroit des liens entre le pédagogique, le religieux et le politique ainsi que les effets de pouvoir spécifiques que produit cette configuration particulière.

Le travail d'André Petitat (1982) analyse quant à lui quelques moments décisifs de l'évolution des institutions scolaires dans le monde occidental et montre que l'école a joué un rôle important, selon les périodes, dans la genèse de certains groupes sociaux comme la médecine d'élite, les professions juridiques et le clergé lettré au Moyen Âge. Il montre aussi qu'elle a contribué, à partir du xviii^e siècle, à l'homogénéisation culturelle de la bourgeoisie et à la construction d'une conscience de classe ouvrière transcendant les particularismes des métiers et des régions et les mobilités individuelles, sociales et géographiques. Sur une période plus récente, le travail sociohistorique mené par Anne van Haecht (1985) sur l'enseignement « rénové » belge souligne quant à lui les liens entre la crise économique et la crise des réformes égalitaires. L'auteur met cependant en avant l'existence de logiques propres au champ scolaire et pédagogique en montrant notamment que les revendications sur l'école sont devenues, à partir des années 1960, davantage psychopédagogiques que politiques et que le pouvoir des enseignants a fortement diminué face à la montée en puissance d'autres professionnels comme les travailleurs sociaux et des parents des classes moyennes et supérieures.

2. La régulation politique « par le bas » du système d'enseignement

D'autres analyses menées par des historiens et des sociohistoriens s'attachent davantage, en recourant à des monographies locales, à l'étude des faits institutionnels, de l'activité quotidienne des individus concernés par la scolarisation et de leurs effets. Le travail d'Antoine Prost (1986) sur la démocratisation de l'enseignement, qui analyse une période courte de trente-cinq ans entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 1980, met en évidence un bel exemple d'« effets pervers », c'est-à-dire d'effets non recherchés par les promoteurs des réformes, voire contraires aux finalités qu'ils poursuivaient. Il montre en effet que la démocratisation a surtout progressé entre 1945 et 1965, alors que le système était encore régi par la réforme conservatrice de 1941. Contrairement à des approches mettant en avant le rôle des orientations émanant de l'État central et de la « demande d'éducation » des familles, cette étude de la ville d'Orléans montre aussi l'influence déterminante de l'offre d'enseignement locale qui se développe, certes, sous l'impulsion des directives nationales, mais également grâce à l'action partiellement autonome des administrations éducatives locales, des municipalités et des chefs d'établissement.

L'étude de Jean Peneff (1987) sur le développement de la scolarisation dans l'Ouest de la France montre, quant à elle, qu'il a fallu un énorme travail de

persuasion de la part des inspecteurs primaires, des commissions scolaires, des délégués cantonaux et des enseignants, une grande souplesse face à la fréquentation irrégulière et courte de certains enfants ainsi que l'organisation d'un ensemble de prestations à bas prix pour vaincre les résistances de certaines populations à la scolarisation. L'auteur met également en évidence que les progrès et les reculs de la scolarisation ont aussi dépendu de l'attitude des municipalités à l'égard de l'école publique, de l'intensité de la concurrence des écoles privées et de la dynamique même de la fréquentation.

Mais ce sont sans doute les sociologues Jean-Pierre Briand et Jean-Michel Chapoulie (1992), dans le cadre de la très importante recherche qu'ils ont consacrée aux « collèges du peuple », c'est-à-dire aux divers types d'enseignement postprimaire qui se développent entre 1880 et 1960, qui ont mis en évidence, de la façon la plus nette, les apports spécifiques de l'analyse sociohistorique « par le bas ». Privilégiant une perspective qui donne un rôle premier aux institutions scolaires dans le développement de la scolarisation, les deux auteurs analysent leur fonctionnement interne, mais également leurs liens avec les différentes populations concernées par chaque niveau et type de scolarisation, avec les diverses instances (collectivités locales, administrations d'État, patronat, Église) qui exercent

une autorité sur elles et contribuent à leur financement, et avec les autres institutions, scolaires et non scolaires, susceptibles d'accueillir les mêmes populations. Dans cette approche, le long terme s'impose. D'une part, parce qu'elle part du principe que les transformations de l'enseignement qui apparaissent réalisables aux responsables de la politique scolaire sont généralement inscrites dans un État institutionnel construit en amont. D'autre part, parce qu'elle pose que le travail d'interprétation des décisions et des réglementations ne s'achève pas avec leur mise en œuvre, mais se poursuit dans le fonctionnement ordinaire des institutions.

II. Les analyses sociologiques

Les recherches sociologiques ont, jusqu'à une période récente, accordé assez peu d'intérêt à l'analyse des politiques éducatives. Le développement actuel de travaux dans ce domaine obéit à une double logique, scientifique et politique. Sur le plan scientifique, la perte d'influence des théories structuralistes a permis le développement d'approches de type institutionnaliste ou constructiviste. Sur le plan politique, la globalisation et la décentralisation ont contribué à l'émergence de travaux comparatistes et

d'analyses plus sophistiquées de la construction et de la réception des politiques.

1. Les travaux fondateurs de la sociologie de l'éducation

Une des raisons principales de l'absence de modèles ambitieux d'analyse des politiques éducatives au sein de la sociologie de l'éducation française est le poids, dans les travaux fondateurs, des approches structuralistes dans lesquelles l'insistance sur les déterminismes sociaux, culturels et économiques laisse peu d'autonomie au politique. Les analyses à dominante consensualiste, comme celles de Talcott Parsons, insistent ainsi sur le rôle d'intégration normative, au travers de l'inculcation de valeurs comme l'accomplissement individuel, et d'intégration fonctionnelle, grâce à une sélection méritocratique permettant l'accès à des statuts sociaux hiérarchisés, que joue l'école dans les sociétés modernes. À aucun moment n'est cependant abordée la question des groupes qui influent sur le choix des valeurs et des mécanismes de sélection. De leur côté, les analyses conflictualistes de type marxiste considèrent l'école comme « un appareil idéologique d'État », selon la formule de Louis Althusser. Pour Christian Baudelot et Roger Establet dans *L'École capitaliste en France* (1971), alors qu'elle se présente comme homogène et égalitaire, l'institution scolaire divise chaque génération

d'élèves, en fonction de leur origine sociale, entre ceux qui sont destinés à rejoindre la bourgeoisie et ceux qui iront nourrir les rangs du prolétariat. Or, si l'État joue un rôle central dans ces analyses, la détermination de son action par l'économie et la structure de classe ne laisse aucune place pour l'autonomie des gouvernants ni des acteurs de la base.

Empruntant des concepts et des modes d'analyse à la fois aux théories marxistes et aux travaux d'Émile Durkheim et de Max Weber, la théorie développée par Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron dans *La Reproduction* (1970) insiste, quant à elle, sur le pouvoir d'imposition de l'école. Tout en inculquant des savoirs conformes à la culture des groupes dominants et en assurant par divers mécanismes l'accès de ces derniers aux positions de pouvoir, l'institution scolaire réussit néanmoins à apparaître comme un espace neutre confrontant les élèves à des savoirs universels, grâce au travail de maîtres qui donnent l'illusion de procéder à une sélection des meilleurs sur une base strictement méritocratique. Cette approche théorique a permis le dévoilement des fonctions et des mécanismes institutionnels cachés par le discours officiel. Toutefois, en se focalisant prioritairement sur les catégories, les classements et les arrangements institutionnels, elle tend à rendre invisible l'action politique qui leur a donné naissance et contribue, à tous les échelons du système, à leur maintien (van

Zanten, 2005).

Le travail de Raymond Boudon (1973) sur l'inégalité des chances adopte, en revanche, un point de vue radicalement différent en posant qu'il est possible de faire l'économie d'une théorie macrosociale des rapports sociaux. Combinant une approche économique (la comparaison coûts-avantages) et psychosociologique (la théorie du groupe de référence), cette analyse conçoit les inégalités sociales comme le résultat de la concurrence sur un marché d'individus faisant des calculs différents des avantages et des risques potentiels en fonction de leurs univers de référence et de leurs ressources. Elle exclut ainsi largement toute réflexion sur le rôle des acteurs institutionnels. Pourtant, en montrant comment les « effets agrégés » des comportements individuels sont parfois très divergents de ceux recherchés par les utilisateurs et par les responsables du système d'enseignement, ces analyses inaugurent une réflexion sur les conséquences, à l'origine de nombreux travaux sur l'évaluation des politiques.

2. Les comparaisons internationales de configurations nationales et de leurs effets

Les comparaisons internationales de politiques éducatives sont en plein développement, mais relèvent

d'une pluralité de perspectives. Le travail de Marc Maurice, François Sellier et Jean-Jacques Silvestre (1982) a ouvert une voie féconde d'analyse autour de la notion de « cohérence sociétale ». Au sein de cette approche, les différences entre pays sont examinées en tenant compte des liens entre les modalités de formation, les pratiques organisationnelles des entreprises et l'action collective des salariés. Ces relations permettent de comprendre l'existence, en France, d'un système de formation générale qui, tout en excluant des formes trop radicales de ségrégation, débouche, en dernier ressort, sur une sélectivité scolaire et sociale très forte, alors qu'en Allemagne les phénomènes de ségrégation précoce concourent à la construction d'un système de formation professionnelle autonome et puissant.

Les analyses d'Éric Verdier (2008) ont permis de prolonger et d'enrichir cette perspective à partir de la notion de « régime national d'éducation » qui désigne la configuration d'acteurs engagés dans la production, l'organisation et la valorisation du service d'éducation et de formation. Dans cette optique, il apparaît que le régime national français s'appuie sur une vision de la compétition scolaire entre individus dont la pureté et l'équité doivent être garanties par le recours à un critère objectif, la performance scolaire ainsi que par l'intervention d'un État investi d'une forte légitimité politique et la mise à l'écart des influences locales,

professionnelles et marchandes. En revanche, le régime national allemand comporte une forte orientation professionnelle et le régime national anglais, une forte dimension marchande. Une optique similaire est adoptée dans l'enquête de François Dubet et al. (2010). Mobilisant des données statistiques issues notamment des enquêtes PISA (Programme for International Student Assessment), les auteurs avancent l'idée que le système français se caractériserait, comparativement à d'autres, par une très forte emprise du diplôme sur l'emploi et la mobilité sociale, ce qui contribuerait à la fois à tendre les relations sociales à l'intérieur des institutions d'enseignement et à recréer des inégalités fortes entre les individus en fonction de leur appartenance sociale à la sortie.

D'autres travaux comparatifs s'intéressent plutôt à l'organisation et à la régulation interne des systèmes d'enseignement. Margaret Archer (1979) a ainsi montré que, dans les systèmes décentralisés comme le système anglais, le changement est constamment initié, modifié et contre-attaqué à l'échelle de l'école, la communauté locale et la nation, alors que dans les systèmes centralisés comme le système français, les concessions et les compromis au sommet, qui permettent à la réforme de voir le jour, conduisent inévitablement à une dilution importante des fins poursuivies par ses promoteurs, ce qui suscite le

besoin incessant d'une nouvelle réforme. Des travaux plus récents insistent néanmoins sur les phénomènes de convergence entre ces deux pays, liés à l'introduction de nouveaux outils de régulation (cf. chap. iii et iv). Patricia Broadfoot (1996) a ainsi montré que, si elles se sont longtemps caractérisées par des modèles très différents d'évaluation des activités d'enseignement et d'apprentissage, l'Angleterre et la France tendent toutes les deux à donner une place grandissante à la comparaison des résultats des élèves et des établissements.

Le travail comparatif mené sous la direction de Christian Maroy (2006 a) dans six espaces scolaires européens met néanmoins en évidence l'existence de deux types idéaux de régulation : le modèle de l'État évaluateur, fondé sur l'introduction par les administrations étatiques de divers outils d'impulsion, d'accompagnement et d'évaluation de l'action éducative, et celui du marché, fondé sur la compétition entre établissements et le choix des usagers. Dans chaque contexte et dans chaque pays, ces deux modèles s'imbriquent de façon différente et s'hybrident avec des formes antérieures, ce qui fait qu'en fin de compte les différences nationales évoluent, mais se maintiennent. Au travers d'une enquête quantitative, mobilisant les enquêtes PISA, Nathalie Mons (2007) met, quant à elle, en évidence trois tendances majeures des systèmes d'enseignement : la décentralisation,

l'individualisation des parcours et le libre choix de l'école. Ces trois tendances empruntent cependant des voies diverses selon les pays, donnant lieu à deux nouveaux modèles scolaires : celui de la différenciation intégrée, articulant une décentralisation modérée, une individualisation intégrée des parcours et le libre choix régulé de l'école, auquel sont associées des inégalités modérées entre élèves, et le modèle de l'intégration désarticulée, caractérisé par une décentralisation forte, la différenciation des parcours et le libre choix total de l'école, plus porteur d'inégalités scolaires et sociales.

3. Les analyses constructivistes des processus politiques à l'échelle locale

Stephen Ball a été un des premiers sociologues à développer une approche constructiviste des politiques éducatives. Dans ses différentes publications (Ball, 1994, 2006), il invite à examiner les politiques éducatives comme des discours exprimant un « régime de vérité » (comme le néolibéralisme), dont la crédibilité et la cohérence reposent sur le travail d'« intellectuels politiques ». Il insiste aussi cependant sur la nécessité d'analyser les politiques en acte en tenant compte de deux grands types de contextes : le contexte de formulation et de production des politiques et celui de leur mise en pratique. Le premier comprend

les luttes qui prennent place au niveau de l'État central entre membres des élites au pouvoir autour de l'adoption de différentes orientations et programmes d'action. Le second, le travail de réinterprétation, d'adaptation et de transformation des politiques auquel se livrent continuellement les acteurs locaux. Les politiques éducatives comporteraient ainsi deux visages : fortement structurées par les modèles dominants à une époque donnée, leur devenir sur le terrain demeurerait largement indéterminé.

Dans le sillage de ces analyses ou avec d'autres perspectives, la multiplication des réformes, d'abord sous des gouvernements conservateurs, puis, de façon plus accélérée encore, après l'arrivée du New Labour au pouvoir, a favorisé l'émergence d'un grand nombre de recherches sur les politiques éducatives en Angleterre. Ces travaux ont donné la priorité à deux thématiques : l'évolution des conceptions de la justice sociale qui transparaît dans les rhétoriques et les choix des promoteurs de ces initiatives, et les processus d'élaboration et de mise en œuvre des réformes au travers notamment de nouveaux partenariats, à l'échelle nationale et locale, entre acteurs du secteur public, du secteur privé et du secteur associatif (Whitty, 2002 ; Fitz et al., 2006 ; Ball, 2007).

L'accroissement des réformes mais aussi la perception d'un décalage persistant entre les

intentions affichées au sommet et les dynamiques à la base ont également suscité de nombreuses analyses localisées de politiques éducatives dans la sociologie francophone. Deux recherches de grande ampleur ont ainsi été menées sur la réforme du premier degré de l'enseignement secondaire en Belgique. S'inspirant des travaux du sociologue britannique Basil Bernstein et des théories de la traduction, Éric Mangez (2008) s'est intéressé à la carrière de cette réforme depuis sa production dans la sphère politique jusqu'à sa mise en œuvre dans les classes, en mettant en lumière le rôle de médiation que jouent les réseaux sociopolitiques et scolaires et le travail d'interprétation qui prend place dans les établissements en lien avec leur position dans la hiérarchie locale. Dans une perspective institutionnaliste, Hugues Draelants (2009) a montré, quant à lui, le rôle de nombreux pédagogues, agissant comme des entrepreneurs politiques, dans la légitimation cognitive, morale et pragmatique de cette réforme, mais aussi la façon dont ces acteurs se sont heurtés, à la base, à des entrepreneurs du maintien du statu quo, notamment des enseignants, ce qui a progressivement entraîné la délégitimation des nouvelles institutions.

D'autres courants encore ont été mobilisés pour étudier les politiques françaises. Après avoir analysé la transition d'un modèle standardisé d'école à une pluralité d'arrangements locaux et ses effets sur la

justice du système éducatif, Jean-Louis Derouet a étudié avec Yves Dutercq (Derouet, 1992 ; Derouet et Dutercq, 1997) les principes mobilisés par les acteurs pour construire des accords au sein des établissements scolaires, en les référant à quatre grands modèles politiques : « civique », « communautaire », « industriel » et « marchand ». Les analyses de terrain montrent cependant que les acteurs fonctionnent moins sur des accords que sur des compromis autour de ces diverses références. Les travaux d'Yves Dutercq (2000) sur les politiques éducatives régionales, départementales et locales soulignent, quant à eux, le rôle qui y jouent de nouveaux réseaux coordonnés par des « macroacteurs », qui en fondent leur légitimité et s'en servent pour enrôler d'autres acteurs, négocier avec eux et développer de nouveaux partenariats plus ou moins officiels.

D'autres travaux se sont intéressés à ces mêmes dynamiques locales à partir d'une perspective en termes de mobilisation collective de ressources. Agnès van Zanten a ainsi étudié la façon dont les élus de certaines grandes villes ont développé des politiques municipales d'éducation en mettant en avant des valeurs comme la créativité ou l'efficacité pour susciter de nouveaux engagements et en mobilisant de nouveaux outils comme les projets locaux pour créer des cadres d'action communs et asseoir leur

compétence technique et leur légitimité politique dans le secteur de l'éducation (van Zanten, 1997). Un autre travail du même auteur analyse la situation spécifique des établissements de la périphérie en mettant l'accent sur les interactions entre, d'une part, les pressions normatives et organisationnelles émanant de leur environnement politique, institutionnel et social et, d'autre part, les orientations éducatives et les arrangements institutionnels privilégiés par les professionnels de l'éducation de ces établissements. Il montre la difficulté qu'éprouvent les acteurs de la base à passer d'un ordre local fondé sur des arrangements tolérés ou encouragés par les administrations locales à une vision proprement politique des orientations et des modes d'organisation à promouvoir pour réduire les inégalités d'éducation (van Zanten, 2001).

L'analyse de ce nouvel ordre éducatif local a été poursuivie dans les travaux de Choukri Ben-Ayed (2009). Cet auteur s'est intéressé aux mobilisations éducatives locales en montrant le décalage croissant entre un ordre éthique et moral porté par des groupes d'acteurs engagés et un ordre bureaucratique encore très sourd à la diversité et à la complexité locales. Il a également examiné les tensions à l'œuvre au sein des systèmes éducatifs régionaux, notamment entre les tenants d'un régionalisme fonctionnel, s'adossant encore fortement à l'appareil centralisé, et ceux qui promeuvent un régionalisme politique, affirmant

l'autonomie relative des visées et des projets des collectivités territoriales.

III. Les analyses des politiques publiques

Les recherches des sociologues de l'éducation ont permis de mieux appréhender certaines dimensions essentielles des politiques éducatives notamment à propos des valeurs ou des intérêts qui les fondent, des processus qui interviennent dans leur mise en œuvre et de leurs effets. Elles s'intéressent cependant tendancielleme nt moins que celles des politologues à l'ensemble des processus politiques, administratifs et organisationnels qui participent à l'élaboration et à l'équipement des décisions émanant des autorités publiques. Or, si les analyses des dynamiques spécifiques au secteur éducatif qui mobilisent les concepts et les outils de la science politique ou de la sociologie politique de l'action publique sont encore peu nombreuses, elles font l'objet d'un intérêt croissant de la part des nouvelles générations des chercheurs.

1. Des politiques publiques d'éducation ?

Il n'y a pas de définition parfaitement consensuelle parmi les spécialistes des traits distinctifs d'une politique publique. Pour Yves Meny et Jean-Claude Thoenig (1989), une politique publique est un problème qui comprend un contenu et un processus de travail et qui participe à la constitution et à la transformation d'un espace politique. Elle comporterait cinq traits : 1/ un contenu, c'est-à-dire des ressources mobilisées pour générer des résultats ou des produits ; 2/ un programme articulant les actes autour de quelques axes spécifiques ; 3/ une orientation normative, car les actes satisfont des intérêts et sont porteurs de valeurs ; 4/ un facteur de coercition, car l'activité publique procède de la nature autoritaire dont est investi l'acteur gouvernemental et 5/ un ressort social dans la mesure où les actes ont pour but d'agir sur des segments spécifiques de la population. Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) mettent de leur côté en avant deux dimensions : une dimension cognitive et normative et une dimension organisationnelle. Une politique publique se présenterait ainsi d'abord comme une représentation plus ou moins vague ou précise du système sur lequel on veut intervenir, et ensuite comme un ensemble de procédures, de techniques et de relations de pouvoir renvoyant à un processus social concret.

Dès le début des années 1980, certains travaux, qui s'inspirent des recherches conduites aux États-Unis

au cours des deux décennies précédentes, déplacent néanmoins le regard de la construction des politiques à leur mise en œuvre. Or, ce renversement de perspective, dont témoignent à la fois les écrits de Jean-Gustave Padioleau (1982) et de Pierre Lascoumes (1994), met à mal l'idée d'une action politique uniforme et cohérente. L'hétérogénéité des intérêts en présence, la complexité des stratégies d'acteurs concernés, les méandres de la prise de décision publique, les réinterprétations lors de la mise en œuvre concrète, les effets en retour et les réajustements réguliers des dispositions initiales rendent impossible tout raisonnement linéaire et causal. Il conduit aussi à mettre en lumière les limites de la capacité d'innovation et d'action de l'État qui procède plutôt au coup par coup ou en réassemblant, dans une perspective incrémentaliste, des éléments antérieurs.

Dans son travail de synthèse, Patrice Duran (2010 a) propose ainsi d'écarter la notion de « politique publique » qui favoriserait une vision trop unilatérale, cohérente et maîtrisée d'une activité gouvernementale dont on ne peut déterminer le plus souvent qu' a posteriori, en examinant l'articulation des enjeux, des acteurs et des contextes institutionnels, si elle présente ou non le caractère d'une politique délibérée, au profit de celle d'« action publique » qu'il a contribué à populariser. En définissant cette dernière comme « le produit d'un

processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes publics posés et les orientations de l'action », il met fortement l'accent sur les configurations institutionnelles, les instruments de gouvernement et les conséquences prévisibles et non prévisibles des choix.

Les politiques éducatives peuvent-elles être approchées à partir de ces définitions et des approches qui les sous-tendent ? Contrairement aux souhaits de certains chercheurs (Van Haecht, 1998), ce mode d'appréhension de l'action publique éducative n'a été adopté que par une minorité de travaux jusqu'à une date récente, sauf dans le domaine de l'enseignement supérieur. Les recherches sur ce segment du système éducatif ont en fait été de longue date à l'origine de concepts comme celui d'« anarchie organisée » (Cohen, March et Olsen, 1972) qui ont inspiré de nombreux travaux sur la décision dans les organisations. Dans le contexte français, les enquêtes de Christine Musselin (2001) en particulier mettent en avant l'intérêt d'étudier les universités comme des configurations – c'est-à-dire comme des dispositifs institutionnels qui cadrent mais ne déterminent pas les pratiques, ni les représentations – au sein desquelles s'articulent trois formes d'action collective, les

universités, les autorités de tutelle, la profession universitaire. Chacune de ces formes constitue un ordre local incomplet qui ne prend sens que dans le cadre plus large des interdépendances avec les autres. Il apparaît ainsi que les processus de décision et les formes de gouvernement au sein des universités ne peuvent être expliqués par les seules régulations endogènes. Celles-ci interagissent avec des formes de régulation exogènes en provenance de l'État et de la profession universitaire, ce qui n'empêche pas l'existence de fortes différences entre des établissements soumis à un même type de pilotage gouvernemental et de régulation professionnelle.

2. La réorganisation managériale et décentralisée de l'Éducation nationale

Le désintérêt des chercheurs travaillant sur l'éducation par ces approches s'explique, entre autres choses, par deux caractéristiques de l'Éducation nationale, qui l'ont fait longtemps apparaître comme figure d'exception par rapport à d'autres domaines d'intervention étatique, ayant connu depuis les années 1960 d'importantes transformations. La première a trait à la prédominance dans ce secteur de l'action publique d'une conception hégélienne de l'État. Cette conception, incarnée concrètement en France dans la

figure de l'État républicain, dote ce dernier d'une capacité quasi magique à construire l'universel et à affirmer l'intérêt général en transcendant les intérêts particuliers multiples de la société civile. Cette représentation va de pair avec la prégnance d'une conception charismatique de l'action politique comme de l'action pédagogique (van Zanten, 2008). Cette conception privilégie la vision et la volonté, innées ou issues de l'expérience, de personnalités d'exception à la place de la mobilisation raisonnée et pragmatique de connaissances et de compétences par les dirigeants et les professionnels. La seconde caractéristique concerne le poids majeur, notamment dans les administrations locales, d'une organisation que Michel Crozier (1964) lui-même a qualifiée de « quintessence de la bureaucratie », en se focalisant néanmoins, de façon critique, sur une seule dimension de cette forme sociale, à savoir la formalisation des échanges sociaux au moyen de systèmes de règles et de procédures qui s'imposent aux acteurs (Duran, 2010 b).

L'émergence de nouveaux travaux dans ce domaine qui traitent de l'État enseignant « en action » s'explique par une plus grande circulation d'idées entre les spécialistes des politiques publiques et les spécialistes de l'éducation, mais surtout par des changements dans la conduite de l'action politique et dans le fonctionnement des administrations éducatives

(Dutercq et van Zanten, 2001). Malgré les résistances qu'expriment jusqu'à aujourd'hui les acteurs de l'Éducation nationale à se détacher d'une logique purement sectorielle, celle-ci est confrontée, davantage même que d'autres secteurs de l'action publique en raison des multiples fonctions du système d'enseignement, à l'émergence de problèmes, créés en partie par l'expansion et la différenciation de l'action étatique, dont la solution dépasse le cadre d'une seule organisation et d'un seul secteur. De ce fait, on constate en France comme ailleurs l'intervention d'une multiplicité d'acteurs, publics et privés, qui se situent souvent à l'intersection de plusieurs domaines d'action (Ball, 2007). Par ailleurs, l'éducation est un des domaines essentiels de mise en œuvre de la nouvelle gestion territoriale, et son organisation n'a pas résisté au tournant managérial de l'administration française (Duran et Thoenig, 1996 ; Bezès, 2009).

Certains travaux ont ainsi mis en évidence que la territorialisation du service public d'éducation transforme les habitudes administratives et les cultures professionnelles des fonctionnaires dans le même sens que ce qui a pu être observé dans d'autres administrations comportant des directions intermédiaires. Parallèlement, l'approche différenciée des besoins sociaux y favorise, comme ailleurs, la demande de droits individuels, ainsi que l'expression de revendications collectives sur une base

communautaire ou identitaire (Morel, 2001). D'autres travaux ont étudié la façon dont de nouveaux dispositifs, comme les « bassins de formation », contribuent à coordonner l'intervention d'une pluralité d'acteurs et à faire dialoguer des approches différentes d'un même problème en réduisant le poids des ordres d'enseignement, des logiques catégorielles et de la segmentation du traitement administratif ordinaire (Buisson-Fenet, 2005).

D'autres recherches encore ont montré que les logiques du nouveau management public (rationalisation des ressources, flexibilité des structures, autonomie plus large des organisations de base, individualisation de la relation au client-usager) s'introduisent de façon parallèle dans les hôpitaux et les établissements scolaires. Elles y épousent cependant des logiques différentes en fonction du statut social fort distinct de l'élève et du malade, de l'organisation interne et des jeux d'acteurs propres à chaque institution. Dans l'Éducation nationale, on constate notamment une grande ambivalence des chefs d'établissement à l'égard de principes de fonctionnement qui entrent en tension avec ceux habituellement associés au service public (Demailly et Dembinski, 2000 ; Barrère, 2006).

On observe en effet le maintien de certaines spécificités du secteur éducatif. Elles sont liées, d'une part, au maintien d'une coupure encore forte entre la

prise de décision politique et la gestion au sein des administrations de l'Éducation nationale et du découplage persistant, malgré quelques efforts pour le réduire, entre la gestion administrative et l'activité pédagogique. De ce fait, les tentatives pour introduire des régulations de type postbureaucratique à toutes les échelles du système éducatif ont pour l'instant un impact limité. À cela, il faut ajouter les moyens puissants que déploient encore les acteurs administratifs et les enseignants pour définir leur cadre d'intervention de sorte à maintenir à distance les collectivités territoriales, d'autres professionnels et les usagers (van Zanten, 2004).

3. Les instruments des politiques d'éducation

L'analyse de l'instrumentation de l'action publique concerne, selon la formule de Lascoumes et Le Galès (2004), « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale ». Cette approche est d'autant plus féconde dans le champ de l'éducation qu'on y observe à tous les échelons la cohabitation d'instruments anciens relevant d'une régulation a priori par des normes et des règles et d'instruments nouveaux relevant d'une régulation managériale continue ou a posteriori. Dans le domaine

du curriculum, cela se traduit, par exemple, par une pluralité de prescriptions contradictoires. Celles-ci ont jusqu'à présent été principalement véhiculées par un outil traditionnel, les programmes d'enseignement, dont la fabrication repose sur des négociations entre des décideurs politiques (président de la République, Premier ministre, ministre de l'Éducation), des experts (inspecteurs généraux, universitaires, membres d'associations de spécialistes et de syndicats enseignants) et des représentants de la société civile (par exemple, pour les programmes d'histoire, membres d'associations d'anciens combattants) (Legris, 2009). Ces prescriptions entrent néanmoins en tension avec celles émanant d'instruments plus récents comme les projets d'établissements ou, davantage encore, le socle commun des connaissances et des compétences.

Ayant été en France un laboratoire important d'expérimentation des nouvelles approches managériales, la politique de zones d'éducation prioritaire (ZEP) a fait l'objet de diverses études. Celles-ci se sont intéressées au rôle joué par les projets de zone ou les contrats de réussite éducative, en montrant cependant les limites rencontrées par ces outils incitatifs au sein d'un système hiérarchique et bureaucratique qui reste largement inchangé (Glasman, 1999). D'autres instruments ont en revanche été mieux intégrés dans le fonctionnement

ordinaire des administrations et des établissements ZEP. Initialement conçue pour mobiliser les ressources locales autour de l'école, l'approche par zone a été progressivement abandonnée au profit, d'une part, d'une approche par réseaux permettant d'échapper aux représentations négatives associées à ce terme et d'une gestion par le biais de cartes élaborées par l'administration centrale, visant à réduire les risques d'une trop forte autonomie locale. Le recours à la procédure de « deux élèves de moins par classe » témoigne quant à lui d'un glissement de l'objectif initial de correction des inégalités sociales des élèves, qui aurait nécessité une réduction massive du nombre d'élèves, associée à des pratiques pédagogiques adaptées, vers la prise en compte globale de la pénibilité de l'exercice du métier d'enseignant en ZEP. Dans les deux cas, on observe que des instruments en apparence neutres font en fait l'objet d'appropriations et de transformations en lien avec les enjeux politiques et pédagogiques dont ils sont investis (Robert, 2009).

Des recherches récentes se sont également intéressées à un autre instrument, l'évaluation. Les travaux de Lise Demailly et al. (1998) ont ainsi mis en avant la coexistence, au sens de l'administration, de plusieurs « référentiels d'action publique », au sein desquels l'évaluation des élèves ou des établissements prend des sens différents. Alors que

les cadres, qui adhèrent au modèle traditionnel ou au modèle « néojacobin », résistent à l'introduction de l'évaluation ou s'en servent pour renforcer leur pouvoir hiérarchique, les tenants du « modernisme organisationnel » ou de la « régulation néolibérale » en font une dimension importante d'un pilotage du système éducatif par les outils managériaux ou par la demande parentale. Ceux qui adhèrent à une vision démocratisante l'intègrent à leur tour dans un projet visant la réduction des inégalités scolaires. Les enquêtes d'Yves Dutercq (2001) mettent quant à elles plutôt l'accent sur l'usage de l'évaluation en tant qu'outil de coordination et de communication par les collectivités territoriales alors que celles d'Agnès van Zanten (2009) montrent comment les évaluations formelles et informelles des établissements sont mobilisées par les familles dans leurs choix scolaires.

Le travail de Xavier Pons (2010 a) sur les méthodes d'analyse des groupes professionnels, comme les inspecteurs généraux ou les statisticiens du ministère, montre par ailleurs que celles-ci n'ont pas radicalement changé après le passage de ces groupes à une logique d'évaluation. Au contraire, derrière l'usage d'un vocable moderniste commun, on assisterait à la reconversion de sciences de gouvernement anciennes en fonction des identités professionnelles des évaluateurs et de la concurrence cognitive qu'ils se livrent entre eux. Plus qu'un nouvel

instrument d'action publique, dont l'institutionnalisation reste par ailleurs incomplète, l'évaluation désignerait de fait un espace de production de connaissances utiles aux décideurs de nature fort diverse. Elle apparaît ainsi comme un idiome réformateur, c'est-à-dire comme un outil de communication, pris dans un processus de réforme politique permanent, que les acteurs politiques ou administratifs mobilisent pour suggérer un changement souhaitable de leurs pratiques ou de l'ensemble du système d'action sociale dans lequel ils évoluent, sans pour autant être toujours capables de précisément définir le contenu de cet outil.

Cette brève synthèse des différentes approches des politiques d'éducation a surtout pour but de montrer que leur analyse scientifique suppose des modèles et des démarches spécifiques qui se distinguent du regard stratégique ou évaluatif que les décideurs ou les membres de l'administration scolaire peuvent porter sur leur action et du point de vue du sens commun que chaque citoyen est en droit d'avoir sur le fonctionnement de l'institution scolaire. Elle ne vise pas, en revanche, à proposer un cadre d'analyse unique des politiques d'éducation, mais au contraire à mettre en lumière la diversité des théories et des méthodes. Cette diversité reflète des logiques internes à l'organisation de la recherche et notamment des oppositions et des différences entre disciplines, entre

écoles de pensée et entre modes de travail. La prise en compte de ces diverses perspectives peut amplifier la compréhension des phénomènes, mais elle peut parfois obscurcir les principaux enjeux et les principaux processus si des efforts plus importants ne sont pas faits par les chercheurs pour montrer les convergences et les complémentarités.

Mais la diversité des approches reflète aussi la mosaïque des types et des niveaux des politiques. Elle renvoie à l'extension et à la complexification de l'État enseignant et de ses champs d'action. En effet, des approches comparatives sont de plus en plus nécessaires pour tenir compte de la diffusion, à l'échelle globale, d'idées et de dispositifs éducatifs, ainsi que de nouvelles constructions politiques supranationales, notamment à l'échelle européenne. En même temps, des approches localisées sont également indispensables pour saisir les effets de la décentralisation et de la plus grande autonomie des acteurs de la base. Le regard sociologique est nécessaire sur ces deux dimensions, mais l'histoire apporte aussi des éclairages fondamentaux grâce à l'analyse des fonctions remplies par les systèmes d'enseignement et du rôle des acteurs institutionnels et de terrain dans l'impulsion et la traduction des politiques à différentes périodes. Enfin, l'approche en termes de politiques publiques permet de nuancer et d'enrichir des analyses souvent excessivement axées

sur la spécificité de l'école par la mise en lumière des similitudes et des différences entre les divers secteurs de l'action étatique.

Chapitre II

Valeurs, idées et finalités

L'étude des politiques d'éducation ne peut ignorer leurs orientations morales et intellectuelles tant il est vrai que dans ce champ de l'action publique la prise de décision se fait le plus souvent au nom de grandes valeurs universalistes et s'accompagne d'intenses débats intellectuels dont les médias se font l'écho. Il faut souligner cependant que, s'il ne peut y avoir dans les régimes démocratiques de politiques publiques sans un effort de justification, les valeurs et les idées ne suffisent plus à y fonder l'action. L'appréciation des conséquences de celle-ci, en lien avec les moyens déployés, participe non seulement des évaluations a posteriori, mais aussi de choix a priori qui sont effectués. Autrement dit, l'intervention des pouvoirs publics est guidée par des systèmes de raisons qui incluent tout à la fois des prémisses de valeurs et des prémisses factuelles (Duran, 2010 a). Il convient également de délimiter l'autonomie des gouvernants dans ce domaine. En effet, si les modalités concrètes de formulation et de mise en œuvre des politiques restent relativement indéterminées, les matrices

normatives et cognitives globales d'une société font l'objet d'une forte définition structurelle, et il est difficile de les faire évoluer dans le court terme (Muller, 2000).

I. Laïcité, citoyenneté et ethnicité

1. D'un enjeu philosophique et politique à des choix de société

L'idéal de laïcité est au cœur du projet de l'École républicaine en France. Il est impossible de retracer en quelques lignes le processus de construction de cet ensemble de valeurs, d'idées et de finalités au xix^e siècle, mais il est important de souligner le mariage complexe de plusieurs composantes. Une composante cognitive, tout d'abord. L'influence des Lumières et l'influence positiviste conduisent les défenseurs de la laïcité à mettre l'accent sur le rôle de la connaissance dans la construction d'individus autonomes et dans le progrès intellectuel et social. Une composante normative, ensuite, car à la prétention de l'Église à exercer une direction morale s'oppose au tournant des xix^e et xx^e siècles la volonté des républicains de promouvoir, au travers de la laïcité, une éthique collective qui ne soit pas absorbée par le

religieux. Une composante politique, enfin, car seul l'État apparaît en mesure d'incarner ce modèle universel (Déloye, 1994). Or, si cet idéal était moins cohérent que ne l'affirment ses défenseurs et si sa diffusion dans l'espace national s'est accompagnée d'adaptations substantielles en fonction des contextes locaux, il n'en demeure pas moins qu'il permit à l'État pendant plusieurs décennies d'assurer un fort contrôle idéologique de la population à travers l'école et notamment à travers l'école primaire, l'« école du peuple ».

L'influence de ce modèle est encore visible dans le contenu des programmes scolaires, dans les éthiques professionnelles des enseignants et dans l'organisation du système d'enseignement. Néanmoins, depuis la Seconde Guerre mondiale et de façon accélérée depuis les années 1970, on assiste à des changements qui fragilisent ses bases cognitives et normatives. D'une part, à la critique sociologique du savoir comme forme sociale de domination s'est ajoutée une mise en cause plus vaste de la science comme instrument de création des risques, ce qui ne peut qu'éroder la croyance dans le rôle émancipateur et progressiste des institutions d'enseignement. D'autre part, le relativisme des valeurs et l'émergence de revendications fondées non pas sur l'idéal d'une égale dignité de tous les citoyens, mais sur la prise en compte des identités culturelles et du besoin

d'autoréalisation personnelle de chaque individu ou de chaque groupe au nom d'un nouvel idéal d'« authenticité » (Taylor, 1997), questionnent fortement le modèle laïque d'inculcation d'un code commun et la promotion d'une citoyenneté universelle abstraite. Enfin, les évolutions politiques et sociales, notamment les demandes nouvelles de reconnaissance de populations arabo-musulmanes installées de façon durable sur le sol français et la concurrence de modèles beaucoup plus ouverts au multiculturalisme dans l'espace européen, poussent l'État laïque français à se transformer et érodent son pouvoir tant sur la scène internationale que sur le territoire national.

Ces évolutions ont contribué à un renouvellement des rhétoriques politiques. Le contenu de celles-ci témoigne cependant moins d'un projet politique autonome que d'une volonté de l'État de se faire l'interprète de la transformation des points de vue au sein de la société civile. L'évolution de la perception de l'enseignement privé et de sa place dans le système scolaire et social a ainsi conduit le gouvernement du général de Gaulle à renoncer à une position qui associait la neutralité confessionnelle de l'école publique à une position combative et à se présenter, au contraire, comme le garant d'une pluralité d'idéologies (Tanguy, 1972). De même, dans les affaires du « foulard islamique » des années 1980, l'État a plutôt limité les ardeurs des tenants d'une

laïcité exclusive, fondée sur le refus de toute expression religieuse à l'école, et encouragé indirectement les tenants d'une laïcité ouverte mettant l'accent sur la tolérance à l'égard des croyances. Mais c'est sans doute autour des politiques d'intégration en direction des immigrés que l'on observe actuellement le plus d'efforts pour développer un mode d'argumentation prenant en compte les revendications culturelles et sociales sans sembler renoncer à l'idéal universaliste laïque.

2. Des compromis politiques

Ces rhétoriques accompagnent ou légitiment a posteriori des décisions fondées sur des compromis politiques entre des points de vue contradictoires émanant de différents lieux de production de l'expertise et de différents groupes d'intérêt. Plusieurs décisions témoignent ainsi de la transition d'une conception idéologique et partisane de la laïcité à une conception pragmatique et pluraliste, transition toutefois non linéaire et non exempte de conflits. Ce tournant est clairement amorcé par la loi Debré (1959) qui reconnaît aux établissements privés une mission d'intérêt général et, par conséquent, le droit d'être financés par la puissance publique dans le respect de leur « caractère propre », c'est-à-dire de leur liberté d'exprimer des choix culturels et pédagogiques spécifiques. Un temps menacé par le projet de «

service public unifié et laïque de l'Éducation nationale » lancé par Alain Savary au lendemain de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, ce compromis ne semble pas pouvoir être remis en cause de sitôt. Il a en effet été plébiscité par l'opinion publique dans la rue, à l'occasion de manifestations de très grande ampleur qui se sont opposées à sa disparition. Il l'est encore au quotidien par des parents qui ont recours à l'enseignement privé moins en raison de leurs convictions religieuses ou politiques que pour échapper aux effets négatifs associés à la fréquentation de certains établissements publics (Prost, 1993 ; van Zanten, 2009).

Le traitement scolaire des questions liées à la religion témoigne aussi de cette recherche de compromis. Interpellé par la première affaire de « foulard islamique » en 1989, le ministre de l'Éducation Lionel Jospin a refusé de prendre position et demandé l'avis du Conseil constitutionnel. Celui-ci a prôné une « laïcité ouverte » en estimant que, « dans les établissements scolaires, le port par des élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est pas, par lui-même, incompatible avec la laïcité », sous réserve qu'ils ne constituent pas des actes de prosélytisme et ne perturbent pas l'ordre dans les établissements d'enseignement. Confirmée par la jurisprudence ultérieure, cette position, qui permet de facto aux élèves de faire valoir dans

l'espace public une dimension de leur identité jusqu'à essentiellement privée, était cependant en décalage avec celles d'une large majorité d'enseignants et d'une fraction de l'opinion publique. C'est pourquoi elle a été partiellement corrigée par la réglementation émanant du ministère de l'Éducation qui bannit la présence des signes ostentatoires des établissements scolaires, mais incite les chefs d'établissement et les enseignants à convaincre avant d'exclure dans le cadre d'une laïcité moins « ouverte » que celle des juges, mais plus « délibérative » que la laïcité traditionnelle (Lorcerie, 1996). Pourtant, la « Charte de la laïcité dans les services publics », publiée en 2007, a encore récemment rappelé que si les agents des services publics ont le devoir de respecter une neutralité stricte, les usagers ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses pour autant que cela ne nuise au bon fonctionnement desdits services.

À cela s'ajoute l'introduction de l'enseignement du fait religieux dans les établissements d'enseignement secondaire dans les années 2000, avec pour objectif de favoriser une meilleure appropriation par les élèves du langage symbolique associé aux religions et du patrimoine culturel français dans ce domaine, ainsi que d'élargir le champ de l'éducation à la citoyenneté. Cette innovation curriculaire, dont il faudrait examiner le degré de pénétration et les modalités d'application dans les classes et les établissements, est conçue

non pas comme une rupture avec le modèle laïque, mais comme son renouvellement par le passage d'une laïcité ignorante à une laïcité informée. Elle se démarque ainsi clairement des enseignements religieux gérés conjointement par des autorités éducatives et religieuses dans les nombreux pays européens qui n'ont pas procédé à une séparation stricte de l'Église et de l'État (Willaime, 2005).

L'évolution des conceptions de la laïcité va de pair avec celle de la citoyenneté, ces deux dimensions étant, dans le modèle français, étroitement liées. L'enseignement de la citoyenneté s'ouvre en effet à de nouvelles pratiques et à de nouveaux univers. Dans le primaire, on constate le maintien de l'instruction civique et morale, instaurée par Jules Ferry, mais aussi l'introduction, dans certaines écoles, de conseils d'élèves devant permettre à ces derniers de s'approprier de façon active les règles du vivre-ensemble. Dans le secondaire, l'analyse de l'évolution des programmes montre le développement progressif, malgré de fortes résistances institutionnelles, d'un modèle de « citoyenneté plurielle », davantage ouverte à l'Europe, mais aussi, plus timidement, aux « oubliés de l'histoire française », comme les immigrés d'outre-mer. L'enseignement de l'histoire en particulier se trouve de plus en plus chargé de jouer un rôle symbolique de réparation et de conciliation des diverses mémoires (nationales, régionales,

européennes, minoritaires ou religieuses) (Legris, 2010). À cela s'ajoute l'encouragement à l'exercice de la citoyenneté au sein même des établissements scolaires par des procédures évoquées dans le chapitre iv.

3. Des résistances et des tensions

Ces évolutions se heurtent néanmoins à des résistances plus ou moins vives en provenance du monde enseignant. Il en va ainsi pour la laïcité qui fut, au moins jusqu'aux années 1970, le concept unificateur des représentations dominantes au sein de l'espace syndical enseignant, la pensée laïque étant fortement liée à une idéologie professionnelle progressiste revendiquant le caractère « libérateur » de la scolarisation et à une idéologie institutionnelle attachée à la défense des institutions républicaines et de l'unité du corps enseignant (Geay, 1997). Cette vision de la laïcité n'a de validité que si la société, par-delà les oppositions qui la traversent, se reconnaît entièrement dans le corps enseignant et ses valeurs. Or, le corps enseignant apparaît de plus en plus fragmenté, non seulement, ni même principalement, entre enseignants du privé et du public, mais entre une minorité qui défend des positions laïques fermées et une majorité, notamment de jeunes enseignants, qui peine à donner un sens contemporain à cette notion, particulièrement dans les établissements de la

périphérie caractérisés par une présence massive d'élèves issus de l'immigration. Les syndicats eux-mêmes évitent de mettre trop en avant cette question peu consensuelle et peu mobilisatrice.

Des tensions semblables s'observent à propos des évolutions de la « citoyenneté ». Les initiatives émanant de responsables politiques ou d'acteurs de terrain visant à prendre en compte la pluralité culturelle des élèves et de la société française se heurtent à la posture d'« indifférence aux différences » et de déni de l'existence de discriminations ethniques et raciales de nombreux acteurs du monde scolaire, ainsi que d'un certain nombre d'intellectuels et de chercheurs. Certes, dès les années 1970, on observe l'émergence de politiques éducatives partiellement « différentialistes » en rupture avec le modèle « assimilationniste » en vigueur jusqu'à alors. Une distinction assez nette délimite néanmoins deux populations : une population d'enfants étrangers arrivant par le biais du regroupement familial et une population d'enfants étrangers ou d'origine étrangère sortis de la phase d'accueil ou nés en France. Cette distinction organise les discours et les actions. Dans le premier cas, l'argumentation renvoie à l'origine ethnoculturelle des immigrés et à la tradition d'accueil de la France, et le traitement se focalise sur la prise en charge des problèmes linguistiques dans les classes et les dispositifs spécifiques dans les

établissements d'enseignement, encore en vigueur aujourd'hui. Dans le second, en revanche, l'argumentation se fonde sur le lien entre cette population et la population française défavorisée et sur la prise en charge des problèmes d'apprentissage et de socialisation des élèves dans le cadre notamment de dispositifs comme les zones d'éducation prioritaires (Morel, 2001).

Si les problèmes d'intégration des membres du second groupe, beaucoup plus large, sont au centre de débats, contribuant ainsi à une « ethnicisation » croissante du discours sur cette question, le monde enseignant, comme une partie de la société française se refuse à traiter cette question, sauf de manière indirecte, en s'appuyant sur l'outil territorial et, plus récemment, sur la rhétorique de la « diversité », avec, pour justification principale, celle d'éviter des dérives communautaristes (Lorcerie, 2003 ; Doytcheva, 2007). Quant à la lutte contre les discriminations, elle supposerait de pouvoir conduire une réflexion tenant compte simultanément des inégalités socio-économiques et des formes diverses de déni de reconnaissance dont font objet les élèves immigrés, en mobilisant le modèle d'analyse développé par Nancy Fraser (Fraser, 2005 ; Lynch et Payet, 2011 ; Power, 2012). Or, cela nécessite de pouvoir prendre appui sur des études précises alors que les chercheurs eux-mêmes sont divisés entre ceux opposés à une prise

en compte des origines ethniques de la population dans les enquêtes, et ceux qui s'efforcent de réduire le décalage entre la représentation statistique des immigrés, qui ne prend en compte traditionnellement que le critère juridique de la nationalité, et la réalité sociale, qui est celle d'une stigmatisation sociale importante des jeunes issus de l'immigration (Simon, 2008).

II. L'égalité, l'équité et la justice

1. Un basculement des principes

C'est sa capacité à évaluer le mérite qui a fait de l'école l'instance égalisatrice par excellence dans les sociétés modernes, en France peut-être plus qu'ailleurs étant donné l'importance accordée à la dimension intellectuelle dans l'accès à la pleine citoyenneté par la philosophie rationaliste et positiviste et le projet révolutionnaire. Mais les perceptions du mérite et de l'égalité ont changé au fil des décennies en lien avec les transformations sociales et politiques et celles de l'école elle-même. Au xix^e siècle, il s'agit, pour l'État et pour la classe moyenne émergente, de bouleverser les hiérarchies sociales fondées sur la naissance et l'argent en opérant une sélection juste,

sur la base de compétences avérées, en vue notamment de l'accès à des fonctions placées sous la responsabilité de l'État. En revanche, dans la première moitié du xx^e siècle, le mérite apparaît comme une valeur centrale pour répondre aux nouveaux besoins de l'économie par l'élargissement de la base de recrutement de l'élite en fonction des aptitudes (Goldthorpe, 1996).

Au début du xxi^e siècle, le mérite scolaire apparaît plutôt comme une « fiction nécessaire » mise au service du maintien de l'intégration sociale mais renvoyant aux valeurs d'une société individualiste : responsabilité, implication, compétition. Cette fiction occulte, d'une part, les liens toujours très forts entre les positions sociales de départ et d'arrivée dans la société française en mettant l'accent sur la capacité des individus à modifier leur destin grâce à leur mobilisation scolaire et, d'autre part, contribue à soutenir cette mobilisation, sur fond de concurrence interindividuelle, au sein des institutions d'enseignement. L'accord de principe autour de cette notion permet ainsi de limiter les risques de conflit social à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution, mais suscite néanmoins de fortes tensions interindividuelles ainsi que de profondes désillusions aussi bien parmi ceux qui, ayant adhéré à l'idéal méritocratique sans réussir à l'école, courent très fortement le risque de nourrir les rangs des travailleurs précaires que chez

ceux qui s'aperçoivent que les diplômes ne protègent pas du risque d'une mobilité descendante (Beaud, 2002 ; Duru-Bellat, 2009 ; Dubet, 2010).

Au cours des dernières décennies, l'allongement général des scolarités et l'ouverture de l'enseignement secondaire et, à un moindre degré, supérieur à toutes les couches sociales ont en effet contribué à montrer les limites de la méritocratie à l'intérieur et à l'extérieur de l'école. La massification a produit un phénomène nouveau, l'« échec scolaire », qui montre que les deux dimensions du mérite, le « talent » et l'« effort », peuvent être fortement dissociées et doivent peut-être être différemment récompensées (Dubet, 2000). Elle a aussi mis en évidence le rôle de mécanismes de ségrégation entre les établissements et à l'intérieur de ces derniers dans la reproduction des inégalités (Merle, 2000 ; van Zanten, 2001). En même temps, l'augmentation du nombre des diplômés est allée de pair avec la dévaluation des titres scolaires tant au niveau instrumental, car ces derniers ne donnent pas accès aux mêmes positions qu'auparavant, qu'au niveau plus qualitatif, car l'accès aux meilleures positions exige des compétences non directement sanctionnées par les diplômes.

La perception des imperfections de l'égalité formelle et du mérite a conduit à modifier partiellement les orientations des politiques éducatives. Au sein d'une réflexion qui reste principalement axée sur l'égalité de

droit et les principes qui la fondent, ce sont en effet insinuées des perspectives orientées vers la recherche de voies concrètes permettant d'atteindre une plus grande égalité de fait. Ces perspectives ont amené les décideurs et les acteurs à sortir du domaine étroit de l'action de l'école pour réfléchir aux moyens de compenser les inégalités qui résultent de l'action des familles et de l'environnement local. Elles ont favorisé une réflexion critique sur la diversification des ressources internes les plus à même d'opérer cette égalisation face à l'échec de la standardisation formelle des contenus d'enseignement et du fonctionnement des établissements d'enseignement. Elles ont ainsi conduit les responsables politiques à s'intéresser timidement à la façon dont les bénéficiaires s'emparent des politiques. L'analyse des situations concrètes montre en effet qu'il ne suffit pas qu'un bien soit formellement accessible à tous pour que tous s'en saisissent au même degré. Des différences de goûts, de motivations, de capacités stratégiques font obstacle à l'égalité d'accès (Duru-Bellat, 2002).

Les débats sur la démocratisation tendent en fait à se focaliser sur la tension, dans les sociétés démocratiques libérales, entre deux impératifs. Le premier est la nécessité d'égaliser les résultats afin de fournir à tous les conditions d'une « vie bonne » et d'élever le niveau général de la population en vue de

l'amélioration de la productivité nationale et de la compétitivité internationale. Le second est le souci de respecter la liberté pour chacun de développer son capital humain et d'aider davantage ceux qui feront le meilleur usage des ressources en fonction de leurs capacités ou de leurs compétences supérieures (Meuret, 1999). Le second impératif prend néanmoins très souvent le dessus dans le cadre français témoignant de la difficulté à penser ensemble enseignement de tous et dégageant d'une élite (Meuret, 2007 ; Baudelot et Establet, 2009).

2. L'enchaînement des politiques

Les politiques suivies reflètent l'évolution de ces conceptions. Les choix effectués par les réformateurs au xix^e et dans la première moitié du xx^e siècle consistent, dans la logique de l'égalité formelle des chances, à rendre l'éducation accessible à tous grâce à la disparition progressive des barrières juridiques, institutionnelles, financières et matérielles. Ces politiques égalisatrices ne concernent dans un premier temps que l'enseignement primaire rendu gratuit et obligatoire par les lois fondamentales de la III^e République (1880-1882), mais dont la fréquentation ne deviendra régulière que vers 1940 par la mise en place d'un réseau d'écoles publiques, dense et proche des populations, et par le lien établi entre l'octroi des allocations familiales et l'obligation scolaire. L'accès

généralisé à l'enseignement secondaire est plus tardif. Cet enseignement devint gratuit en 1930, mais il demeura l'apanage des classes supérieures, car la longueur des études et l'absence de continuité avec le primaire au niveau des cursus et des programmes décourageaient de nombreuses familles de la petite bourgeoisie et a fortiori des milieux populaires d'engager leurs enfants dans cette voie. L'ouverture de l'enseignement secondaire à d'autres catégories sociales s'est en fait effectuée d'abord grâce au développement des enseignements intermédiaires (l'enseignement spécial, les enseignements techniques, les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires). Ces « collèges du peuple » dont le développement est autant dû à l'action des directions ministérielles qu'à celles des administrations locales et des municipalités ont favorisé la prolongation des études de beaucoup d'enfants de milieu modeste en leur permettant d'avoir accès à des postes d'encadrement moyen (Briand et Chapoulie, 1992).

La guerre de 1914 a néanmoins suscité des réflexions nouvelles autour de la notion d'une « école unique ». Ce projet, porté notamment par les Compagnons de l'Université nouvelle, un groupe d'universitaires anciens combattants, supposait la construction d'un « tronc commun », c'est-à-dire la mise en correspondance du secondaire (général, technique et professionnel) et du

primaire. Il se présente sous la forme la plus accomplie dans le plan Langevin-Wallon (1947). Ce plan proclame le droit égal pour tous les enfants, quelles que soient leurs origines familiales ou sociales, au développement maximal avec pour seule limitation celle de leurs aptitudes, et recommande la création d'un tronc commun jusqu'à 15 ans (cycle d'orientation), suivi d'un cycle de détermination de 15 à 18 ans comportant des sections pratiques, professionnelles et théoriques. Il ne fut jamais appliqué, mais demeura pendant de longues années une référence quasi mythique pour les syndicats enseignants et les partis de gauche. Il inspira en outre fortement les réformes institutionnelles de la V^e République qui aboutirent à la construction d'un « système éducatif » se voulant à la fois juste et efficace grâce à la création d'un « collège unique », mais également au maintien, après 16 ans, de filières fortement hiérarchisés, du point de vue du prestige et du devenir ultérieur des élèves (Bongrand, 2012).

Pourtant, dès la fin des années 1960, il devint évident que l'augmentation du nombre de places, la standardisation et le rapprochement de l'offre, comme le report du moment de l'orientation, ne permettaient pas de fournir à tous les enfants le même bagage scolaire. La réforme Haby (1975) introduisit alors les premières mesures compensatoires par le développement de l'enseignement préscolaire et des

actions de soutien au collègue. Le véritable basculement idéologique s'opère néanmoins avec la mise en place des zones d'éducation prioritaires (ZEP) en 1981, qui s'inspirent des Educational Priority Areas créés en Angleterre à la fin des années 1960 et, plus largement, de l'éducation compensatoire américaine. Entrent alors en tension la conception libérale de l'égalité jusqu'alors dominante (nul ne doit être empêché de poursuivre la scolarité qu'il mérite ou qu'il souhaite) et une conception plus sociale (des procédures spécifiques doivent être mises en œuvre pour éliminer ou atténuer les facteurs concrets qui placent certaines catégories sociales dans une situation défavorable devant l'école) (Meuret, 1994). Ce sont les territoires qui deviennent officiellement les supports légitimes de la discrimination positive, et ce, de façon encore plus accentuée par la suite en raison du rapprochement de la politique ZEP et de la politique de la ville (Kherroubi et Rochex, 2002). Ces politiques ont néanmoins souffert jusqu'à aujourd'hui de la faible régulation des dynamiques locales et de l'évaluation peu systématique des progrès des élèves, en sachant néanmoins que l'évolution vers une plus grande responsabilisation et vers une obligation de résultats des enseignants et des établissements, comme c'est le cas de la politique américaine comparable de No Child Left Behind, peut s'accompagner également d'effets pervers divers (Gamoran, 2012).

Au cours des années 2000, on observe néanmoins un nouveau tournant dans l'action compensatoire, marqué par deux tendances. La première consiste à opérer des distinctions parmi les élèves scolarisés dans des zones et des établissements concentrant de grandes difficultés, notamment entre, à un extrême, les élèves en situation de réussite ou montrant une forte motivation pour les études et, à l'autre, les élèves en échec ou en rupture scolaire (Bongrand, 2010). La seconde est l'individualisation croissante du traitement de ces différentes catégories d'élèves. Grâce à la mise en place de divers dispositifs d'ouverture sociale des établissements d'élite, reposant sur des nouveaux partenariats entre ces établissements et des lycées défavorisés, mais aussi grâce à la priorité donnée aux boursiers méritants de choisir leur collège ou lycée et à des dispositifs comme les internats d'excellence, les bons élèves sont pris en charge pour leur permettre de poursuivre des études hors de leur environnement dans de bonnes conditions (van Zanten, 2010). À cela s'ajoute l'accès privilégié à divers types d'options leur permettant de suivre des parcours protégés dans les établissements locaux. Les élèves en difficulté se voient quant à eux offrir des « programmes personnalisés » ou des contrats éducatifs visant, en principe tout au moins, à leur faire acquérir les connaissances et les comportements requis par l'école, mais aussi à les faire endosser une plus grande part de responsabilité dans leur réussite ou leur

échec. Cette tendance à la diversification de l'action éducative en fonction des publics a également été encouragée en Grande-Bretagne sous Tony Blair, avec des effets globalement négatifs en termes de justice sociale (Gamarnikow et Green, 2003 ; Olssen, Codd et Neill, 2004).

3. Consensus, clivages et expertise scientifique

L'analyse des politiques éducatives montre une grande continuité dans la poursuite de l'égalisation des chances, d'abord dans le cadre du modèle formel de l'égalité de droit, puis dans celui de l'égalité de fait ou de l'équité, même si des différences sont perceptibles dans la conception de la sélection que présentent le plan Langevin-Wallon et la réforme Berthoin, conçue sous la présidence du général de Gaulle, ou dans la priorité accordée aux zones d'éducation prioritaires par les gouvernements de gauche et de droite qui se sont succédé depuis vingt ans. Cette continuité témoigne du caractère relatif de l'autonomie des gouvernants dont les catégories d'action doivent tenir compte des limites des politiques antérieures et dont les catégories de pensée sont influencées par les représentations dominantes à une époque dans le secteur considéré et dans l'ensemble de la société (Robert, 2010).

Les clivages apparaissent plutôt autour de l'articulation entre fins et moyens, notamment autour du degré nécessaire d'adaptation des savoirs, des pratiques pédagogiques et des éthiques professionnelles que suppose la recherche de l'égalité, de l'équité ou de la justice. Ils opposent de façon schématique les partisans « réformistes » d'une redéfinition de la culture commune, de la différenciation pédagogique ainsi que de la participation active des élèves et de l'élargissement de la dimension éducative du travail enseignant, aux « restaurateurs » défenseurs de l'excellence, de la pureté des savoirs disciplinaires et de la priorité de l'instruction sur l'éducation (Blais et al., 2002).

Ces questions divisent également de longue date les syndicats enseignants pour qui le modèle de l'égalité formelle des chances fut longtemps une référence, mais qui interprétèrent de façon très différente son articulation avec les pratiques pédagogiques en fonction de leurs idéologies professionnelles et de leurs intérêts corporatifs. Pendant longtemps, le SNI, principal syndicat des instituteurs, porta peu d'attention aux pratiques, la rhétorique dominante étant celle des instituteurs serviteurs des enfants du peuple dont ils étaient issus et mettant en œuvre une pédagogie naturellement progressiste. Toutefois, le nouveau SNUIPP, syndicat issu de la scission de la FEN et toujours majoritaire chez les instituteurs,

accorde une place centrale à l'évolution du métier sans négliger la question des inégalités, notamment au niveau territorial. Au SNES en revanche, syndicat majoritaire chez les professeurs du secondaire avant et après l'éclatement de la FEN, prédomine encore une scission entre des analyses macrosociales très attentives aux inégalités sociales et des analyses encore insuffisantes des effets des pratiques quotidiennes et des modes de coordination du travail éducatif dans les établissements sur la production de ces inégalités (Robert, 1995). On observe en outre que les réticences des syndicats, à l'exception du SGEN, aux modèles de l'égalité des résultats et de l'équité au travers des politiques de discrimination positive ont eu pour effet de délégitimer leur intervention sur le contenu des politiques égalisatrices (Geay, 1997).

La reconquête de cette légitimité passe de plus en plus pour les syndicats, comme pour les politiques, par le recours à l'expertise scientifique. Le risque que celle-ci soit convoquée pour justifier des positions ou des décisions prises en amont plutôt que pour informer les choix ou examiner sereinement leurs effets est néanmoins élevé. Ce risque se trouve renforcé par l'éclatement de la production des connaissances en éducation, entre, d'un côté, des équipes de chercheurs privilégiant des approches disciplinaires, théoriques et méthodologiques différentes et, de l'autre, un nombre croissant d'organismes ayant pour

mission ou s'attribuant un rôle d'évaluation des politiques éducatives. Ce nouveau « marché » des connaissances permet en effet aux acteurs de choisir celles qui vont dans le sens de leurs intérêts ou qui correspondent le mieux à leur façon de penser les réalités éducatives (van Zanten, 2008 ; Pons, 2010 a).

III. Efficacité, marché et expressivité

1. Des nouvelles valeurs ?

La laïcité et l'égalité continuent à jouer un rôle majeur dans la défense rhétorique du modèle français d'éducation. Plus discret, le thème de l'efficacité n'a cependant pas cessé de gagner du terrain à partir du milieu des années 1980. Mais l'efficacité est-elle une « valeur » au même titre que la laïcité et l'égalité ? Son statut à cet égard est ambigu dans la mesure où le discours sur l'efficacité vise à définir les problèmes éducatifs comme des problèmes purement techniques nécessitant la mise en œuvre de savoir-faire spécifiques, mais dont la définition ferait l'objet d'un consensus tacite (Derouet, 1992). Autrement dit, la légitimité procédurale prend le pas sur la légitimité substantielle. Cette légitimité procédurale repose néanmoins sur des valeurs sous-jacentes. Elle renvoie

à des considérations d'efficacité économique, c'est-à-dire à la nécessité de faire des choix fondés moins sur des convictions que sur l'appréciation du rapport coûts/avantages entre plusieurs moyens d'action, les problèmes éducatifs étant attribués principalement à une sous-utilisation ou à une mauvaise utilisation des ressources. Mais elle renvoie également aux modes d'organisation et de coordination de l'action associés au « Nouveau management public » et empruntés à l'entreprise privée autour des notions de responsabilité, de projet, de concertation et de communication, ainsi qu'à l'exigence croissante de reddition de comptes ou accountability permettant une régulation fondée sur les résultats de l'action éducative.

Dans de nombreux pays, le plaidoyer en faveur d'une plus grande efficacité s'est accompagné d'une rhétorique en faveur de l'introduction des logiques de marché dans les systèmes d'enseignement, le contrôle hiérarchique a priori des moyens par l'État devant céder la place à l'organisation directe ou indirecte des meilleures conditions de rencontre de l'offre et de la demande de l'éducation. À l'idéal de la « démocratie citoyenne », qui considère l'éducation comme un bien commun à charge de l'État et de professionnels de l'éducation jouissant d'une relative autonomie, se substitue celui de la « démocratie de consommation » fondée sur les principes de la souveraineté des consommateurs et de la compétition

entre les petites unités de production que seraient les établissements scolaires (Ball, 2006).

Ces orientations s'inspirent largement des principes libéraux. Les hypothèses sous-jacentes sont que le choix des établissements par les parents et l'autonomie desdits établissements permettront une meilleure adéquation entre la diversité de l'offre et la diversité de la demande d'éducation, accroîtront la responsabilité des parents et celle des professionnels de l'éducation et augmenteront la productivité moyenne des systèmes éducatifs. Débattues au sein d'un très grand nombre de systèmes nationaux, ces idées ont été très peu examinées publiquement en France, au point que l'on peut presque parler d'une « exception française » à cet égard. En effet, pour des raisons étroitement liées aux modèles politiques et éducatifs qui se sont progressivement imposés après la Révolution, les hommes politiques et les cadres de l'Administration répugnent à associer directement des valeurs marchandes à l'activité d'enseignement, ce qui n'empêche que se développent, en creux des dispositifs officiels ou en lien avec eux, des « quasi-marchés éducatifs locaux » (Delvaux et van Zanten, 2006 ; Felouzis, Maroy et van Zanten, 2013).

Parallèlement, et en contrepoint à ces discours, se développe une autre forme de consensus implicite, plus « expressive », autour d'une valeur incontestable, « l'élève au centre du système éducatif », qui a

organisé toutes les dispositions de la loi d'orientation de 1989. Plus qu'une véritable utopie éducative, « l'enfant au centre », avec sa traduction législative en élève, paraît être un topos, lieu commun qui permet des jugements contraires sur des questions à propos desquelles le consensus fait défaut. Ce lieu commun rassemble en fait plusieurs courants qui, au sein de la psychanalyse, de la psychologie, de l'éducation nouvelle et, plus récemment, du droit, concourent à mettre la cause des enfants au centre des préoccupations de la société. Toutefois, si le thème de l'enfant qui, en tant qu'élève, peut être appréhendé tour à tour comme stratège, partenaire et citoyen permet de concilier de multiples logiques, il n'est pas très mobilisateur. Son rôle est plus de désamorcer les tensions que de proposer des orientations pour l'action, ce qui fait que le consensus de principe se traduit par une très grande hétérogénéité de pratiques qui s'en réclament (Rayou, 2000).

2. Des décisions éclatées

Ce renouvellement des valeurs accompagne des décisions politiques qui n'ont pas bénéficié des mêmes effets d'annonce que les choix en matière de laïcité ou d'égalité et qui ont été prises sans rupture majeure entre les gouvernements de droite et de gauche. Elles ont surtout bénéficié d'une impulsion, discrète mais importante, dans le cadre de la

déconcentration et de la décentralisation. En effet, le caractère souvent implicite des fins affichées favorise l'émergence de consensus locaux fondés sur des dispositifs, des procédures, des repères territoriaux comme la proximité et l'identité qui se différencient nettement de l'élaboration intellectuelle et normative des politiques publiques nationales.

En raison du flou idéologique et de la territorialisation des politiques, l'influence de ces nouvelles orientations est difficile à évaluer. Les administrations locales fonctionnent encore largement comme des bureaucraties, étant donné le poids des réglementations sur les décisions. Toutefois, certains outils managériaux (projets, contrats, partenariat) commencent à être appliqués et contribuent à complexifier les modes de régulation. Un mouvement similaire est à l'œuvre dans les collectivités territoriales qui s'appuient largement sur des logiques managériales, et notamment sur l'évaluation, pour étendre leur domaine d'intervention dans le secteur éducatif. Le management a également pénétré les établissements par le biais des chefs d'établissement qui sont encouragés à maîtriser leurs contextes organisationnels et à mobiliser leurs personnels en ayant recours à de nouveaux outils comme le projet d'établissement ou le travail en équipe (cf. chap. iv).

L'introduction des logiques de marché n'est pas non plus facile à analyser, étant donné le décalage entre

les rhétoriques, les décisions prises au niveau national et les réalités du fonctionnement au niveau local. La décentralisation fonctionnelle a doté les établissements d'une marge d'action plus importante sur les plans financier et pédagogique, mais sans leur permettre officiellement de recruter leurs élèves. Or, les établissements publics les plus attractifs accueillent de fait des élèves hors de leur secteur, ce que l'Administration tolère le plus souvent et encourage parfois par le maintien ou le développement d'options ouvrant droit à des demandes de dérogation. Parallèlement, des mesures visant à assouplir les conditions d'affectation des élèves dans les établissements scolaires publics en fonction du lieu de résidence ont longtemps été prises avec une grande discrétion jusqu'à l'annonce très médiatisée en 2007 du lancement d'une nouvelle procédure devant conduire à la suppression de la carte scolaire en 2010. Les effets de ce nouveau dispositif dans différentes localités font en revanche l'objet d'une faible attention politique, cela étant encore plus vrai des réaménagements des secteurs scolaires de recrutement des établissements, réalisés par les autorités éducatives locales ou par les collectivités territoriales. Ces choix sont en effet souvent justifiés par des considérations pragmatiques, notamment la nécessité de tenir compte des évolutions démographiques et de faire face à la concurrence du secteur privé, sans mettre en avant les enjeux

politiques qui les sous-tendent, ce qui conduit à prêter peu d'attention à leur mise en œuvre concrète et à l'évaluation de leurs conséquences à court et moyen terme (van Zanten et Obin, 2010).

Les décisions qui se rattachent à la nouvelle valeur de l'élève au centre sont multiples. Elles concernent des initiatives visant à faire participer les élèves à la vie des établissements en investissant les conseils de délégués d'élèves ou les maisons des lycéens. Dans le même esprit est reconnu le droit des élèves à bénéficier de libertés d'expression, d'association, de réunion et de publication. Les établissements scolaires sont ainsi assimilés à des espaces publics où doit prendre place une construction « active » de la citoyenneté grâce à la mise en œuvre d'initiatives favorables à la prise de responsabilité par les élèves (Rayou, 1998). D'autres initiatives qui visent à encadrer la vie des enfants et des jeunes à l'extérieur des établissements ont été prises en lien avec les collectivités territoriales. On peut citer à cet égard les politiques d'aménagement du temps scolaire et d'aménagement des rythmes de vie des enfants. À cela s'ajoutent les politiques centrées sur la notion d'« enfant citoyen » qui ont débouché sur la création de conseils municipaux d'enfants et de jeunes.

3. Les influences internationales et locales

L'émergence de nouvelles valeurs autour du management et du marché est convergente avec des évolutions semblables dans d'autres pays. On observe en effet une certaine globalisation du discours éducatif au travers des pressions exercées par des instances supranationales et des médiations diverses d'experts et de consultants qui influent fortement sur les orientations des États, mais de façon différente selon les contextes nationaux (cf. chap. iii). Toutefois, alors que plusieurs gouvernements conservateurs ont, pour donner davantage de légitimité à leur adoption de politiques libérales et managériales en éducation, pris appui sur l'exemple de l'Angleterre, présentée comme un véritable laboratoire des politiques éducatives, en France aucune référence à l'étranger n'a été mobilisée. En fait, les gouvernements successifs ont introduit certains principes d'action de ces politiques en les intégrant dans une rhétorique globale de modernisation du service public d'éducation.

L'analyse de l'élaboration des politiques autour de ces nouvelles valeurs montre également qu'il est de plus en plus difficile d'isoler le processus de formulation des politiques au niveau national de celui de leur mise en œuvre au niveau local, étant donné le rôle crucial que jouent les acteurs de la base dans leur traduction concrète. Il y a, de façon évidente, une convergence vers l'établissement qui devient le lieu central de coordination des politiques nationales et locales. Une

grande responsabilité est dévolue au chef d'établissement qui doit défendre les intérêts des élèves et des parents contre ceux des seuls enseignants et intégrer l'activité pédagogique de ces derniers dans les contextes plus larges de l'établissement et de l'espace local environnant. Mais un rôle important d'interprétation des principes et d'impulsion des actions est aussi dévolu aux instances locales. Or, les choix de celles-ci, et notamment ceux des pouvoirs locaux, remettent parfois en cause les politiques centralisées sectorielles sur au moins deux dimensions. D'une part, elles fondent de plus en plus leur légitimité sur la réponse aux besoins des enfants, des jeunes et des familles et non pas des seuls élèves. D'autre part, elles cherchent à insérer l'école et ses professionnels dans des réseaux locaux auxquels participe une pluralité de partenaires associatifs et institutionnels.

Au terme de ce bref aperçu des évolutions des politiques d'éducation peut-on conclure à une transformation des « référentiels sectoriels », du champ éducatif, c'est-à-dire des catégories et des normes permettant à ce secteur de conserver une certaine autonomie tout en se situant par rapport au « référentiel global » qui condense les valeurs communes à la société globale à une période donnée (Jobert et Muller, 1987) ? L'analyse des principes affichés montre des évolutions à l'intérieur des grandes

valeurs de référence du système d'éducation – la laïcité et l'égalité – qui témoignent de l'émergence d'un modèle national plus perméable aux particularismes culturels et religieux, plus sensible aux disparités entre l'égalité de droit et les inégalités de fait, et plus ouvert aux valeurs managériales et libérales. Pourtant, l'analyse des relations entre les évolutions des rhétoriques politiques et des décisions prises montre des écarts importants entre ces deux dimensions. D'un côté, certaines valeurs affichées comme l'« intégration » et l'« équité » ont en fait, pour l'instant, des traductions politiques assez modestes. D'autre part, certaines décisions, comme celles concernant l'articulation de l'offre et de la demande sont officiellement ou de facto déléguées aux échelons locaux. Enfin, beaucoup de décisions relèvent d'un consensus mou autour de valeurs floues comme « l'élève au centre » et donnent lieu à une grande diversité de pratiques. Tout cela incite à ne pas déduire automatiquement les logiques d'action des principes de justification.

Il faut par ailleurs souligner que, si les discours et les choix politiques changent, leur évolution repose en grande partie sur l'impulsion d'acteurs extérieurs au secteur autrefois clairement délimité de l'Éducation nationale. Les influences internationales ne sont pas négligeables dans l'ouverture à une « citoyenneté plurielle », dans le passage de l'égalité à l'équité et, de

façon plus prégnante encore, dans les évolutions managériales et libérales. Sur le plan national, le cercle d'acteurs participant aux débats, aux choix et aux évaluations sur ces questions s'est également élargi. Enfin, au niveau local, on observe l'influence grandissante des collectivités territoriales. En revanche, alors que le mouvement syndical enseignant s'est, depuis ses débuts, caractérisé par sa capacité à établir un lien entre les intérêts des professions qu'il représente et des idéaux universels, on constate aujourd'hui que le système de ses représentations politiques est devenu plus flou dans ses contours et qu'il reste en partie à l'écart de ces évolutions (Geay, 1997).

Chapitre III

Autonomie, élaboration et impulsion

L'analyse des politiques suppose une prise en compte de la façon dont fonctionnent les différentes instances qui participent à leur élaboration et à leur impulsion. En matière d'éducation, la tendance dominante consiste encore en France à réfléchir en privilégiant une instance unique, l'État central, à laquelle on attribue une grande légitimité, une forte cohérence interne et une importante capacité d'action. Pourtant, les caractéristiques de l'État central doivent être réévaluées à l'aune de la globalisation qui a suscité l'émergence d'un faisceau de normes et de formes d'action publique dont la production échappe aux acteurs nationaux. La cohérence interne dans l'élaboration des politiques doit également être examinée, car elle repose sur un agencement complexe qui évolue vers l'intégration de dynamiques et d'acteurs extérieurs au champ traditionnel de l'enseignement. Enfin, la capacité d'action de l'État est plus postulée que véritablement observée, si l'on

s'en tient au très faible nombre d'études menées sur une administration dont le rôle d'impulsion a subi d'importantes transformations.

I. La globalisation et l'autonomie des politiques nationales

1. La diffusion de modèles transnationaux

L'originalité française concernant la relation entre l'école et l'État central est souvent affirmée, notamment depuis qu'elle semble menacée par la pénétration de logiques communautaires ou marchandes que l'on suppose dominantes dans d'autres pays. Il se pourrait pourtant que ce modèle soit moins spécifique qu'il n'y paraît. En effet, les comparaisons historiques internationales mettent en évidence que la création de systèmes nationaux d'enseignement a été partout intimement liée à la nécessité d'asseoir la légitimité d'un État sur un territoire par la diffusion d'une langue, d'une culture et d'une idéologie nationale communes et par la formation d'un personnel destiné à remplir des fonctions étatiques. L'idéologie du progrès et la

standardisation des programmes d'enseignement, si fréquemment associées au modèle de l'école républicaine française, seraient de fait caractéristiques d'un modèle transnational d'« école de masse ». Ce modèle se serait diffusé dans les sociétés occidentales avancées au cours du xix^e siècle, par des processus de « mimétisme institutionnel », puis dans le reste du monde en lien avec la colonisation et le développement ultérieur de nouveaux États-nations, notamment en Asie du Sud-Est où l'éducation joua un rôle essentiel dans le processus de formation étatique qui précéda et suivit l'industrialisation et le développement économique après 1945 (Meyer et al., 1992 ; Green 2013).

Si la circulation d'idées et de dispositifs éducatifs ne date donc pas d'aujourd'hui, elle s'est fortement intensifiée en lien avec l'accroissement de la compétition économique entre pays et de la part qu'y est supposée prendre l'économie de la connaissance. Parallèlement à des investissements massifs dans les nouvelles technologies et dans la recherche-développement dans les entreprises, cette économie, tournée vers la production de nouveaux savoirs et des innovations, repose en effet sur le travail de personnes dotées d'un haut niveau de formation, capables d'une grande créativité et flexibilité (Foray, 2000). Toutefois, alors que les dirigeants nationaux sont de ce fait incités à réorienter les dépenses d'éducation pour

atteindre une plus grande efficacité en matière de poursuite d'études dans l'enseignement supérieur, les études existantes montrent que les promesses de cet appel à de nouveaux talents n'ont pas été tenues. En raison des choix stratégiques des firmes, qui n'ont pas créé au même rythme des emplois permettant d'employer ces nouveaux diplômés, ni de les rémunérer à la hauteur des investissements étatiques et personnels dans leur formation, ainsi que de l'entrée dans la compétition des pays comme la Chine ou l'Inde et de leurs propres diplômés, c'est en fait à une « mise aux enchères » mondiale des prétendants à des postes hautement qualifiés à laquelle on assiste (Brown et al., 2010).

À ces processus économiques s'ajoutent des processus culturels, l'isomorphisme entre systèmes éducatifs s'expliquant aussi par un accroissement de la circulation d'idées concernant le bon fonctionnement des systèmes éducatifs du point de vue de l'efficacité, mais aussi d'autres objectifs comme l'équité ou la cohésion sociale. La dissémination mondiale de ces idées peut relever de processus relativement diffus, liés par exemple à la mobilité des étudiants vers les pôles dominants en matière d'enseignement universitaire en Amérique du Nord et en Europe. Ces derniers tendent en effet par la suite, de façon assumée ou inconsciemment, à devenir les porte-parole des modèles éducatifs et sociaux auxquels ils

ont été acculturés pendant cette période, au détriment des modèles de leur pays d'origine (Resnik, 2008).

Cette dissémination relève cependant aussi du développement plus ambitieux et intentionnel du processus de « prêt » et d'« emprunt » de politiques entre pays (Steiner-Khamsi, 2004). Dans ce processus, certains types d'échanges bilatéraux (entre les États-Unis et la Grande-Bretagne ou entre la France et l'Allemagne, par exemple) ont joué un rôle clé depuis le xix^e siècle. Mais on observe une tendance croissante à mobiliser la comparaison avec d'autres pays afin d'encourager l'adoption à l'échelle nationale des modèles et dispositifs « qui marchent » ailleurs, au nom de l'efficacité ou de l'équité (Whitty, 2012 ; Novoa et Yariv-Mashal, 2013). Certains pays jouent un rôle majeur à cet égard en apparaissant comme des « laboratoires politiques » de la mise en œuvre de différentes réformes éducatives. En Europe, c'est le cas notamment de l'Angleterre, dont le système éducatif, après avoir connu d'importants changements d'orientation libérale, a fait l'objectif de plusieurs expérimentations relevant de la « troisième voie » socio-démocrate.

Le « co-apprentissage » entre pays est favorisé par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais aussi par l'émergence de nombreux réseaux relativement autonomes ou impulsés par diverses instances

transnationales dans lesquels, par le biais de réunions répétées, un processus d'échange et de création de nouveaux projets prend place entre représentants nationaux (Freeman, 2008 ; Lange et Alexiadou, 2010). Très souvent, des individus et des groupes liés à ces réseaux jouent un rôle d'« entrepreneurs de politiques » à l'échelle internationale et contribuent à faire voyager des concepts et des dispositifs associés à ces réformes. Certains chercheurs ont ainsi joué un rôle important dans la promotion d'un modèle managérial d'« école efficace » de même que certains think tanks conservateurs ont favorisé la diffusion d'idées autour de l'introduction des logiques de marché dans les systèmes éducatifs (Ball, 2006 ; Lingard et Ozga, 2007). Dans des pays en voie de développement, on observe également l'influence d'organisations non gouvernementales (ONG). Elles sont toutefois très diverses, tant en ce qui concerne leur capacité d'action que leurs orientations, certaines cherchant à favoriser à une échelle réduite des projets indigènes, d'autres visant clairement la diffusion de modèles transnationaux. Une tendance plus récente encore est l'émergence de réseaux transnationaux où se rencontrent des philanthropes, des représentants des firmes et des décideurs politiques qui participent à l'exportation marchande des politiques éducatives et contribuent ainsi à la privatisation croissante des systèmes éducatifs (Ball, 2012).

2. Le rôle des agences internationales et des entités supranationales

La globalisation des politiques éducatives repose aussi, et de plus en plus, sur le travail intentionnel d'agences internationales dotées d'importantes ressources organisationnelles et financières (Dale et Robertson, 2012). Dans les pays les plus dépendants économiquement, dont la planification éducative est davantage orientée vers le développement de stratégies pour accéder au financement international que vers la résolution des problèmes nationaux, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international exercent une influence considérable. Pour obtenir des aides substantielles, ces pays ont en effet massivement souscrit aux recommandations de ces acteurs en matière de réduction de la dépense publique, de privatisation, de décentralisation et de supervision accrue des enseignants. Le but affiché est d'augmenter l'efficacité de leurs services éducatifs mais les effets apparaissent au mieux mitigés et d'autant plus qu'ils ne bénéficient pas toujours d'un transfert de connaissances leur permettant d'évaluer les effets de ces choix et d'élaborer des projets autonomes (Molla, 2013).

En Europe, c'est l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qui joue

actuellement un rôle central en matière d'impulsion de politiques transnationales. Cette institution, créée dans le sillage du plan Marshall et attentive aux dimensions qualitatives de la croissance économique, a donné une place importante aux questions d'éducation dès 1968 en créant dans son sein le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI). Elle a néanmoins profondément évolué dans sa philosophie comme dans son mode de gouvernance. Alors qu'au départ, des programmes éducatifs d'orientations diverses étaient portés par les représentants des pays membres et laissaient une grande latitude d'action à ces derniers, à partir des années 1980, de nombreux rapports publiés par cette institution témoignent de la priorité désormais accordée à l'impulsion autonome d'un très grand nombre de questions néanmoins toujours étroitement liées au développement économique. La promotion de l'économie de la connaissance, celle de la formation tout au long de la vie en vue d'une meilleure employabilité ou encore celle du développement du capital social afin de marier croissance économique et cohésion sociale sont devenus les thèmes centraux. Le mode de gouvernance a lui aussi connu un tournant avec la volonté de plus en plus clairement affichée par ses responsables d'infléchir, et non seulement d'informer, les politiques éducatives des pays membres, et aussi non membres, dans le sens de réformes de fond mais

aussi de modes d'organisation relevant du nouveau management public (Henry et al., 2000 ; Kallo, 2009).

Les enquêtes PISA ont joué un rôle capital dans la légitimation et l'instrumentation de ce nouveau mode d'intervention. La construction d'un consensus politique entre des pays membres porteurs d'intérêts divergents, l'appui sur diverses « communautés épistémiques » de chercheurs et la mobilisation d'importantes ressources humaines, techniques et financières ont permis en effet à l'OCDE de construire un outil qui, non seulement mesure les résultats des élèves, mais oriente les choix politiques nationaux du point de vue aussi bien des objectifs à atteindre que des moyens de leur réalisation (Normand, 2010). L'autorité de cet outil repose sur la qualité et la neutralité apparente de l'expertise scientifique sur laquelle il s'appuie et sur l'universalité de l'outil statistique, alors que son pouvoir est étroitement lié aux connexions qu'il a réussi à établir entre différents mondes (ceux de la recherche, de la politique, de l'entreprise privée, des médias) et sur les effets d'« émulation compétitive » engendrés par les procédures de comparaison et de classement des pays en fonction des résultats de leurs systèmes éducatifs (Grek, 2009 ; Carvalho, 2013). L'influence de ces enquêtes n'a cessé de s'étendre entre 2003 et 2012 car, en raison de leur écho médiatique, elles modifient la façon dont les opinions publiques nationales

perçoivent l'efficacité et l'équité des systèmes d'enseignement et interpellent leurs dirigeants. Les chercheurs eux-mêmes se voient contraints d'intégrer et d'exploiter leurs conclusions sans pouvoir facilement s'affranchir des catégories et des modes de recueil et de traitement des données qu'elles privilégient, ni les confronter à d'autres enquêtes équivalentes, trop coûteuses à entreprendre (Rochex, 2006 ; Mons, 2008).

L'influence de l'OCDE est par ailleurs fortement relayée par celle de l'Union européenne. Selon le principe de subsidiarité, l'UE aurait dû se limiter à stimuler ou à renforcer l'action des États en matière d'éducation, ce qu'elle a fait dans les années 1990 grâce à un ensemble de « livres blancs », de programmes d'échange, de coopération et de recherche et du réseau d'information Eurydice. En 2000 cependant, l'instauration au Conseil de Lisbonne de la « méthode ouverte de coordination » a marqué la transition vers un nouveau mode de gouvernance d'un espace éducatif européen dont les principales orientations concernent, à nouveau, la construction d'une économie de la connaissance, le développement de la formation tout au long de la vie et l'harmonisation des systèmes d'éducation, dans ce dernier cas en s'emparant – partiellement, car ses initiateurs ont cherché à préserver une certaine autonomie vis-à-vis des stratégies de contrôle de la Commission

européenne – du processus intergouvernemental dit « de Bologne » (Croché, 2009 ; Ravinet, 2011). Ce mode de gouvernance « douce » repose sur des réseaux d'acteurs qui incluent des élites politiques et administratives, des chercheurs, des experts et des conseillers éducatifs et des professionnels du secteur public et privé, ce qui donne l'illusion de préserver l'autonomie des dirigeants nationaux et facilite les va-et-vient des idées. Il repose aussi sur des outils, non législatifs, comme les indicateurs statistiques ou la promotion de « bonnes pratiques », permettant de contourner les résistances que rencontrent les régulations à caractère contraignant et d'exercer une influence diffuse, mais loin d'être négligeable, sur les choix politiques à l'échelle nationale (Lawn, 2006).

3. Variations et traductions nationales

La plupart des travaux cités dans la section précédente supposent une influence importante de la globalisation sur les agendas politiques nationaux, sans pouvoir souvent s'appuyer, à quelques rares exceptions près (Sotiria et al., 2009), sur des enquêtes empiriques pour étayer cette hypothèse. On peut en outre faire aisément le constat du maintien de fortes variations entre les pays concernant les objectifs, les arrangements institutionnels et les pratiques en éducation. Pour expliquer cet état de fait

sans nécessairement écarter l'idée d'une influence importante d'orientations extérieures, on peut d'emblée souligner le manque de cohérence entre les orientations proposées par les différents acteurs transnationaux. Au sein de l'OCDE par exemple a subsisté, jusqu'à la fin des années 1980, une tension entre des orientations tournées vers la poursuite d'une plus grande équité des systèmes éducatifs, portées par les sociaux-démocrates, et des orientations en faveur de l'efficacité, promues par les néolibéraux. De même, dans l'Union européenne, les impératifs économiques conduisent à mettre l'accent sur la compétitivité et la qualité des systèmes, alors que le souci de fonder une légitimité transnationale conduit à insister parallèlement sur la participation des institutions éducatives à la construction d'une citoyenneté européenne (Novoa et Lawn, 2002).

Les variations nationales peuvent aussi être attribuées à la polyphonie d'un certain nombre de concepts, comme « décentralisation », « imputabilité » (accountability), « marchandisation », « managérialisme » ou « professionnalisation », qui sont utilisés au niveau transnational pour agir sur les relations entre le niveau central et le niveau local, entre le secteur public et le secteur privé, et entre les principaux acteurs du système d'enseignement. La décentralisation est ainsi présentée tantôt comme un mouvement vers une plus grande démocratie locale par

l'élargissement de la capacité d'intervention des parents et des communautés locales à la base, tantôt comme un renforcement du contrôle à distance de l'enseignement par l'État central. De façon similaire, le concept de professionnalisation a pu être utilisé pour renforcer la compétence et l'autonomie des enseignants ou pour introduire de nouveaux modes de supervision de leur activité (van Zanten, 2002).

Une autre raison pouvant expliquer le maintien de grandes variations entre contextes nationaux concerne le degré auquel ces derniers sont en mesure de résister aux pressions des organisations internationales et d'instances supranationales. Il existe en effet des différences considérables entre les pays ayant des économies fortes et ceux plus dépendants de sources extérieures de financement. Les premiers peuvent tenir certaines influences à l'écart ou les incorporer partiellement et progressivement à leurs modèles culturels et scolaires. Les seconds les subissent davantage et doivent parfois procéder, sous la pression d'agences extérieures, à de véritables restructurations forcées de leurs systèmes d'enseignement (Ozga et Jones, 2006 ; Lingard et Ozga, 2007).

En outre, pour étudier l'influence des politiques qui circulent au sein d'espaces transnationaux, il ne suffit pas de constater leur degré d'adoption par les élites politiques nationales. D'une part, cette adoption peut

être purement discursive. Les décalages entre les rhétoriques politiques de gouvernants qui, confrontés à des problèmes et à des critiques, sont de plus en plus tentés d'avoir recours à des références externes dans leur politique symbolique, et leurs choix concrets, qui tiennent compte d'un ensemble de contraintes et d'opportunités internes, ne sont pas rares. D'autre part, les dirigeants nationaux tendent à mobiliser de façon sélective, en lien avec leurs intérêts du moment, les recommandations émanant d'instances extérieures. Même dans le cas des enquêtes PISA, ce que l'on observe dans les différents contextes nationaux, c'est moins une rationalisation de l'action publique guidée par la connaissance qu'une appropriation politique par les responsables éducatifs de leurs résultats et de leurs procédés de démonstration.

Enfin, les agendas politiques globaux ne remplacent pas les orientations et les pratiques nationales et locales, mais doivent composer avec elles. Les travaux des anthropologues de l'éducation montrent que la transposition des politiques s'accompagne partout de processus de « créolisation », c'est-à-dire de traduction dans des catégories pertinentes pour les acteurs concernés et d'accommodation aux nouveaux contextes institutionnels et sociaux (Sutton et Levinson, 2001 ; Anderson-Levitt, 2003). De ce fait, même l'adoption de modèles forts au niveau

transnational comme celui de l'État évaluateur se traduit rarement par un mode unique de régulation au niveau national ou local. La pénétration de ces modèles donne plutôt lieu à de formes diverses de multirégulation (Maroy, 2008).

II. L'élaboration et la négociation au niveau central

1. Acteurs et influences au sein du système politique

La globalisation n'est pas le seul élément nouveau dans l'élaboration des politiques. D'autres évolutions sont perceptibles dans le jeu des acteurs au niveau national. La première a trait à la répartition des compétences en matière d'éducation entre le pouvoir exécutif et les pouvoirs législatif et judiciaire. Actuellement, aux termes de la Constitution de 1958, le Parlement doit fixer les principes généraux applicables à l'enseignement et contrôler leur application alors que le gouvernement doit définir et mettre en œuvre la politique éducative. Le poids du gouvernement était néanmoins devenu très important depuis les années 1980, car, avec la raréfaction des

grandes lois de réforme, l'action du Parlement s'est trouvée considérablement réduite. Toutefois, depuis le milieu des années 2000, sous l'influence de la loi organique relative aux lois des finances (LOLF) qui organise le budget de l'État en fonction de missions, programmes et actions, et introduit un principe d'évaluation des objectifs de performance de chaque programme par le Parlement (qui peut pour cela s'appuyer sur le travail de la Cour des comptes), le rôle de ces deux instances s'est trouvé renforcé. La focalisation sur le système éducatif comme élément clé de la croissance et de la cohésion sociale les a conduites en outre à multiplier les rapports d'étude sur différentes dimensions de la politique éducative.

Parallèlement, en raison de la difficulté qu'éprouvent les gouvernants à trancher entre des options concurrentes dans la résolution de problèmes comportant des choix majeurs de société comme le port du voile islamique à l'école et de la pression des usagers qui se manifeste notamment dans tout ce qui a trait à la sécurité et à la protection des enfants, le pouvoir judiciaire joue un rôle plus important qu'auparavant. Comme dans d'autres domaines d'action, le juge devient en fait un arbitre qui n'édicte ni les finalités ni le contenu de l'action, mais qui propose des médiations procédurales entre des points de vue divergents (Duran et Thoenig, 1996).

Une autre évolution concerne le poids des différents

groupes au sein du pouvoir central. Traditionnellement, on distingue au sein de celui-ci les présidents de la République et les Premiers ministres qui donnent les impulsions et rendent les arbitrages, le ministre de l'Éducation et son cabinet, plus sensibles aux pressions des syndicats, des usagers et de l'opinion publique, et les hauts fonctionnaires du ministère plus tournés vers la faisabilité technique des réformes (Prost, 1993). Une tension, consubstantielle à la division entre le domaine du politique, et celui de l'Administration, existe depuis toujours entre le ministre, fort de sa légitimité politique et les membres des directions ministérielles, qui se réclament de leur légitimité technique et bureaucratique. Toutefois, depuis plusieurs décennies, les fréquents changements de gouvernement et de ministres, mais aussi la multiplication et la « technicité » croissante des dossiers qu'il faut traiter, renforcent le pouvoir des responsables des services, et ce, d'autant plus que peu de ministres de l'Éducation agissent comme des chefs de leur Administration. En même temps, le politique reprend le dessus par le biais des membres de cabinets de plus en plus pléthoriques. Ces derniers se substituent à l'Administration en instruisant les dossiers et en communiquant directement avec les chefs de bureau ou l'instrumentalisent par la demande incessante d'études et d'informations et la politisation de toutes les décisions (Joutard et Thélot, 1999).

La nécessité d'une plus grande expertise technique et d'une plus forte légitimité politique a par ailleurs favorisé le développement de nombreuses instances de concertation au cours des trente dernières années. Celles-ci réunissent tantôt des experts internes et externes à l'appareil éducatif comme dans le Conseil national des programmes, tantôt des représentants des acteurs du système éducatif, comme dans le Conseil supérieur de l'éducation, qui donne des avis sur les objectifs et le fonctionnement du système public d'éducation. Toutefois, en raison de leur nombre, de la durée de vie éphémère de certaines d'entre elles et du caractère flou de leur domaine d'action, ainsi que de la structuration interne de la prise de décision au niveau national, ces instances influent de façon fluctuante sur les orientations des politiques éducatives (Clément, 2012 ; Legris, 2014).

Cette politique de concertation s'étend également, au-delà des instances permanentes rattachées au ministère, à des commissions consultatives créées à l'occasion de telle ou telle réforme et composées généralement de représentants des syndicats d'enseignants, des associations de parents et du monde de l'entreprise, ainsi que de chercheurs et d'intellectuels. Le rôle de ces commissions est de nourrir les projets et de cautionner les décisions, mais aussi de diffuser dans l'institution des idées nouvelles dans l'espoir qu'elles feront leur chemin dans le moyen

terme. On observe en outre une institutionnalisation du recours à des experts scientifiques qui assument des fonctions autrefois dévolues à certaines catégories de hauts fonctionnaires, et notamment aux inspecteurs généraux. Leur liberté d'expression est importante, car ils sont souvent considérés comme des intellectuels plus que comme de simples experts. Toutefois, leur pouvoir « technocratique » au nom d'une compétence scientifique, mais aussi de leur capacité à produire un savoir à usage pratique et politique, reste très faible par rapport au pouvoir politique (Tanguy, 1995 ; Bongrand, 2010).

Une autre évolution a trait à l'affaiblissement de l'autonomie et de l'isolement du champ éducatif par rapport à d'autres domaines d'action. On observe en effet, en premier lieu, l'influence croissante de l'économie dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives. Cette influence s'est exercée d'abord, dans les années 1960, au travers de la planification éducative centralisée qui prenait appui sur les plans du commissariat général au Plan. Elle a pris par la suite un caractère moins dirigiste et plus décentralisé, car l'État se réserve le choix des priorités, mais renvoie sur d'autres acteurs sociaux, et notamment sur les collectivités locales et les organisations patronales ou professionnelles, la responsabilité d'une planification plus fine, liée à un territoire ou à un secteur économique (Charlot, 1995).

Elle s'affirme à nouveau au niveau central depuis quelques années au travers de l'objectif de réduction de dépenses publiques qui donne un rôle très important, entre autres, aux experts de l'inspection des Finances.

La seconde tendance concerne la plus grande articulation des politiques d'éducation avec d'autres politiques sectorielles, rendue nécessaire par l'indivisibilité et la complexité des problèmes que l'État actuel doit résoudre en réponse aux demandes de plus en plus nombreuses qui lui sont adressées, mais aussi en réaction aux effets de son action antérieure (Duran, 2010 a). Certes, la tendance globale au développement de politiques interministérielles transversales rencontre encore de fortes résistances au sein d'un État enseignant très attaché à son autonomie et génère des tensions avec les autres administrations aux niveaux national et local. Toutefois, la politique des zones d'éducation prioritaires, lancée en 1981, a joué un rôle pionnier en la matière par la coordination nationale et locale avec la politique de la ville qui s'est renforcée au fil des années. Cette coordination concerne autant les finalités et les principes des politiques d'éducation prioritaire et de la ville qui concourent tous les deux à la lutte contre l'exclusion sociale, que la définition des aires de mise en œuvre, des démarches et des procédures. Elle se traduit également par le financement commun de

diverses actions (Morel, 2001 ; Robert, 2009).

2. La négociation avec la profession et les syndicats

En France, la construction des politiques publiques sectorielles repose sur l'interaction entre les représentants politiques et des organisations sociales reconnues et soutenues par l'État comme partenaires sociaux qui consentent à imposer une certaine discipline à leurs ressortissants en contrepartie de leur participation active à la définition, voire à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant (Jobert et Muller, 1987). Le secteur de l'éducation est l'un des plus représentatifs de ce modèle, car le système de décision y repose sur une alliance historique entre l'État et les enseignants, représentés par leurs syndicats. Il combine en fait une coconstruction des réformes avec la profession enseignante au niveau central avec une imposition autoritaire de ces mêmes réformes par les administrations centrales et locales. Ce modèle de régulation corporative et bureaucratique s'oppose à une régulation par le marché, fondée sur l'alliance entre l'État et les parents d'élèves, et à une régulation communautaire impliquant des accords entre les enseignants et les parents (Barroso, 2000).

La capacité de représentation des syndicats était très étroitement liée à leur implantation dans la profession.

Dans le passé, le taux d'adhésion très élevé des enseignants a permis à leurs syndicats de jouer un rôle comparable aux centrales interprofessionnelles dans les négociations collectives avec l'État. Le pouvoir de médiation de ces derniers a aussi longtemps reposé sur leur capacité à épouser les spécificités du monde enseignant tant du point de vue des identités professionnelles des adhérents que de l'organisation administrative. Cela s'est traduit par le développement d'un syndicalisme enseignant autonome et par la constitution de syndicats pour chaque corps ou catégorie de personnels qui recourent et renforcent les divisions historiques internes entre le primaire et le secondaire et entre les personnels enseignants et non enseignants (Geay, 1997). Enfin, les syndicats enseignants ont aussi bâti leur puissance sur leurs liens avec des associations professionnelles, des mouvements pédagogiques, des mutuelles et des coopératives pouvant prendre potentiellement en charge toutes les dimensions de la vie des enseignants.

Les syndicats ont participé à la construction des politiques éducatives sur un triple mode. En effet, le syndicalisme enseignant ne se situe pas seulement sur le terrain de la lutte telle qu'elle s'est constituée dans l'histoire du mouvement ouvrier, mais aussi sur celui de la régulation des groupes professionnels au sein desquels ils recrutent leurs adhérents (Robert,

1995). D'une part, les syndicats organisent des actions d'opposition aux projets en cours via les pétitions, les communiqués de presse, les grèves et les manifestations. Mais, d'autre part, ils sont consultés et associés de façon formelle ou informelle au processus d'élaboration des politiques et suivent très étroitement chaque dossier de réforme. Ils participent également à de nombreux organismes consultatifs et notamment au Conseil supérieur de l'éducation, où ils jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des textes et leur discussion publique.

À cela se rajoute la participation au niveau académique et départemental des représentants syndicaux à la cogestion des carrières. En amont, les syndicats négocient avec la direction des personnels enseignants ou avec les membres du cabinet du ministre le contenu des circulaires régissant l'accès à un corps et avec l'Inspection générale de la manière d'attribuer ou d'harmoniser les notes pédagogiques que reçoivent les enseignants. Dans les commissions paritaires, ils n'interviennent pas seulement pour veiller à l'application des règles et des procédures, mais participent au préalable à leur élaboration, analysent en détail les situations individuelles et font des propositions. S'agissant des mutations, dossier sensible où se joue une grande partie de la crédibilité des organisations syndicales au quotidien, celles-ci font remplir à leurs adhérents des fiches de mutation

parallèlement à celles qu'ils renvoient à l'Administration, procèdent à des vérifications, avancent des solutions et informent leurs collègues de façon souvent plus rapide et plus complète que les instances officielles. Ces organisations ont ainsi su combiner de façon très efficace la défense des intérêts individuels des adhérents et la gestion bureaucratique du système main dans la main avec l'Administration.

Toutefois, depuis les années 1990, on constate une forte baisse du taux de syndicalisation, qui va de pair avec le développement d'un rapport essentiellement utilitariste au syndicalisme de la part des jeunes enseignants, en même temps qu'avec une moindre efficacité des modes d'intervention des organisations syndicales. Les actions collectives des enseignants, traditionnellement plus disciplinées et moins combatives que celles des syndicats paysans et ouvriers, sont moins contrôlées par les dirigeants qu'autrefois. Des « coordinations » externes aux syndicats ont vu le jour, et les grèves, comme celles du printemps 2003, sont désormais plus suivies et plus longues, notamment dans les établissements les plus en difficulté, ce qui s'explique à la fois par la présence plus active de jeunes enseignants et par l'influence croissante de militants d'extrême gauche qui jugent la mobilisation dans la rue trop modérée pour être efficace. L'influence croissante des organisations internationales, ainsi que de différents

groupes de pression sur la prise de décision au niveau national, tend par ailleurs à affaiblir le pouvoir de négociation des syndicats avec les instances centrales. Enfin, la participation à la cogestion du système au niveau local, sans véritable poids politique dans les instances de concertation comme les conseils académiques ou départementaux, limite fortement leur capacité à infléchir les orientations des politiques éducatives locales.

III. L'impulsion et la médiation de l'Administration

1. Une administration bureaucratique originale

L'analyse de la construction des politiques n'est toutefois complète que si l'on intègre le fonctionnement de l'Administration, composante organisationnelle de l'État, qui joue un rôle central dans l'impulsion et la traduction réglementaire des politiques. L'administration de l'Éducation nationale se caractérise tout d'abord par sa place spécifique au sein de l'appareil administratif étatique. En effet, l'Université impériale fondée par Napoléon en 1806 a

disposé dès ses débuts d'une grande marge d'autonomie par rapport au gouvernement et aux autres administrations, car elle était supposée assurer une fonction de magistrature morale. Cet héritage est encore présent aujourd'hui, notamment dans les attributions des recteurs qui ont autorité sur tous les ordres d'enseignement, de la maternelle à l'université, et disposent d'une grande autonomie administrative, leurs missions échappant en grande partie à la tutelle des préfets de région. Cette administration occupe aussi une place à part au sein de l'Administration étatique par le mode de recrutement interne de ses personnels d'encadrement. Les responsables des directions centrales, des services extérieurs de l'Éducation nationale et des établissements sont en effet majoritairement issus du corps enseignant soit par tradition, soit en raison de dispositions réglementaires, et on y trouve un très faible nombre d'énarques.

La centralisation, qui atteint son apogée sous la V^e République, période pendant laquelle on assiste à un vaste mouvement de rationalisation administrative, institutionnelle et pédagogique du système d'enseignement, est un autre trait caractéristique de l'administration de l'éducation. L'Administration centrale conserve encore des compétences essentielles, mais, en raison de la déconcentration progressive entreprise depuis les années 1960, elle

assume essentiellement des tâches de réglementation de l'action administrative qu'il revient aux « services extérieurs » (rectorats, inspections académiques et établissements) de mettre en œuvre. Cette réglementation, valable sur l'ensemble du territoire national, concerne la définition du curriculum (parcours éducatifs, programmes et méthodes d'enseignement, examens et procédures d'orientation), la gestion des personnels (recrutement, carrières, mouvement), la répartition des moyens budgétaires et l'évaluation des actions et des résultats obtenus. Il faut néanmoins signaler que, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, le droit joue un rôle mineur dans l'impulsion des réformes au sein de l'Éducation nationale. Les administrations centrales privilégient en effet des procédures, comme les circulaires et les notes de service, au bas de la hiérarchie juridique. Justifiées par l'urgence et par la nécessité de mieux faire accepter les mesures préconisées avant de les rendre contraignantes, ces procédures contribuent à un empilement et à une sédimentation de consignes peu propices à la fixation et au rappel ultérieur des priorités, brouillant et affaiblissant les messages que l'autorité centrale adresse à ses agents (Gauthier, 2001).

Un autre trait important de l'administration de l'éducation est la segmentation interne des directions, des services et des tâches. Cette segmentation est

déjà très marquée au sein de l'Administration centrale dans laquelle l'intitulé très changeant des directions a souvent entériné dans le passé et, à un moindre degré, entérine encore aujourd'hui les divisions entre les ordres et les types d'enseignement (primaire, secondaire, technique et professionnel, supérieur). Elle caractérise aussi les rectorats et les inspections académiques au sein desquels le cloisonnement et la division technique du travail sont extrêmement forts entre les services et à l'intérieur des services. Cette segmentation se double du caractère impersonnel, standardisé et routinier des activités, notamment au sein des administrations locales, traditionnellement instances d'exécution dont les missions, les objectifs, les moyens budgétaires et les principaux moyens organisationnels étaient, jusqu'à récemment, étroitement définis au niveau central.

À ces traits s'ajoute l'omniprésence de la hiérarchie dans les discours et les relations entre les agents. Les organigrammes des rectorats et des inspections académiques permettent de repérer une ligne hiérarchique fonctionnelle principale qui va du recteur ou de l'inspecteur d'académie et ses adjoints au secrétaire général, aux chefs de division et aux chefs de bureau. Les agents prennent rarement d'initiatives sans l'aval de leurs supérieurs hiérarchiques, ce qui alourdit considérablement la prise de décision et la circulation des informations. Il faut par ailleurs noter

que la hiérarchie fonctionnelle est renforcée par la hiérarchie statutaire dans la mesure où l'on observe une forte correspondance entre les rôles, les fonctions et les statuts, ces derniers étant très variés et localisés sur une échelle comportant une pluralité de corps, de grades et de classes. Serait-on donc face à un modèle parfait de bureaucratie organisationnelle ? En fait, les recherches montrent que dans l'activité interne des administrations, le poids des traditions, du charisme et des affinités, ainsi que celui de la gestion corporatiste du système par les personnels, limite l'emprise interne de la bureaucratie qui se donne à voir surtout dans les relations avec l'extérieur (Giraud et Milly, 2003).

En outre, et avec des conséquences beaucoup plus importantes dès lors que l'on s'intéresse aux effets de l'action administrative, on constate un fort découplage entre celle-ci et le cœur de l'activité qu'elle est censée encadrer, c'est-à-dire l'action pédagogique dans la classe. Deux hiérarchies verticales, avec des objectifs et des modes d'action spécifiques, ont longtemps coexisté sans s'interpénétrer : une hiérarchie « administrative » qui descend des directeurs de l'Administration centrale vers les recteurs, les inspecteurs d'académie et les chefs d'établissement, et qui se charge de l'organisation de l'enseignement, et une hiérarchie « pédagogique » qui relie directement l'Inspection générale aux enseignants via les

inspecteurs pédagogiques régionaux et assume la gestion pédagogique du système (programmes, horaires, examens) et des enseignants (recrutement, carrière, contrôle). Cette division a entraîné une séparation entre l'administration et la pédagogie plus forte que dans d'autres systèmes d'enseignement et affaibli la légitimité de l'administration aux yeux des enseignants (Toulemonde, 2003).

2. De la bureaucratie à la postbureaucratie ?

On observe cependant, depuis quelques années, une relative ouverture aux innovations mises en œuvre dans d'autres administrations et des tentatives pour transposer les analyses menées sur celles-ci avec pour résultat la banalisation relative d'une administration très attachée à sa spécificité (Dutercq, 2001). Peut-on néanmoins parler déjà d'une évolution de l'idéal de type bureaucratique vers un idéal de type postbureaucratique ? On observe en fait, à ce stade, une prise de conscience des nouveaux rôles que l'Administration doit jouer qui s'accompagne d'une timide rénovation des pratiques. Cette prise de conscience est perceptible dans la diffusion d'une nouvelle définition de la compétence des personnels d'encadrement qui doivent être non seulement experts dans leurs domaines d'intervention, mais capables de développer des projets, d'animer des équipes et de

mener des évaluations. Cela a conduit à mettre en place des formations à l'encadrement jusque-là largement inexistantes avec la création, en 1987, d'un centre de formation des cadres rattaché à l'Administration centrale qui deviendra, en 1990, le Centre national de formation des personnels d'inspection et de direction, dit centre Condorcet et en 1994, l'École supérieure des personnels d'encadrement puis, en 2003, l'École supérieure de l'Éducation nationale (ESEN) basée à Poitiers. L'autonomie de fonctionnement de cette instance est cependant fortement limitée par son rattachement à la direction de l'Encadrement du ministère de l'Éducation nationale. La contribution des formations proposées au passage de l'administration au management est en outre très modérée, en raison du mode de recrutement des cadres, du caractère limité et haché de leur formation initiale et de l'absence d'une formation continue pleinement intégrée à l'exercice de leurs fonctions.

Dans un contexte de globalisation et de décentralisation, le renouvellement de l'Administration suppose en outre la redéfinition d'un centre stratégique qui fixe les règles du jeu, identifie les acteurs légitimes et veille à la répartition équitable des coûts et des bénéfices (Duran et Thoenig, 1996). Ce renouvellement doit procéder non pas par le haut, mais par le bas, c'est-à-dire en recomposant l'Administration centrale à

partir des besoins des enseignants et des établissements scolaires. Des évolutions s'amorcent dans ce sens. Toutefois, ainsi que le relèvent plusieurs rapports, la constitution de ce centre stratégique reste encore problématique, notamment en raison du maintien des cloisonnements entre les directions, qui ne permettent ni la globalisation des moyens ni des actions communes, et du caractère encore très réglementaire de la régulation hiérarchique. Au niveau des rectorats et des inspections académiques, on constate également des évolutions dans l'organisation qui sont moins liées à une réflexion globale interne qu'à des pressions externes : l'augmentation de la masse des prestations à fournir en lien avec l'expansion du système d'enseignement, la multiplication des politiques, la déconcentration et la décentralisation, et les exigences nouvelles des familles et des entreprises (Demailly, 1992).

On observe également une évolution progressive de la notion de « responsabilité administrative ». Si la coupure entre ce qui relève de la stratégie politique globale, c'est-à-dire de la détermination des finalités et des règles du jeu, et ce qui relève de la compétence administrative se maintient, il ne s'agit plus pour les échelons locaux, comme dans le cadre bureaucratique classique, d'ajuster les moyens aux finalités, mais de choisir et adapter des moyens ou, plus largement, des solutions en fonction de l'intérêt général local, c'est-à-

dire de réfléchir non pas en termes de conformité aux règles, mais en termes de résultats et de conséquences des actions (Duran, 2010 a). Cette conception se traduit dans les rectorats et les inspections d'académie par l'émergence de nouvelles compétences techniques (connaissance fine des territoires, développement de nouveaux outils d'impulsion, de contrôle et d'évaluation) et politiques (capacité à clarifier, hiérarchiser et rendre opératoires les objectifs et les efforts à fournir par chacun). Des changements sont aussi intervenus dans le mode de gestion des personnels : mise en place d'une gestion prévisionnelle tenant compte des départs à la retraite et de la carte de formations projetée par chaque académie, différenciation des trajectoires professionnelles, création de nouvelles catégories de personnels pour faire face aux besoins des établissements. Toutefois, ces changements, conduits dans une période de baisse de ressources financières, sont trop modestes pour que l'on puisse parler d'une véritable gestion qualitative des ressources humaines (Buisson-Fenet, 2008).

Par ailleurs, la mise en place de ces nouvelles démarches se heurte au maintien, voire au renforcement de la logique hiérarchique. Ainsi, si l'État central s'est officiellement dessaisi de plusieurs compétences, il cherche par diverses voies à maintenir un pouvoir de contrôle sur les échelons locaux.

Plusieurs observateurs notent ainsi que les « dialogues de gestion » menés dans le cadre des nouvelles politiques de contractualisation avec les académies sont plutôt l'occasion pour les représentants du ministère d'évaluer le degré auquel des objectifs fixés au niveau central ont été atteints, que pour les recteurs de défendre la possibilité de les adapter aux spécificités régionales. À leur tour, du fait du nombre croissant de compétences qui leur sont attribuées, les rectorats tendent à se comporter comme de « petits ministères » à l'égard des inspections académiques, dans la continuité plutôt qu'en rupture avec leur rôle de représentant direct du pouvoir central chargé d'affirmer ses prérogatives au sein d'un espace géographique particulier (Condette, 2009). Les recteurs comme les IA maintiennent aussi une relation d'autorité forte avec des chefs d'établissement dont ils cadrent de fait, de mille et une façons, l'autonomie de décision. Il y a donc un risque non négligeable de voir les nouveaux modes de régulation retraduits dans des catégories et des modes de fonctionnement caractéristiques du modèle bureaucratique toujours en vigueur (Lang, 2005).

On constate certes que la séparation entre la hiérarchie administrative et la hiérarchie pédagogique tend à s'estomper sous l'influence de la déconcentration et de la décentralisation. D'une part, alors que les administrations locales ont été

dessaisies par la décentralisation de la prise en charge des conditions matérielles de fonctionnement des établissements, confiée aux collectivités territoriales, elles ont reçu, dans le cadre de la déconcentration, de nombreux pouvoirs de gestion pédagogique en matière de cadrage d'impulsion des projets d'établissement et d'impulsion de tous les nouveaux dispositifs pédagogiques. D'autre part, en lien avec cette évolution, l'organisation et les missions de la hiérarchie pédagogique ont dû être revues. Le rôle des IPR, qui sont depuis 1990 sous la tutelle des recteurs, consiste de plus en plus non seulement à inspecter individuellement les enseignants, mais à conseiller les autorités académiques et les chefs d'établissement. L'IGEN joue de son côté un rôle plus important de conseil et d'aide à la mise en œuvre de la politique éducative auprès du ministre, mais aussi des personnels de l'encadrement territorial. En somme, le système tend à « pédagogiser » la hiérarchie administrative et à demander à la hiérarchie pédagogique d'intégrer les dimensions administratives et financières. On est loin cependant encore d'un couplage satisfaisant de ces diverses fonctions dans l'activité ordinaire de l'institution (Toulemonde, 2003).

Longtemps taxée d'un fort immobilisme, l'Éducation nationale apparaît actuellement en pleine mutation. Peu enclins à adopter une rhétorique valorisant la globalisation des réformes éducatives, les dirigeants

politiques et les responsables administratifs ont néanmoins « importé » de l'étranger de nombreux concepts et dispositifs aujourd'hui en vigueur dans le champ de l'éducation. Réticents au départ aux évaluations internationales, ils doivent néanmoins tenir compte de leurs enseignements en vue du maintien de la compétitivité de la France au niveau international, dans laquelle l'éducation joue un rôle central. L'harmonisation européenne engendre par ailleurs des changements importants, pour l'instant surtout visibles au niveau de l'enseignement supérieur.

Parallèlement, d'autres évolutions sont en cours dans le système de décision au niveau national. Il s'agit cependant d'évolutions qui proviennent davantage de l'extérieur que de l'intérieur du système, comme l'influence croissante du pouvoir législatif ou du ministère des Finances, ou qui témoignent de son affaiblissement comme la moindre efficacité des modes traditionnels d'intervention des syndicats. En fait, le sommet du système politique comme l'Administration centrale, qui sont interdépendants, mais qui ne travaillent pas nécessairement de façon coordonnée, semblent avoir du mal à se transformer. Les changements les plus importants sont à l'œuvre à l'intérieur des administrations déconcentrées qui, sous la pression des usagers et des collectivités territoriales, développent de nouvelles procédures de régulation. Ces dernières sont néanmoins freinées

dans leur action par la répartition complexe des compétences dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation, par l'organisation segmentée et bureaucratique des services, et par leur manque de légitimité pédagogique auprès des enseignants.

Chapitre IV

Gestion, mise en œuvre et évaluation

L'étude des politiques d'éducation ne peut s'arrêter à l'analyse de leur élaboration par le pouvoir politique et de leur traduction réglementaire par l'Administration au niveau central. On sait en effet que beaucoup de réformes n'ont jamais été appliquées sur le terrain ou l'ont été sous des formes divergentes, voire contraires aux intentions des réformateurs. En outre, l'analyse de la gestion et de la mise en œuvre locale prend actuellement une importance plus grande que par le passé en raison de l'autonomie dévolue à la base et de la nécessité d'adapter le traitement des problèmes à l'hétérogénéité des territoires. Les acteurs locaux jouent dès lors un rôle central dans l'évaluation de la faisabilité locale des politiques et la création des conditions de leur réalisation. Le travail d'adaptation et de médiation qu'ils doivent accomplir renforce aussi le rôle de l'évaluation, celle-ci devant estimer les effets a posteriori de leur action.

I. La gestion éducative territoriale

1. L'articulation de la déconcentration, de la décentralisation et de la territorialisation

Pour comprendre la gestion éducative territoriale, il est nécessaire de tenir compte de l'enchevêtrement à l'échelle locale des processus de déconcentration, de territorialisation et de décentralisation. La déconcentration administrative est la procédure la plus ancienne. Mise en œuvre dès les premières années de la V^e République pour alléger la lourdeur du fonctionnement étatique en créant des centres de responsabilité soumis à l'autorité du pouvoir central mais dotés d'une autonomie administrative, elle devient dans les années 1980 l'accompagnement nécessaire à la décentralisation, permettant aux responsables des collectivités territoriales d'avoir à leur niveau des interlocuteurs étatiques responsables. Depuis l'établissement de la « charte de la déconcentration » (1992) et de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire (1995), elle est devenue une réforme de fond visant à

faire des services déconcentrés un outil d'adaptation du service public aux besoins différenciés des territoires. Dans le domaine de l'éducation, la déconcentration s'est traduite par la délégation aux échelons locaux, et notamment aux recteurs, de compétences concernant la gestion pédagogique de l'offre de formation et la répartition des moyens qui font l'objet d'une dotation globalisée, ainsi que le mouvement des enseignants.

La démarche de « territorialisation » des politiques éducatives se fonde, quant à elle, sur deux principes : la prise en compte des disparités spatiales en matière d'éducation et l'appui sur l'échelon local pour les réduire. On peut en distinguer deux modalités. La première, interne à l'Éducation nationale, se traduit par une répartition inégalitaire des moyens en faveur d'établissements et de zones choisis selon des indicateurs sociaux et scolaires : les politiques d'« établissements sensibles » ou de « zones violence » sont des exemples de cette orientation. La seconde se base sur la mise en place de partenariats entre l'Éducation nationale, d'autres ministères (Justice, Culture, Sports...) et des collectivités territoriales. Ces dispositifs comprennent les contrats éducatifs locaux, les contrats de ville, les contrats locaux de sécurité ou les contrats d'accompagnement scolaire. Les zones d'éducation prioritaires, qui constituent le dispositif le plus ancien (1981) et le plus emblématique de cette

démarche, participent de ces deux modalités. Elles combinent en effet une « discrimination positive par aire » et des formes novatrices d'articulation avec les contrats de ville et les autres dispositifs contractuels au niveau local.

La décentralisation éducative territoriale, qu'instaurent les lois de 1983 et 1985 dans le cadre plus global de la réforme institutionnelle de 1982, avait pour objectif initial de transférer aux collectivités locales le fonctionnement matériel des établissements dans un esprit de rationalisation et de gestion de proximité des locaux et des équipements scolaires. Cela a conduit à l'attribution de blocs de compétences similaires en matière de construction, de reconstruction, d'extension et de fonctionnement des établissements scolaires pour les différents niveaux à chaque collectivité. Les communes sont compétentes au niveau des écoles, les départements pour les collèges et les transports scolaires, les régions pour les lycées et la formation professionnelle, tandis que l'État conserve la responsabilité de l'enseignement supérieur. Toutefois, la décentralisation est allée beaucoup plus loin dans les faits. Les collectivités territoriales ont largement investi les domaines de l'offre de formation et de l'orientation, du soutien et de la médiation scolaires et même le financement des universités et des IUT alors que l'enseignement supérieur avait été exclu des lois de décentralisation.

L'entrecroisement sur le terrain de ces différents processus rend la gestion territoriale particulièrement complexe, car il s'agit de gérer des interdépendances dans un univers décisionnel fragmenté entre agences publiques et entre niveaux de gouvernement (Duran, 2010 a). À l'intérieur de l'État déconcentré, l'harmonisation des compétences est problématique entre les inspections académiques, responsables principalement de l'enseignement primaire et des collèges, et les rectorats, qui sont particulièrement concernés par les lycées, car dans la pratique, les compétences se chevauchent : les collèges dépendent des inspections académiques, mais ce sont les rectorats qui gèrent les personnels qui y exercent leur activité ; les lycées dépendent du recteur, mais c'est l'inspecteur d'académie qui y affecte les élèves. L'harmonisation est aussi problématique entre les services déconcentrés de l'Éducation, d'autres services déconcentrés et les préfetures de région ou de département à propos de la conduite des politiques territoriales interministérielles. La belle architecture par niveaux de la décentralisation est également mise en cause dans l'activité ordinaire des institutions, car beaucoup de décisions, notamment en matière de constructions scolaires, impliquent simultanément deux, voire les trois niveaux. Ces problèmes d'articulation ne sont pas purement techniques, mais aussi politiques. Ainsi entre les rectorats et les inspections académiques, les problèmes de

coordination sont en fait la conséquence des pouvoirs de plus en plus étendus des recteurs, qui menacent l'autonomie déjà très limitée des inspecteurs d'académie, dont il apparaît nécessaire de redéfinir le rôle. De même, les tensions entre les recteurs, les inspecteurs d'académie et les préfets de région et de département supposent une analyse politique du fonctionnement de l'« interministérialité » au niveau local.

Mais, parce que ses conséquences sont plus importantes, c'est surtout sur le jeu déconcentration-décentralisation qu'il faut se pencher. On observe à cet égard des évolutions allant dans le sens d'un renforcement de l'implication et de l'autonomie des collectivités territoriales. Concernant les dynamiques éducatives à l'échelle régionale, et notamment la construction de l'offre de formation, les recherches montrent que le mode de coordination des années 1980 dans lequel le conseil régional entérinait les initiatives du rectorat cède la place, depuis la loi quinquennale, à un autre dans lequel c'est à l'Éducation nationale d'argumenter ses choix face aux pouvoirs locaux (Verdier, 2006). De même, les analyses sur l'action de certains départements en matière d'accompagnement de l'action éducative et de délimitation des secteurs scolaires des collèges mettent en évidence des efforts considérables pour infléchir les dynamiques sociales et pédagogiques

(Dutercq, 2000 ; van Zanten et Obin, 2010). On voit même certaines municipalités développer des politiques éducatives ambitieuses au-delà de l'enseignement primaire pour lequel elles sont responsables grâce au financement de projets dans les établissements et au recours à des intervenants extérieurs (van Zanten, 1997).

Or, ces évolutions vont de pair avec de nouvelles formes de politisation. Les tensions qui émergent concernent parfois des divergences dans les orientations politiques à propos de sujets comme le soutien aux établissements privés, la libéralisation de la carte scolaire ou le développement de l'apprentissage dès le collège (Verdier 2006 ; Dupuy, 2010). Plus souvent cependant, ce sont des questions liées à la délimitation du rôle de chacun, au partage des informations ou aux modalités de concertation qui donnent lieu à des conflits (Ben-Ayed, 2009). Au cœur de ces tensions se trouvent les atouts différents de l'État et des collectivités territoriales. Le premier conserve encore une forte légitimité en tant que garant des valeurs du service public d'éducation sur l'ensemble du territoire, mais sa capacité d'action, à la fois en raison du manque de ressources et de l'affaiblissement de son emprise sur les acteurs locaux, s'est fortement érodée. En revanche, certaines collectivités territoriales tout au moins possèdent les moyens financiers et humains pour intervenir

localement, y compris au-delà de leurs domaines formels de compétence, mais leur action bénéficie rarement du même consensus normatif que celle de l'État (van Zanten, 2004).

2. De l'encadrement hiérarchique à la régulation procédurale ?

La gestion territoriale repose aussi sur un ensemble de procédures qui sont mobilisées pour contrôler le travail des acteurs locaux et susciter leur engagement. Traditionnellement, dans le système éducatif français, la régulation de l'activité dans les établissements était assurée par deux mécanismes majeurs. Le premier comprenait un ensemble de règles juridiques et techniques valables pour l'ensemble du territoire, mais avec la possibilité pour les autorités locales, qui y fondaient une grande partie de leur pouvoir, d'opérer des arbitrages d'opportunité et des dérogations afin de tenir compte des contextes et des situations particulières. L'emprise limitée de cette régulation de type bureaucratique sur le travail enseignant était compensée par un autre mécanisme, à savoir l'inculcation de valeurs communes auxquelles il était fait appel ensuite. Ce mécanisme a été particulièrement efficace dans le cas des instituteurs formés dans les écoles normales, véritables « institutions totales », et dont toute la carrière se déroulait à l'intérieur du monde très fermé de

l'enseignement primaire. Or, si ces modes de régulation n'ont pas disparu, ils ne s'avèrent plus aussi efficaces que par le passé. L'uniformité des règles n'est pas adaptée à la prise en compte des différences parmi les publics scolaires. Dans les établissements de la périphérie, notamment, soumis à de nombreuses pressions externes et internes, les contournements et les arrangements se multiplient. Et, parallèlement, la régulation normative s'affaiblit en lien avec le flou qui entoure les finalités des réformes et les changements dans les modalités de recrutement et de formation des enseignants. Elle est remplacée, particulièrement dans les établissements recevant le plus d'élèves en difficulté, par des tentatives de moralisation renvoyant aux responsabilités individuelles (van Zanten, 2001).

Pour pallier ces dysfonctionnements, on voit émerger de nouvelles procédures. Le « projet », qui met l'accent sur la responsabilité des acteurs et leur capacité à proposer des solutions collectives adaptées aux situations locales, en est une des principales. C'est en effet autour d'un « projet de zone » que l'on incite les bonnes volontés à l'intérieur et à l'extérieur de l'école à se mobiliser dans les zones d'éducation prioritaires. C'est aussi en développant des politiques incitatives de financement de projets que les collectivités territoriales, notamment les municipalités et les conseils généraux, ont pu légitimer leur participation au fonctionnement pédagogique des

établissements (van Zanten, 1997). Les projets sont aussi une composante importante de la modernisation des services déconcentrés. Ils ont été conçus comme un élément central de l'autonomie des établissements, la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 en faisant une obligation pour tous les lycées, collèges et écoles. Les académies elles-mêmes et, de plus en plus, leurs différents services doivent aussi avoir des projets.

La notion de « contrat », plus tardive dans le discours officiel que celle de projet, lui est étroitement liée dans la mesure où il s'agit de formaliser un engagement réciproque de volontés autonomes, s'inscrivant dans le registre de la coopération et non pas de la commande, autour d'un ou des projets. Les contrats ont dans un premier temps été utilisés davantage comme un moyen d'apprentissage collectif et de mobilisation des acteurs que comme une convention : l'engagement au sens d'« implication » l'emportait sur l'engagement au sens d'« obligation » (Glasman, 1999). Ils ont connu un développement très important dans le cadre des politiques éducatives locales à caractère interministériel. Actuellement, ils se répartissent en deux catégories : ceux à vocation large, comme les contrats de ville et les contrats éducatifs locaux (CEL), et ceux à visée sectorielle, comme les contrats locaux de sécurité (CLS) et les contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS). La relance des

zones d'éducation prioritaires s'est également accompagnée d'une idée neuve, le « contrat de réussite », censée lutter contre l'image d'échec associée aux ZEP et recentrer les activités sur les apprentissages, mais aussi renforcer l'engagement des différents participants et notamment de l'encadrement. L'association plus étroite des procédures contractuelles à la réorganisation managériale de l'Éducation nationale a néanmoins contribué à accentuer la dimension de contrôle de la réalisation d'objectifs au détriment de l'engagement volontaire et de l'apprentissage collectif (Gaudin, 2007).

La notion de « partenariat » se développe de façon parallèle à celles de projet et de contrat pour faire référence aux alliances entre les différents acteurs qui participent aux nouvelles formes de l'action publique locale. Elle a été, dès le départ, un des pivots de la politique des zones d'éducation prioritaires, la lutte contre l'échec scolaire y devant prendre appui sur la collaboration entre des acteurs de terrain mais aussi entre différents financeurs. Des partenariats entre les « opérateurs » et entre les concepteurs et les financeurs des actions sont aussi au cœur des politiques locales interministérielles. À la notion de partenariat, on peut adjoindre celle de « réseau », utilisée dans la relance des ZEP en 1998 pour contrecarrer l'image négative de la notion de zone, introduire des modes de

collaboration plus souples entre les établissements et favoriser les sorties du dispositif, et prédominante dans le discours administratif sur les relations qui doivent s'établir entre les établissements appartenant à une même entité géographique.

Peut-on néanmoins conclure à l'émergence d'une « gouvernance » éducative locale, c'est-à-dire d'une coordination moins marquée par la régulation hiérarchique et bureaucratique des activités associant une diversité d'acteurs (Le Galès, 1998) ? Le recours au « projet », au « contrat » ou au « partenariat » s'inscrit dans une logique visant à favoriser l'autonomie, l'innovation et la souplesse dans les administrations éducatives locales et les établissements, mais ces instruments ont été incorporés à un cadre réglementaire resté largement inchangé. C'est le cas des projets d'établissement obligatoires qui font l'objet d'un fort cadrage par les rectorats et les inspections académiques et dont l'ambition se heurte au maintien des normes centralisées concernant les contenus d'enseignement, ce qui explique qu'ils ne contribuent qu'à la marge à la mobilisation des acteurs et des établissements. L'État conserve par ailleurs le contrôle de leur mise en œuvre alors que l'instabilité des personnes en charge dans les administrations locales, le décalage entre leur formation et les nouveaux rôles qu'elles doivent assumer et le manque de ressources limitent

fortement leur développement. À cela s'ajoute le fait que ces procédures souffrent clairement d'une absence de légitimité. Alors que, comme le note Patrice Duran (2010 b), la bureaucratie, telle que l'analyse Max Weber, est à la fois « autorité », c'est-à-dire constitution d'un ordre social légitime, et « pouvoir », c'est-à-dire mode d'organisation du travail en vue de la résolution de problèmes pratiques, ces nouvelles procédures sont orientées vers l'action, mais se caractérisent par un grand flou quant à leurs fondements normatifs. Or, une telle situation est propice à des soupçons concernant les motivations de ceux qui en sont les porteurs et à la dénonciation du caractère arbitraire de leurs choix.

De ces limites témoigne a contrario l'action d'un nouvel acteur des politiques publiques d'éducation, les grandes écoles. En effet, ces institutions, qui s'investissent depuis 2001 dans des actions en faveur de l'égalité des chances et de la diversité, ont mieux réussi que les administrations locales à mobiliser cet ensemble d'instruments, en contournant, voire en infléchissant certaines pesanteurs réglementaires, en développant de nouvelles compétences et en levant des fonds publics et privés. Très autonomes par rapport aux administrations locales et aux collectivités territoriales, elles ont aussi mieux réussi à établir leur autorité autour d'un objectif délimité : la sélection et l'accompagnement de bons élèves issus

d'établissements défavorisés pour favoriser leur entrée dans des filières d'élite (van Zanten, 2010).

II. La mise en œuvre dans les établissements

1. Les dynamiques externes

Des changements sont aussi observables à propos des établissements scolaires, qui ne doivent pas être conçus comme des espaces d'exécution, mais de contextualisation et de transformation des politiques entretenant des relations relativement autonomes avec leur environnement social, institutionnel et politique. On peut souligner à cet égard la création récente d'espaces locaux administratifs ayant pour but d'instaurer un dialogue moins formel entre l'Administration et les établissements et de développer des formes nouvelles de coopération entre ces derniers. Les « bassins de formation » ont ainsi pour mission principale d'associer les lycées d'une même aire géographique à la construction et à l'harmonisation de l'offre de formation. À une échelle plus réduite, les « districts scolaires » doivent permettre aux inspections académiques d'harmoniser le fonctionnement pédagogique des lycées et des collèges. Ces instances ne jouent cependant qu'un

rôle encore modeste de régulation, car l'Administration a du mal à passer de la logique traditionnelle d'encadrement hiérarchique à une logique d'« animation », et à articuler ce nouveau type de régulation de contrôle avec la régulation autonome mise en œuvre par les chefs d'établissement qui cherchent, dans ce cadre, à échanger des idées et à ajuster leurs pratiques.

Par ailleurs, n'ayant pas été conçues dans cette optique, ces instances, qui n'intègrent pas les établissements relevant du secteur privé et ne se penchent pas habituellement sur les flux locaux d'élèves, n'infléchissent qu'à la marge la compétition entre établissements. Cette compétition n'est pas un phénomène nouveau, mais a été aiguisée par les stratégies de choix des parents et par l'accroissement des filières et d'options. En effet, pour retenir une population flottante de familles prête à se tourner vers un enseignement privé qui paraît proposer un cadre de scolarisation plus favorable à la réussite et au développement personnel des élèves ou à déployer beaucoup d'énergie pour que leurs enfants accèdent aux établissements publics situés en haut de l'échelle de prestige, beaucoup de lycées et de collèges publics développent leur offre pédagogique soit pour attirer de bons élèves extérieurs à leurs secteurs de recrutement, soit pour offrir à l'interne des parcours attractifs à côté d'options réservées aux élèves les

plus en difficulté. Ces stratégies sont tolérées, voire encouragées par les autorités éducatives ou politiques locales qui visent également ainsi à mettre en valeur l'offre éducative sur leur territoire (Delvaux et van Zanten, 2006 ; Broccolichi, Ben-Ayed et Trancart, 2010 ; Barrault, 2012).

Les chefs d'établissement jouent un rôle central dans ces dynamiques. Leur position est devenue plus complexe, car ils se trouvent à la croisée de la déconcentration en tant que représentants de l'État et de la décentralisation fonctionnelle, en tant que présidents du conseil d'administration des EPLE (établissements publics locaux d'enseignement). Leur relation avec leurs autorités administratives de tutelle évolue globalement dans le sens d'une régulation à dominante contractuelle par le biais de diagnostics d'établissements et des lettres de mission qui leur permettent de négocier partiellement les objectifs et les moyens de leur action. Leur position change aussi vis-à-vis des collectivités territoriales avec lesquelles des échanges beaucoup plus intenses que par le passé ont lieu autour du bâti et des équipements, mais aussi de l'offre de formation ou des problèmes de prévention et de sécurité. Beaucoup se sentent néanmoins tiraillés entre les logiques d'action de ces deux tutelles (Dutercq, 2001). Ils sont également très impliqués dans la promotion ou la défense de leur établissement au travers du développement de l'offre

éducative, mais aussi de diverses actions de communication, dans un marché scolaire où la difficulté à évaluer la qualité du service éducatif des établissements scolaires laisse une large place aux « réputations » construites autour de savoirs d'expérience et de rumeurs qui circulent dans les réseaux locaux de parents (Felouzis et Perroton, 2007 ; van Zanten, 2009).

2. Les dynamiques internes

Cette implication dans des logiques concurrentielles crée des conflits normatifs chez les chefs d'établissement, qui interagissent avec les désaccords que suscite la pression administrative, visant à leur faire assumer un rôle de managers de projets et de ressources humaines à l'intérieur des établissements. Les valeurs et les qualités attendues chez eux, dans les deux cas, entrent en effet en tension avec les normes du service public, notamment avec l'égalité formelle de traitement des élèves et des personnels (Barrère, 2006). Les proviseurs et les principaux des établissements publics ne disposent pas par ailleurs de l'autorité, du pouvoir et des ressources nécessaires pour assumer leurs nouvelles fonctions managériales. Le rôle d'animateur de nouveaux dispositifs d'enseignement qu'ils sont censés jouer, et auquel ils adhèrent en majorité, se heurte à leur manque de légitimité pédagogique auprès des enseignants en

même temps qu'au fait qu'ils ne peuvent ni les recruter, ni gérer leur carrière, ni jouer un rôle majeur dans leur évaluation. Ils peuvent néanmoins exercer une influence indirecte sur l'acte pédagogique par le biais de la dotation horaire globalisée (DHG), qui permet aux EPLE d'organiser leurs structures en fonction de leurs spécificités et de leurs projets, par le mode d'organisation qu'ils adoptent pour la confection des emplois du temps, la répartition des classes ou l'orientation des élèves et par leur rôle dans l'accueil des nouveaux enseignants ainsi que dans la formation continue des personnels. Leur implication dans le domaine de la « vie scolaire » ne soulève pas les mêmes problèmes. Bien que les questions de sécurité, de surveillance et d'intégration des élèves soient un souci croissant des chefs d'établissement par la responsabilité morale et juridique qui leur est associée et qu'ils disposent d'une marge d'action plus grande auprès des personnels non enseignants impliqués dans ces activités, beaucoup d'entre eux répugnent à s'investir dans ces domaines, moins prestigieux à leurs yeux que celui de l'enseignement (Grellier, 1998).

Les dynamiques internes reposent aussi, dans une large mesure, sur l'activité des enseignants. Ces derniers disposent d'une grande liberté dans leurs classes, y compris dans les systèmes centralisés comme le système français, car le cadrage de

l'activité par les programmes nationaux et l'évaluation des inspecteurs ne concerne pas directement les méthodes d'enseignement et s'accompagne d'un faible pouvoir de contrôle de la part du chef d'établissement et des parents. Or, si cette liberté est indispensable à l'interaction avec des publics diversifiés d'élèves, elle peut être source d'inégalités, car les enseignants, comme tous les street level bureaucrats [1] (Lipsky, 1980), cherchent à réduire l'écart entre les normes centralisées et l'idéal de service qui régissent leur activité d'une part et les caractéristiques de leurs « clients » et de leurs cadres de travail d'autre part, par la construction de représentations stéréotypées de leurs élèves, l'adaptation des pratiques d'enseignement, de discipline et d'évaluation, et l'élaboration d'éthiques professionnelles contextualisées. Cette liberté individuelle fait aussi actuellement obstacle à la négociation des changements à l'échelle des établissements. En effet, la régulation collégiale est très faible parmi les enseignants en raison de l'organisation des établissements scolaires en « cellules » étanches, mais aussi du fait qu'ils échangent et travaillent en commun en fonction d'affinités électives davantage que des difficultés qu'ils rencontrent ou de projets pédagogiques qu'ils envisagent de mettre en œuvre (Tardif et Lessard, 1999). Cela les conduit à opposer des résistances individuelles plutôt qu'à chercher à exercer une influence en tant que collectif

professionnel sur l'évolution de leurs contextes de travail.

Bien que les enseignants y occupent encore une place prédominante, ils ne sont pas les seuls professionnels à travailler dans les établissements. De façon générale, mais plus accentuée dans les établissements de la périphérie, on observe un accroissement et une diversification des personnels (conseillers d'orientation, documentalistes, conseillers d'éducation, surveillants mais aussi assistantes sociales scolaires, infirmières scolaires, assistants d'éducation) qui prennent en charge de nombreuses tâches éducatives, sociales et sociomédicales en principe complémentaires aux activités d'enseignement (Tardiff et Lévasseur, 2010). Dans les faits, cependant, entre les enseignants et les non-enseignants prédominent souvent des formes d'ignorance réciproque, de contrôle de l'information, de délégation du « sale boulot » ou d'empiétement dans la conduite des actions qui nuisent à l'efficacité globale de l'établissement. Ces relations problématiques sont dues à la difficulté à segmenter des tâches d'éducation, dont l'indivisibilité est la caractéristique première, et aux différences de statut et de prestige, d'emplois du temps et de présence dans l'établissement ainsi que de modes d'échanges avec les élèves. Mais ils résultent aussi de la faible attention qui a été accordée dans les réformes

récentes à la coordination des activités dans les établissements et au faible rôle fédérateur des chefs d'établissement (van Zanten, 2001).

3. La place des usagers

Le rôle des « usagers » a été fortement revalorisé dans les discours sur la rénovation des services publics, mais davantage comme objets que comme sujets des nouvelles régulations. Dans l'enseignement, en outre, les relations entre l'administration et les usagers présentent des traits particuliers. D'une part, en raison du caractère obligatoire de la scolarisation, les parents et les élèves sont des « usagers captifs ». D'autre part, le rôle d'utilisateur est partagé : c'est l'enfant qui reçoit les services, mais c'est le parent qui est en mesure d'apprécier leur efficacité, notamment au début de la scolarité.

Étant donné la nature du travail pédagogique, sa qualité comme les satisfactions professionnelles qu'il procure dépendent étroitement de l'implication des élèves dans les tâches prescrites et de leur acceptation des normes scolaires. On constate donc sans surprise que les enseignants opèrent des distinctions entre leurs contextes de travail et construisent des carrières professionnelles moins en fonction des caractéristiques des environnements professionnels que de celles des usagers élèves.

Occupant ainsi une place centrale en tant qu'objets de l'action pédagogique et éducative, les élèves ont en revanche beaucoup de mal à se faire reconnaître comme des sujets politiques dans les établissements. Si l'on constate une juridicisation croissante des relations entre les professionnels et les usagers, c'est bien davantage au profit des premiers, qui demandent à disposer des outils pour limiter leur responsabilité et lutter contre la violence scolaire, que des seconds, qui voient souvent leurs droits en matière de respect ou de confidentialité bafoués (Merle, 2005). Certes, les élèves ont gagné progressivement des nouveaux droits en matière d'expression, d'association, de réunion et de publication dans les établissements, mais ils les sous-utilisent en raison du cadre normatif dans lequel ils doivent les exercer. Les enseignants restent le plus souvent maîtres des décisions, percevant le droit des élèves plus comme un droit au savoir que comme un droit à l'expression, et les établissements comme des lieux de préparation à la citoyenneté plutôt que d'exercice de cette dernière. Les élèves, de leur côté, développent plutôt des formes d'autoprotection qui leur évitent d'entrer dans une trame d'engagements sociaux avec des adultes (Rayou, 1998).

La place des usagers parents est non moins ambiguë. Leurs pratiques « consuméristes » sont souvent critiquées par les professionnels de l'éducation et par l'Administration car, invoquant les dimensions éthique

et politique de leur rôle de promotion de l'intérêt général, ces derniers refusent de se voir comme de simples prestataires de services (Buisson-Fenet, 2004). Toutefois, le refus d'une proportion croissante de parents d'endosser le rôle d'« administré assujéti » que leur attribuent les agents scolaires est rarement mis en relation par ces derniers avec le fait que l'administration scolaire a surtout, ces dernières années, élargi les droits individuels des parents en matière d'orientation et de choix de l'établissement ou de recours en justice par la voie de la médiation ou du contentieux légal, au détriment de leur participation collective au fonctionnement des établissements et des instances de décision à l'échelle locale (van Zanten, 2009 ; Barrault, 2011).

En effet, c'est seulement en 1968 que les représentants des parents ont été admis à participer aux conseils d'administration et aux conseils de classe dans les collèges et les lycées, en 1975 qu'apparaissent les premiers conseils d'école dans les écoles primaires et maternelles et en 1985 que les conseils académiques s'ouvrent aux représentants des usagers en lien avec la décentralisation du système éducatif. Des évolutions sont perceptibles concernant le rôle des parents dans l'élaboration des politiques d'établissement ou de politiques éducatives émanant des collectivités territoriales, notamment des municipalités. Elles restent cependant modestes non

seulement en raison de la méfiance historique de l'administration et des enseignants à l'égard des usagers et des groupements locaux, mais aussi de l'incapacité des parents à construire une cause commune à partir des attentes différentes et concurrentes qu'ils ont pour leurs enfants et de points de vue divergents concernant les objectifs de leur action et leurs modes d'intervention. De ce fait, les associations de parents d'élèves, qui ont une certaine influence sur les décisions au niveau national, ont plus de mal à jouer un rôle de médiation au niveau local, et ce, d'autant plus que leur représentativité reste faible et très variable entre les établissements (Barthélemy, 1995).

III. Évaluation et régulation

1. Le développement de l'évaluation

Les changements dans la gestion territoriale et dans la mise en œuvre des politiques éducatives vont de pair avec le développement de l'évaluation. La mesure des acquisitions des élèves et le contrôle de la qualité du travail des maîtres sont, depuis leur création, au cœur de l'activité de l'Administration et des corps d'inspection. Ce n'est néanmoins que depuis une

vingtaine d'années, avec la création en 1987 de la direction de l'Évaluation et de la Prospective (DEP) et l'extension, avec la loi d'orientation de 1989, du rôle des inspections générales pour inclure l'évaluation des réformes, des formations, des programmes, des méthodes et de résultats des élèves, mais aussi des établissements et des académies, que les pouvoirs publics tentent de faire de l'évaluation un outil de régulation.

On observe néanmoins de nombreuses fluctuations dans les choix politiques qui n'ont pas permis à ce jour l'institutionnalisation de l'évaluation. Si la DEP joua un rôle important pendant une dizaine d'années grâce à la réalisation de nombreuses études et à la mise à disposition de leurs résultats auprès de l'Administration et des professionnels, mais aussi du grand public par le biais de deux publications généralistes, L'État de l'école et Géographie de l'école, ses prérogatives ont été limitées par la suite. Entre 2000 et 2005, la coordination des évaluations fut confiée à une instance consultative, le Haut Conseil d'évaluation de l'école, et celle qui en a pris la suite, le Haut Conseil à l'éducation, n'a pas repris toutes ses activités, notamment celle cruciale de production d'états des lieux de la recherche autour de questions centrales de politique éducative. Quant aux inspecteurs généraux, s'ils ont été jusqu'en 1992 les acteurs centraux de la politique française d'évaluation,

ils se trouvent actuellement en concurrence avec d'autres producteurs de connaissances au niveau national, notamment les magistrats de la Cour des comptes, qui mènent des enquêtes thématiques sur certains aspects du fonctionnement du système éducatif, et au niveau international, principalement l'OCDE, et font l'objet depuis quelques années d'une faible sollicitation de la part du ministre (Pons, 2010 a).

En l'absence d'une politique cohérente en matière d'évaluation, on assiste à la coexistence de trois grands types d'opérations de collecte d'informations sur le système éducatif informant, à des degrés divers, les politiques éducatives. Le premier, le plus développé, correspond aux évaluations des résultats des élèves, qui comprennent à leur tour deux modalités. Il y a tout d'abord les évaluations, dites « de masse », des acquis des élèves introduites par la DEP en 1989 et dont l'objectif principal est d'aider les enseignants à situer les forces et les faiblesses de chaque élève, afin de pouvoir adapter leurs pratiques éducatives aux besoins de leur public, mais également d'informer individuellement les parents pour qu'ils puissent suivre de plus près la scolarité de leurs enfants (Pons, 2010 b). S'y ajoutent celles de l'Observatoire permanent des acquis des élèves, qui, dans la tradition des enquêtes par panel développées par le service de statistiques du ministère dans les

années 1970, mène des évaluations des compétences transversales des élèves dans des domaines variés comme l'apprentissage de la lecture ou de la citoyenneté.

La collecte, le traitement et la diffusion des données sur les établissements, est plus récente puisque ce n'est qu'en 1995 que furent créés les indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré (IPES). Ces indicateurs ont une double fonction. La première est de fournir des informations sur la valeur ajoutée des lycées, c'est-à-dire sur l'écart entre le taux de réussite des élèves au baccalauréat et celui attendu en fonction de leurs caractéristiques sociales et scolaires. Cette démarche répond tardivement à la publication de palmarès des lycées par la presse hebdomadaire et vise à informer les choix des familles mais aussi, et surtout, à accroître la capacité de contrôle de l'État. La seconde fonction est de permettre aux établissements d'autoévaluer leurs points forts et leurs points faibles et de fournir à l'administration de nouveaux outils pour leur pilotage grâce à la mise au point d'indicateurs relatifs à la population accueillie, aux moyens, au fonctionnement interne, aux relations avec l'environnement et aux résultats. L'Inspection générale, comme la Cour des comptes mènent aussi, plus ponctuellement, des études qualitatives, sur la base d'échantillons réduits, sur des aspects précis de leur fonctionnement.

À ces démarches, il faut ajouter l'examen de politiques et d'innovations éducatives. Sur le plan national, le volume d'évaluations est étroitement corrélé à l'importance accordée à telle réforme ou à telle action en raison de sa place dans l'ensemble du système et de la conjoncture politique et éducative. Sur le plan local, on observe la multiplication d'études et d'expertises qui permettent de percevoir les effets de tel ou tel dispositif, mais non d'avoir une vue d'ensemble des conséquences de la décentralisation. À ces différentes échelles, on observe aussi depuis le milieu des années 2000 le développement d'expérimentations, c'est-à-dire de dispositifs limités dans le temps et l'espace permettant de tester de nouvelles approches, favorisé par la possibilité de déroger aux textes nationaux ouverte par la loi d'orientation de 2005 et par la création d'un fonds d'expérimentation pour la jeunesse en 2008 (Bernard et Michaut, 2012). Les évaluations par expérimentation randomisée, souvent menées par des économistes, essaient de s'affranchir des biais de sélection inhérents aux évaluations conduites à l'aide de données d'observation non expérimentales en proposant d'affecter de manière aléatoire les établissements scolaires, classes ou élèves choisis à un groupe de traitement qui bénéficiera du dispositif devant être évalué, ou bien à un groupe de contrôle qui n'en bénéficiera pas. Toutefois, les expérimentations non seulement se heurtent souvent sur le terrain à des

réticences d'ordre éthique (notamment le déni de traitement au groupe de contrôle), mais comportent également plusieurs biais liés aux réactions des acteurs concernés qu'il est important de chercher à réduire ou à intégrer dans les interprétations (Fougère, 2012).

2. Limites et usages de l'évaluation

Les évaluations ne constituent pas l'outil majeur de rationalisation de l'activité éducative que certains appellent de leurs vœux pour diverses raisons. La première a trait à leur base scientifique. Les sciences humaines et sociales appliquées à l'éducation ne sont pas en mesure de produire ni des savoirs totalement exhaustifs ni totalement neutres : elles ne peuvent produire au mieux que des modèles simplifiés des réalités éducatives et élucider leurs liens avec les catégories indigènes et les valeurs qui les fondent. Cet idéal modeste est néanmoins lui-même difficilement atteint pour des raisons liées à l'organisation des communautés scientifiques. En éducation, les recherches sont nombreuses, mais peu coordonnées par un ministère qui ne comporte pas de direction ni même de sous-direction de la recherche et qui a très peu commandé depuis les années 1980 des études et des travaux à un Institut national de recherche pédagogique dont les missions ont été progressivement réduites, et dont la production a été

peu évaluée, mal diffusée et sous-utilisée (Prost, 2001). De cette sous-utilisation des recherches de façon plus générale sont aussi en partie responsables les chercheurs dont l'attitude dominante fut longtemps celle du mépris et de la critique du politique. Ces rapports ont pourtant beaucoup évolué au point que certains travaux dénoncent aujourd'hui une sociologie de l'éducation qui serait devenue une science au service de l'État (Poupeau, 2003).

Les faiblesses du dispositif français d'évaluation s'expliquent aussi par la concurrence entre les chercheurs et les évaluateurs officiels et entre ces derniers autour de la production des connaissances les plus à même de rendre compte de la complexité des réalités éducatives et les plus pertinentes pour éclairer l'action des décideurs, de l'administration et des enseignants (Pons, 2010 a ; Bressoux et Lima, 2011). Cette concurrence est d'autant plus vive qu'elle se heurte au flou qui entoure la demande politique d'évaluation. Ce flou s'explique par l'importance de la composante charismatique dans le système éducatif français : les qualités intellectuelles et morales des responsables sont perçues comme plus importantes que les connaissances auxquelles ils pourraient faire appel pour fonder leurs décisions. Il est dû aussi à la nécessité, dans le cadre du système néocorporatiste encore partiellement en vigueur, de limiter les conflits avec la profession enseignante (van Zanten, 2008).

Ces deux facteurs expliquent aussi pourquoi les dirigeants ont tendance à mettre l'accent sur des finalités très générales, sans clarifier et hiérarchiser les objectifs, ni les moyens d'action, ce qui ne favorise guère le recours à des données précises, ni avant ni après le lancement des réformes (Duru-Bellat et Jarousse, 2001). Enfin, le tempo politique, dicté par le rythme rapide des élections et des changements de gouvernement, conduit les responsables politiques à multiplier les effets d'annonce, en se servant de façon sélective des résultats à court terme de l'évaluation à des fins de communication, et à se désintéresser des effets à moyen et à long terme des réformes.

L'évaluation se heurte aussi aux résistances de l'Administration et des enseignants. Dans les deux cas, on observe une faible croyance dans la capacité de la connaissance à favoriser la rationalisation de l'action publique et une forte valorisation de l'expérience. Les analyses et les propositions d'une administration, qui a encore tendance à croire qu'elle peut se penser elle-même grâce à une « science étatique » dont seraient dépositaires ses élites, ses inspecteurs et ses fonctionnaires, se fondent ainsi moins sur des hypothèses et des outils de recherche et d'évaluation, même si l'on observe une pénétration partielle de l'approche scientifique dans son activité ordinaire, que sur la familiarité de ses membres avec les institutions éducatives. Cette familiarité est liée à

la longue fréquentation des institutions scolaires en tant qu'élèves, au fait que de nombreux responsables administratifs sont d'anciens enseignants et à des trajectoires professionnelles fondées sur l'exercice de fonctions d'encadrement dans différents niveaux et lieux du système éducatif.

Chez les enseignants, on observe une conjonction de formes de résistance d'ordre cognitif et politique. Pour que ces derniers s'approprient les résultats des évaluations, il faut d'abord qu'ils pensent qu'elles ont quelque chose à leur apprendre. Or, leur formation, dans laquelle la place de la recherche en éducation est fortement minorée, et leur socialisation professionnelle, qui repose largement sur le contact individuel avec les élèves, les conduisent surtout à se fier à des analyses personnelles de cas empiriques qui vont parfois à l'encontre des résultats des travaux mettant en œuvre une approche scientifique. Mais les enseignants résistent aussi aux évaluations, car ils les perçoivent comme un accroissement du contrôle rapproché de leur activité par les administrations locales et les chefs d'établissement, ainsi que par les parents, quand les résultats sont rendus publics (Maroy, 2006 b). Les politiques fondées sur l'accountability, comme No Child Left Behind aux États-Unis, sont, de ce point de vue, loin de faire l'unanimité (Meuret, 2012). Les chefs d'établissements, eux-mêmes soumis à ces pressions, y voient aussi une

réduction de leur autonomie, mais s'y soumettent plus volontiers que les enseignants tout en demeurant ambivalents quant à leurs conséquences sur la perception par leurs supérieurs, par les enseignants et par les parents de la légitimité et de l'efficacité de leur action (Barrère, 2011). Les évaluations sont par ailleurs mobilisées de façon limitée par les parents soit parce que ces derniers ne maîtrisent pas suffisamment leurs fondements techniques pour comprendre leurs implications (ce qui est le cas aussi parfois des enseignants et des chefs d'établissement), soit parce que leurs conclusions ne suffisent pas comme point d'appui pour la construction de stratégies individuelles (Felouzis, Maroy et van Zanten, 2013).

Mais les évaluations ont des usages autres que celui de fournir les bases d'une « injonction argumentée » pour transformer les pratiques. Ce sont aussi des outils destinés à partager les connaissances pour encourager l'engagement des acteurs, favoriser la négociation et la prise de décision et élargir le débat démocratique. Elles sont porteuses alors d'apprentissages collectifs concernant l'explicitation des problèmes, la création des valeurs communes ou l'institutionnalisation de l'action publique. Tel semble avoir été le cas de la première vague d'évaluation de la politique de décentralisation de la formation professionnelle qui a permis de tester les capacités relatives de la région et de l'État, d'analyser la

pertinence du Plan régional de développement des formations (PRDF) et d'explorer diverses modalités de coopération (de Montricher, 1998). Cette utilisation pose néanmoins des problèmes, car on tente ainsi de résoudre des problèmes de coordination entre ministères ou entre acteurs locaux qui résultent des divergences dans les finalités poursuivies ou des rapports de force que l'évaluation ne peut à elle seule régler. Par ailleurs, si l'intégration d'acteurs extérieurs au jeu politique et notamment des usagers à l'évaluation peut permettre d'accroître leur réflexivité et leur implication (Warin, 1993), il y a un risque à confondre consultation et avis expert, participation et construction de la décision, comme dans le cas des consultations des lycéens.

Enfin, les évaluations sont aussi utilisées pour renforcer la crédibilité, l'autorité et la légitimité des instances qui les conçoivent et les mettent en œuvre. On observe notamment qu'à l'échelle locale les acteurs politiques, particulièrement les institutions régionales, ont dans un premier temps investi du temps et de l'argent dans le recueil et le traitement d'informations, notamment de type statistique, pour renforcer leur légitimité et accroître leur capacité d'action (Verdier, 2006). Le contrôle de l'évaluation donne aussi prise à de nombreux jeux de pouvoir entre les administrations déconcentrées, qui conduisent le plus souvent des expertises internes, et les conseils

généraux ou certaines municipalités, qui ont davantage recours à des expertises en provenance de cabinets de consultation privés, et se servent de l'évaluation pour constituer des réseaux d'action élargis renforçant leur pouvoir, ainsi qu'à des fins de communication politique, le choix des opérateurs permettant de contrôler l'objet de l'évaluation, sa conduite et sa médiatisation (Dutercq, 2000).

L'analyse de la gestion et de la mise en œuvre locales des politiques montre les difficultés d'élaboration de nouveaux modes de régulation. Ces difficultés ont plusieurs explications. La première est que les processus de déconcentration, de décentralisation et de territorialisation ne répondent pas à une demande de la base. Ils sont perçus comme des injonctions d'un État central soupçonné de vouloir se décharger de ses responsabilités politiques et financières et de démanteler ainsi les bases du service public d'éducation. À cela s'ajoute le manque de légitimité des instances locales et des procédures qu'elles mettent en œuvre, les chevauchements des instances et des niveaux d'intervention et les limites que pose le maintien des nombreux traits du cadre réglementaire ancien.

En outre, les professionnels de l'éducation ont du mal à s'inscrire pleinement dans ce processus. Longtemps habitués à dialoguer sur un mode individuel et parfois « clientéliste » avec l'Administration, les chefs

d'établissement peinent à développer de nouvelles formes de négociation. Cette négociation est par ailleurs rendue plus délicate par l'absence de consensus interne entre les chefs d'établissement et les enseignants, très libres dans leur classe mais très faiblement organisés au niveau de l'établissement, les non-enseignants, qui ont du mal à légitimer leur rôle, et les parents qui exercent une influence importante à titre individuel, mais dont la prise de parole en tant que collectif est problématique. L'évaluation peut aider à résoudre une partie de ces problèmes en tendant aux acteurs un miroir de leur action et en favorisant des formes nouvelles de participation et d'exercice de l'autorité. Toutefois, il est illusoire de penser qu'elle peut réduire des résistances ou réguler des pratiques qui ne relèvent pas seulement du registre de la rationalité scientifique ou qu'elle peut permettre de clarifier les finalités du système éducatif et de distribuer des sanctions et des récompenses en se substituant au politique.

Notes

[1] Une traduction approximative et réductrice de ce terme pourrait être « fonctionnaires de terrain ».

Conclusion

Après la période des grandes réformes éducatives des années 1960-1970, nous assistons depuis une trentaine d'années à une fragmentation de l'action publique en éducation. Pour tenir compte des limites des politiques antérieures en matière de démocratisation et d'intégration, ainsi que des demandes croissantes à l'égard du système scolaire en provenance d'autres secteurs de l'État et de la société civile, les institutions politiques ont dû multiplier et varier leurs modes d'intervention. Plus que jamais, il est nécessaire de parler des politiques d'éducation au pluriel. Or, cette évolution, qui pourrait a priori s'inscrire dans une logique d'extension et de renforcement du pouvoir de l'État éducateur, l'a rendu de fait plus fragile et plus ouvert aux critiques que par le passé.

Une première raison en est la modification des frontières de l'État qui intervient sans que les responsabilités des différents niveaux de décision aient été clarifiées. La décentralisation a favorisé l'éclosion de politiques locales qui remettent de fait en cause l'étagement par niveaux – les écoles aux communes, les collèges aux départements et les lycées aux régions – et les domaines d'intervention prévus par la

loi. La légitimité de l'action des collectivités territoriales est fragilisée par la non-prise en compte de ces évolutions par l'État central et par l'absence d'évaluations globales de leurs effets. Parallèlement, de nouvelles instances supranationales comme l'Union européenne cadrent beaucoup plus fortement que par le passé les orientations des politiques nationales, y compris dans le domaine de l'éducation qui relève en principe de la compétence de chaque État. Pourtant, on observe un grand vide de réflexion politique concernant l'impact de ces tendances sur l'autonomie des systèmes d'éducation nationaux et sur la capacité des États à coordonner leur action au-delà des frontières traditionnelles.

Une deuxième raison renvoie au fait que l'État apparaît incapable d'établir des priorités en l'absence d'un consensus social fort sur les finalités du système d'enseignement. Il est vain d'imaginer qu'un grand débat sur l'école permettra de trancher définitivement entre les valeurs et entre les idées qui doivent orienter les choix politiques. Une certaine pluralité est nécessaire et même souhaitable pour tenir compte des besoins et des souhaits différenciés des individus et des groupes dans les sociétés contemporaines, ce qui suppose plutôt le fonctionnement permanent de divers forums de discussion. Mais il est également important de tenir compte des implications des choix. Cela suppose une grande attention aux glissements

entre les déclarations de principe et les choix effectifs tels qu'ils résultent de la négociation politique, de la traduction technique par l'Administration et des conditions de la mise en œuvre sur le terrain. Mais cela suppose aussi une analyse des effets des politiques sur leurs destinataires et, plus largement, sur l'évolution du système scolaire et social.

Une troisième raison tient à la dissociation entre l'action politique et celle de l'Administration. Une des grandes forces du système éducatif français est l'existence d'une administration autonome par rapport au système politique, qui garantit la continuité dans l'application des règles en dépit des changements de gouvernement et des pressions extérieures. Pourtant, cet isolement de l'Administration nuit actuellement à son action, notamment dans un contexte de plus grande déconcentration de l'action éducative. En effet, pour améliorer la capacité des administrations à réguler l'activité des institutions et des acteurs du système d'enseignement, leur rôle politique dans la traduction concrète des réformes et dans leur adaptation à la diversité des contextes locaux doit être reconnu et soutenu. De même, pour pouvoir coordonner les initiatives des autres administrations, des collectivités locales et des usagers directs ou indirects du système d'enseignement (parents, entreprises, associations), il est nécessaire que les administrations développent, au-delà de la logique

dominante des arrangements et des ajustements, de nouvelles formes de négociation.

Enfin, une quatrième raison tient au divorce croissant entre l'État et les enseignants, qui fait apparaître un grand nombre de réformes comme des velléités de changement s'arrêtant aux portes de la classe. Ce divorce est la conséquence de l'affaiblissement de la régulation normative qui renvoie aux difficultés de l'institution à énoncer ses finalités, mais aussi à l'impact limité des institutions de formation sur la socialisation professionnelle et à l'important renouvellement démographique de la profession. Il résulte également des problèmes réels que pose l'articulation de la gestion administrative et de la gestion pédagogique du travail dans les établissements d'enseignement. Ainsi, l'impulsion de nombreuses réformes repose actuellement sur les chefs d'établissement. Mais, alors que ces derniers s'inscrivent clairement dans la chaîne hiérarchique qui lie les établissements aux administrations déconcentrées et à l'Administration centrale, leur autorité pédagogique n'est pas reconnue par une large fraction des personnels. Le rétablissement d'un dialogue nécessite donc d'autres manières de décliner les objectifs des politiques et de transposer celles-ci sur le terrain. Il doit aussi reposer sur une association plus étroite des représentants des enseignants à l'élaboration et à la mise en œuvre locale et non

seulement nationale des réformes.

Le renforcement de la légitimité et de l'efficacité étatiques suppose une meilleure connaissance de ces enjeux, de ces écueils et de ces conséquences. De ce point de vue, il apparaît nécessaire que les résultats des recherches, sans constituer la seule base d'analyse, soient davantage pris en compte dans la prise de décision, la conduite des actions et leur évaluation grâce à des collaborations plus étroites entre décideurs et chercheurs. Mais, plus largement, il est souhaitable que la connaissance scientifique, entre autres par le biais de la formation initiale et continue aux métiers de l'encadrement et de l'enseignement, contribue à accroître la capacité réflexive et stratégique des acteurs qui, du sommet à la base, participent à la gestion, à l'adaptation et à la mise en œuvre des politiques d'éducation.

Bibliographie

Anderson-Levitt Kathryn Local Meanings, Global Schooling. Anthropology and World Culture Theory , New York , Palgrave Macmillan , 2003

Archer Margaret Social Origins of Educational Systems , Londres , Sage , 1979

Ball Stephen Education Reform. A Critical and Post-Structural Approach , Buckingham , Open University Press , 1994

– Education Policy and Social Class , Londres , Routledge , 2006

– Education PLC. Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education , Londres , Routledge , 2007

– Global Education Inc. New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginary , Londres , Routledge , 2012

Barrault Lorenzo « Une politique auto-subversive. L'attribution des dérogations scolaires » Sociétés contemporaines , 2011 82 p. 31-58

– « Les résistances de la carte scolaire. Les limites du volontarisme politique dans l'action publique » Politix. Revue des sciences sociales du politique , 2012 98 p. 109-128

Barroso João « Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif » Revue française de pédagogie , 2000 130 p. 57-71

Barrère Anne Sociologie des chefs d'établissement. Les managers de la République , Paris , Puf , 2006

– « Les contradictions organisationnelles de l'évaluation. L'expérience des chefs d'établissement français » , in Georges Felouzis , Siegfried Hanhart (dir.) Gouverner l'éducation par les nombres ? Usages, débats et controverses , Bruxelles , De Boeck , 2011

Barthélemy Martine « Des militants de l'école : les associations de parents d'élèves en France » Revue française de sociologie , 1995 vol. XXXVI p. 439-472

Baudelot Christian , Establet Roger L'École capitaliste en France , Paris , Maspero , 1971

– L'Élitisme républicain. L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales , Paris , Le Seuil , 2009

Beaud Stéphane 80 % d'une classe d'âge au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire , Paris , La Découverte , 2002

Ben-Ayed Choukri Le Nouvel Ordre éducatif local , Paris , Puf , 2009

Bernard Pierre-Yves , Michaut Christophe « Pourquoi expérimenter une politique éducative ? Le repérage des jeunes en décrochage scolaire » Revue française de pédagogie , 2012 181 p. 5-14

Bezès Philippe Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008) , Paris , Puf , 2009

Blais Marie-Claude , Gauchet Marcel , Ottavi Dominique Pour une philosophie politique de

l'éducation. Six questions d'aujourd'hui , Paris , Bayard , 2002

Bongrand Philippe « L'introduction controversée de l'«excellence» dans la politique française d'éducation prioritaire (1999-2005) » Revue française de pédagogie , 2011 177 p. 11-24

– « La mise en système et l'économicisation de l'enseignement en France au début des années 1950 : la fonctionnalisation d'une institution » Politix. Revue des sciences sociales du politique , 2012 98 p. 35-56

Boudon Raymond L'Inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles , Paris , Armand Colin , 1973

Bourdieu Pierre , Passeron Jean-Claude La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement , Paris , Éditions de Minuit , 1970

Bressoux Pascal , Lima Laurent « La place de l'évaluation dans les politiques éducatives : le cas de la taille des classes à l'école primaire en France » , in Georges Felouzis , Siegfried Hanhart, (dir.) Gouverner l'éducation par les nombres ? Usages, débats et controverses , Bruxelles , De Boeck , 2011

Briand Jean-Pierre , Chapoulié Jean-Michel Les Collèges du peuple. L'enseignement primaire supérieur et le développement de la scolarisation prolongée sous la III^e République , Paris , Éditions du CNRS , 1992

Broadfoot Patricia Education, Assessment and Society , Buckingham , Open University Press , 1996

Broccolichi Sylvain , Ben-Ayed Choukri , Trancart

Danielle École : les pièges de la concurrence , Paris , La Découverte , 2010

Brown Phillip , Lauder Hugh , Ashton David The Global Auction. The Broken Promises of Education, Jobs and Incomes , Oxford , Oxford University Press , 2011

Buisson-Fenet Hélène « Un “usager” insaisissable ? Réflexion sur une modernisation mal ajustée du service d'éducation » Éducation et Sociétés , 2004 14 p. 155-166

– « Territoire flou, territoire approprié. Le cas des bassins de formation dans l'Éducation nationale » Lien social et politiques , 2005 52 p. 27-34

– L'Administration de l'Éducation nationale , Paris , Puf coll. « Que sais-je ? » , 2008

Carvalho Luis Miguel « The Attraction of Mutual Surveillance of Performances : PISA as a Knowledge-Policy Instrument » , in Tara Fenwick , Eric Mangez , Jenny Ozga (dir.) Governing Knowledge. Comparison, Knowledge-Based Technologies and Expertise in the Regulation of Education, World Yearbook of Education 2013 , Londres , Routledge , 2013

Charlot Bernard « La planification de l'éducation en France : l'évolution des problématiques » , in Bernard Charlot , Jacky Beillerot (dir.) La Construction des politiques d'éducation et de formation , Paris , Puf , 1995 p. 79-101

Clément Pierre « Le Conseil national des programmes (1985-1994) : l'institutionnalisation chaotique d'une entreprise réformatrice » Politix. Revue des sciences

sociales du politique , 2012 98 p. 85-107

Cohen Michael , March James , Olsen Johan « A Garbage Can Model of Organizational Choice » Administrative Science Quarterly , 1972 vol. XVII p. 1-25

Condette Jean-François (coord.) Les Recteurs. Deux siècles d'engagement pour l'école (1808-2008) , Rennes , Pur , 2009

Croché Sarah « Évolution d'un projet d'Europe sans Bruxelles. Le cas du processus de Bologne » Éducation et Sociétés , 2009 24 p. 11-27

Crozier Michel Le Phénomène bureaucratique , Paris , Le Seuil , 1964

Dale Roger , Robertson Susan « Towards a Critical Grammar of Education Policy Movements » , in Gita Steiner-Khamsi , Florian Waldow (dir.) Policy Borrowing and Lending in Education, World Yearbook of education 2012 , Londres , Routledge , 2012

Déloye Yves École et citoyenneté. L'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy : controverses , Paris , Presses de la Fondation nationale des sciences politiques , 1994

Delvaux Bernard , van Zanten A. (coord.) « Les espaces locaux d'interdépendance entre établissements : une comparaison européenne » Revue française de pédagogie , 2006 156

Demilly Lise « Simplifier ou complexifier ? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique » Sociologie du travail , 1992

4 p. 429-450

Demailly Lise , Dembinski Olivier « La réorganisation managériale à l'école et à l'hôpital » Éducation et Sociétés , 2000 6 p. 43-64

Demailly Lise , Deubel Philippe , Gadrey Nicole , Verdière Juliette Évaluer les établissements scolaires. Enjeux, expériences, débats , Paris , L'Harmattan , 1998

Derouet Jean-Louis École et justice. De l'inégalité des chances aux compromis locaux ? , Paris , Métailié , 1992

Derouet Jean-Louis , Dutercq Yves L'Établissement scolaire, autonomie locale et service public , Paris , Éditions sociales françaises , 1997

Doytcheva Milena Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville , Paris , La Découverte , 2007

Draelants Hugues Réforme pédagogique et légitimation. Le cas d'une politique de lutte contre le redoublement , Bruxelles , De Boeck Université , 2009

Dubet François « L'égalité et le mérite dans l'école démocratique de masse » L'Année sociologique , 2000 vol. L 2 p. 383-408

– Les Places et les chances. Repenser la justice sociale , Paris , Le Seuil , 2010

Dubet François , Duru-Bellat Marie , Vérétoit Antoine Les Sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale , Paris , Le Seuil , 2010

Dupuy Claire Politiques publiques, territoires et

inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004), Thèse de doctorat en sciences politiques, , Paris , Sciences Po , 2010

Duran Patrice Penser l'action publique , Paris , Librairie générale de droit et de jurisprudence , 2010 a, 2^e éd.

– « La bureaucratie a-t-elle un avenir ? » , in Andreas Anter , Hinnerk Bruhns , Patrice Duran (dir.) Max Weber et la bureaucratie, Trivium , 2010 b, 7

Duran Patrice , Thoenig Jean-Claude « L'État et la gestion publique territoriale » Revue française de science politique , 1996 vol. XLVI, n^o 4 p. 580-623

Duru-Bellat Marie Les Inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes , Paris , Puf , 2002

– Le Mérite contre la justice , Paris , Presses de Sciences Po , 2009

Duru-Bellat Marie , Jarousse Jean-Pierre « Portée et limites d'une évaluation des politiques et des pratiques éducatives par les résultats » Éducation et Sociétés , 2001 8 p. 97-109

Dutercq Yves Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires , Paris , Puf , 2000

– (dir.) Comment peut-on administrer l'école ? , Paris , Puf , 2001

Dutercq Yves , van Zanten Agnès (dir.) « Nouvelles régulations de l'action publique en éducation » Éducation et Sociétés , 2001 8

Felouzis Georges , Perroton Joëlle « Les marchés scolaires. Une analyse en termes d'économie de la

qualité » Revue française de sociologie vol. XLVIII ,
2007 , n°4 p. 693-722

Freeman Richard « Learning by Meeting » Critical
Policy Analysis , 2008 vol. 21 p. 1-24

Fitz John , Davies Brian , Evans John Educational
Policy and Social Reproduction , Londres , Routledge ,
2006

Foray Dominique L'Économie de la connaissance ,
Paris , La Découverte coll. « Repères » , 2000

Fougère Denis « Les méthodes d'expérimentation en
question » Éducation et Formations , 2012 81 p. 41-47

Fraser Nancy Qu'est-ce que la justice sociale ?
Reconnaissance et redistribution , Paris , La
Découverte , 2005

Gamarnikow Eva , Green Anthony « Social Justice,
Identity Formation and Social Capital : School
Diversification Policy under New Labour » , in Carol
Vincent (dir.) Social Justice, Education and Identity ,
Londres , RoutledgeFalmer , 2003

Gamoran Adam « Bilan et devenir de la loi No Child
Left Behind aux États-Unis » Revue française de
pédagogie , 2012 178 p. 13-26

Gaudin Jean-Pierre Gouverner par contrat , Paris ,
Presses de Sciences Po , 2007 2^e éd.

Gauthier Roger-François « De la réforme des collèges.
Entre lois d'orientation et notes de service »
Administration et Éducation , 2001 92 p. 79-89

Geay Bertrand Le Syndicalisme enseignant , Paris ,
La Découverte , 1997

Grek Sotiria « Governing by Numbers : “the pisa Effect” in Europe » Journal of Education Policy , 2009 vol. XXIV 1 p. 23-37

Grek Sotiria , Lawn Martin , Lingard Bob , Ozga Jenny « National Policy Brokering and the Construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland » Comparative Review , 2009 vol. XLV, n° 1

Giraud Claude , Milly Bruno Les Visages d'une académie , Lyon , Glysi-Safa , 2003

Glasman Dominique « Réflexions sur les “contrats” en éducation » Ville-École-Intégration , 1999 117

Goldthorpe John « Problems of “Meritocracy” » , in Robert Erikson , Jan Jonsson (dir.) Can Education be Equalized ? The Swedish Case in Comparative Perspective , Boulder (CO) , Westview Press , 1996

Green Andy Education and State Formation. Europe, East Asia and the USA , London , Palgrave Macmillan , 2013 2^e éd.

Grellier Yves Profession, chef d'établissement , Paris , Éditions sociales françaises , 1998

Henry Miriam , Lingard Bob , Rizvi Fazal , Taylor Sandra The OECD, Globalisation and Education Policy , Oxford , Pergamon Press , 2000

Isambert-Jamati Viviane Crises de la société, crises de l'enseignement. Sociologie de l'enseignement secondaire français , Paris , Puf , 1970

Jobert Bruno , Muller Pierre L'État en action, politiques publiques et corporatismes , Paris , Puf , 1987

Joutard Philippe , Thélot Claude Réussir l'école. Pour une politique éducative , Paris , Le Seuil , 1999

Kallo Johanna OECD Education Policy. A Comparative and Historical Study Focusing on the Thematic Reviews of Tertiary Education , Jyväskylä , Jyväskylä University Press , 2009

Kherroubi Martine , Rochex Jean-Yves « Les zep : vingt ans de politiques et de recherches » Revue française de pédagogie , 2002 140

Lang Vincent « La ligne hiérarchique de l'Éducation nationale à l'épreuve de la déconcentration » , in Yves Dutercq (dir.) Les Régulations des politiques d'éducation , Rennes , Presses universitaires de Rennes , 2005

Lange Bettina , Alexiadou Nafsika « Policy Learning and Governance of Education Policy in the EU » Journal of Education Policy vol. 25, n° 4 p. 443-463

Lascoumes Pierre L'Éco-pouvoir. Environnements et politiques , Paris , La Découverte , 1994

Lascoumes Pierre , Le Galès Patrick (dir.) Gouverner par les instruments , Paris , Presses de Sciences Po , 2004

Lawn Martin « Soft Governance and the Learning Spaces of Europe » Comparative European Politics , 2006 vol 4, no 2.

Le Gales Patrick « Régulation, gouvernance et territoire » , in Jacques Commaille , Bruno Jobert (dir.) Les Métamorphoses de la régulation politique , Paris , Librairie générale de droit et de jurisprudence , 1998

Legris Patricia « Les programmes d'histoire dans le secondaire » , in Laurence de Cock , Emmanuelle Picard (dir.) La Fabrique scolaire de l'histoire , Marseille , Éditions Agone , 2009 p. 28-56

– « Les programmes d'histoire en France : la construction progressive d'une "citoyenneté plurielle" (1980-2010) » Histoire de l'éducation , 2010 126 p. 121-151

– Qui écrit les programmes d'histoire ? , Grenoble , Presses universitaires de Grenoble , 2014

Lelièvre Claude , Nique Christian L'École des présidents. De Charles de Gaulle à François Mitterrand , Paris , Odile Jacob , 1995

Lingard Bob « Globalisation, the Research Imagination and Deparochialising the Study of Education » Globalisation, Societies and Education , 2006 vol. 4, no 2, p. 287-302

Lingard Bob , Ozga Jenny (dir.) The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics , Londres , RoutledgeFalmer , 2007

Lipsky Michael Street Level Bureaucracy , New York , Russell Sage , 1980

Lynch Kathleen , Payet Jean-Paul « L'égalité en éducation : redistribution, reconnaissance, représentation et relations affectives » Éducation et Sociétés , 2011 27 p. 5-22

Lorcerie Françoise « Laïcité 1996. La République à l'école de l'immigration » Revue française de pédagogie , 1996 117 p. 53-85

– L'École et le défi ethnique , Paris , INRP et ESF , 2003

Mangez E. Réformer les contenus d'enseignement. Une sociologie du curriculum , Paris , Puf , 2008

Maroy Christian École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe , Paris , Puf , , 2006 a

– « Les évolutions du travail enseignant en France et Europe. Facteurs de changement, incidences et résistances dans l'enseignement secondaire » Revue française de pédagogie , 2006 b, 155 p. 111-142

– « Vers une régulation postbureaucratique des systèmes d'enseignement ? » Sociologie et Sociétés , 2008 vol. XL, n° 1 p. 31-54

Maurice Marc , Sellier François , Sylvestre Jean-Jacques Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne , Paris , Puf , 1982

Meny Yves , Thoënic Jean-Claude Politiques publiques , Paris , Puf , 1989

Merle Pierre « Le concept de démocratisation de l'institution scolaire : une typologie et sa mise à l'épreuve » Population vol. LV, n° 1 p. 15-50

– L'Élève humilié. L'école, un espace de non-droit ? , Paris , Puf , 2005

Meuret Denis « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaires dans les collèges » Revue française de pédagogie , 1994 109 p. 41-64

– Gouverner l'école. Une comparaison France/États-

Unis , Paris , Puf , 2007

– « Les effets de la régulation par les résultats (accountability) sur les politiques d'éducation aux États-Unis » Éducation et Sociétés , 2012 30 p. 75-87

Meuret Denis (dir.) La Justice du système éducatif , Paris, Bruxelles , De Boeck , 1999

Meyer John , Ramirez Francisco , Soysal Yasemin « World Expansion of Mass Education, 1870-1980 » Sociology of Education , 1992 vol. LXV p. 128-149

Molla Tebeje « The World Bank and Higher Education Reform in Ethiopia : Knowledge Aid and Its Undesirable Effects » , in Tara Fenwick , Eric Mangez , Jenny Ozga (dir.) Governing Knowledge. Comparison, Knowledge-Based Technologies and Expertise in the Regulation of Education World Yearbook of Education 2013 , Londres , Routledge , 2013

Mons Nathalie Les Nouvelles Politiques éducatives. La France a-t-elle fait les bons choix ? , Paris , Puf , 2007
– (coord.) « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales » Revue française de Pédagogie , 2008 164

Montricher Nicole de « Les fonctions de l'évaluation. Le cas de la politique de formation professionnelle des jeunes » , in Marie-Christine Kessler , Pierre Lascoumes , Michel Setbon , Jean-Claude Thœnig (dir.) Évaluation des politiques publiques , Paris , L'Harmattan , 1998 p. 257-274

Morel Stéphanie École, territoires et identités. Les politiques publiques françaises à l'épreuve de

l'ethnicité , Paris , L'Harmattan , 2002

Muller Pierre « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » Revue française de science politique , 2000 vol. L 2 p. 189-207

Musselin Christine La Longue Marche des universités françaises , Paris , Puf , 2001

Normand Romuald « Expertise, Networks and Tools of Government : the Fabrication of European Policy in Education » European Educational Research Journal , 2010 vol. IX, n° 3 p. 408-423

Novoa Antonio , Lawn Martin (dir.) Fabricating Europe : the Formation of an Education Space , Amsterdam , Kluwer , 2002

Novoa Antonio , Yariv-Mashal Tali « Comparative Research in Education : a Mode of Governance or a Historical Journey ? » , in Tara Fenwick , Eric Mangez , Jenny Ozga (dir.) Governing Knowledge. Comparison, Knowledge-Based Technologies and Expertise in the Regulation of Education World Yearbook of Education 2013 , Londres , Routledge , 2013

Olssen Mark , Codd John , O'Neill Anne-Marie Education Policy. Globalization, Citizenship & Democracy , Londres , Sage , 2004

Ozga Jenny , Jones Robert « Travelling and Embedded Policy : the Case of Knowledge Transfer » Journal of Education Policy , 2006 vol. XXI, n° 1 , p. 1-19

Padioleau Gustave L'État au concret , Paris , Puf , 1982

Passeron Jean-Claude , Prost Antoine « L'enseignement, lieu de rencontre entre historiens et sociologues » Sociétés contemporaines , 1990 1 p. 7-45

Peneff Jean Écoles publiques, écoles privées dans l'Ouest , Paris , L'Harmattan , 1987

Petitot André Production de l'école, production de la société , Genève , Droz , 1982

Pons Xavier Évaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence , Paris , Puf , 2010 a

– « Les évaluations de masse des acquis des élèves : entre crainte de standardisation et diffusion d'une nouvelle culture managériale (1972-2006) » , in Hélène Buisson-Fenet , Dephine Mercier (coord.) Une rationalisation sans frontière ? Intensification et diffusion des outils de gestion dans le champ du travail , Paris , L'Harmattan , 2010 b

Poupeau Franck Une sociologie d'État. L'école et ses experts en France , Paris , Raisons d'agir , 2003

Power Sally « Redistribution, reconnaissance et représentation : parcours de la lutte contre l'injustice sociale et des changements de politique éducative » Éducation et Sociétés , 2012 29 p. 27-44

Prost Antoine L'enseignement s'est-il démocratisé ? , Paris , Puf , 1986

– Éducation, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France, de 1945 à nos jours , Paris , Le Seuil , 1993

– Pour un programme stratégique de recherche en

éducation , Paris , La Documentation française , 2001
Ravinet , Pauline « La coordination européenne “à la bolognaise” – Réflexions sur l’instrumentation de l’espace européen d’enseignement supérieur » Revue française de science politique , 2011 vol. 61, n° 1 p. 23-49

Rayou Patrick La Cité des lycéens , Paris , L’Harmattan , 1998

– « L’enfant au centre : un lieu commun pédagogiquement correct » , in Jean-Louis Derouet (dir.) L’École dans plusieurs mondes , Bruxelles , De Boeck , 2000

Resnik Julia (dir.) The Production of Educational Knowledge in the Global Era , Rotterdam , Sense Publishers , 2008

Robert André L’École en France de 1945 à nos jours , Grenoble , Pug , 2010

– Le Syndicalisme des enseignants , Paris , CNDP-La Documentation française , 1995

Robert Bénédicte Les Politiques d’éducation prioritaire. Les défis de la réforme , Paris , Puf , 2009

Rochex Jean-Yves (coord.) « PISA : analyses secondaires, questions et débats théoriques et méthodologiques » Revue française de pédagogie , 2006 157

Simon Patrick « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de “race” » Revue française de sociologie , 2008 vol. XLIX, n° 1 p. 153-162

Steiner-Khamsi Gita (dir.) The Global Politics of Educational Borrowing and Lending , New York , Teachers College Press , 2004

Sutton Margaret , Levinson Bradley (dir.) Policy as Practice. Toward a Comparative Sociocultural Analysis of Educational Policy , Connecticut, Westport , 2001

Tanguy Lucie « L'État et l'école. L'école privée en France » Revue française de sociologie , 1972 vol. XIII p. 325-375

– « Le sociologue et l'expert. Une analyse de cas » Sociologie du travail , 1995 3 p. 457-477

Tardiff Maurice , Lessard Claude Le Travail enseignant au quotidien , Bruxelles , De Boeck Université , 1999

Tardiff Maurice , Levasseur Louis La Division du travail éducatif. Une perspective nord-américaine , Paris , Puf , 2010

Taylor Chris Multiculturalisme. Différence et démocratie , Paris , Flammarion , 1997

Toulemonde Bernard (dir.)Le Système éducatif en France , Paris , La Documentation française , 2003

Van Haecht Anne L'Enseignement rénové, de l'origine à l'éclipse , Bruxelles , Éditions de l'Université libre de Bruxelles , 1985

– « Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques ? » Éducation et Sociétés , 1988 1 p. 21-46

Verdier Éric « L'éducation et la formation tout au long de la vie : une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en

évolution » Sociologie et Sociétés , 2008 vol. XL, n° 1
p. 195-225

– « Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? » Éducation et Sociétés , 2006 vol. II 18 p. 55-72

Vincent Guy L'École primaire française , Lyon , Pul , 1980

Warin Philippe Les Usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service , Paris , L'Harmattan , 1993

Willaime Jean-Paul Des maîtres et des dieux. École et religions en Europe , Paris , Belin , 2005

Whitty Georges Making Sense of Education Policy , Londres , Paul Chapman , 2002

– « Policy Tourism and Policy Borrowing in Education : a Trans-Atlantic Case Study » , in Gita Steiner-Khamsi , Florian Waldow (dir.) Policy Borrowing and Lending in Education, World Yearbook of education 2012 , Londres , Routledge , 2012

Zanten (van) Agnès « L'action éducative à l'échelon municipal : rapport aux valeurs, orientations et outils » , in François Cardi , André Chambon (dir.) Les Métamorphoses de la formation. Alternance, partenariat, développement local , Paris , L'Harmattan , 1997 p. 165-185

– L'École de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue , Paris , Puf , 2001

– « Educational Change and New Cleavages between

Head Teachers, Teachers and Parents : Global and Local Perspectives on the French Case » Journal of Education Policy , 2002 vol. XVII, n° 3 p. 289-304

– « Vers une régulation territoriale des établissements d'enseignement en France ? Le cas de deux départements de la région parisienne » Recherches sociologiques , 2004 vol. XXXV, n° 2 p. 47-64

– « Bourdieu as Education Policy Analyst and Expert : a Rich but Ambiguous Legacy » Journal of Education Policy , 2005 vol. XX, n° 6 p. 671-686

– « Régulation et rôle de la connaissance dans le champ éducatif en France : du monopole à l'externalisation de l'expertise ? » Sociologie et Sociétés , 2008 vol. XL 1 p. 69-92

– Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales , Paris , Puf , 2009

– « L'ouverture sociale des grandes écoles : diversification des élites ou renouveau des politiques publiques d'éducation ? » Sociétés contemporaines , 2010 78 p. 69-96

Zanten (van) Agnès , Obin Jean-Pierre La Carte scolaire , Paris , Puf coll. « Que sais-je ? » , 2010 2^e éd.