

D OSSIÉ

De la formation à l'emploi : des politiques à l'épreuve de la qualité

Introduction

ROMUALD NORMAND

Unité Mixte de Recherche Éducation & Politiques

19 Allée de Fontenay

BP 17424

69347 LYON cedex 07

La qualité de l'éducation et de la formation est devenue un mot d'ordre international. Elle constitue l'un des objectifs défendus par l'UNESCO dans son rapport 2005 qui vise à développer l'excellence pour tous en accroissant la performance des systèmes éducatifs et les compétences de base de la population mondiale (UNESCO 2005). Elle demeure une référence incontournable pour l'OCDE ou la Banque mondiale. Cette conception de la qualité mise en avant par les grandes organisations internationales, au-delà de la multiplicité des modèles et des principes de justice qu'elle mobilise, tend progressivement à définir un cadre commun pour les pays du Nord et ceux du Sud. En Europe, alors qu'ont été définis des objectifs stratégiques et une méthode ouverte de coordination pour les systèmes éducatifs, la qualité est revendiquée comme un vecteur important de la coordination des politiques d'éducation et de formation.

Comment analyser ces transformations tout en se démarquant des rhétoriques, le plus souvent redondantes, qu'il est possible de repérer dans les rapports officiels ou les synthèses de travaux d'experts ? Comment rendre compte de la

complexité de ce qui semble correspondre à une convergence internationale des politiques d'éducation, de formation et d'emploi sans pour autant nier la spécificité des États et des territoires témoignant de la diversité des systèmes et des modèles éducatifs ? Quels sont concrètement les déplacements qui s'opèrent au nom de la qualité et quelles sont leurs incidences en termes de politiques sectorielles dans l'emploi, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur, la recherche ? Quel est le degré de pénétration de la logique de marché dans ces politiques publiques jusqu'ici étroitement dépendantes de l'action prédominante de l'État ?

Répondre à ces questions exigeait la coopération d'économistes et de sociologues capables de croiser leurs regards sur des domaines où s'articulent étroitement la production de normes ou de référentiels, le développement de la concurrence ou de la compétition marchande, l'action collective de différents groupes et institutions, la mise en œuvre de procédures d'évaluation des acteurs et des systèmes, l'émergence de nouvelles formes de régulation de l'action publique. C'est pourquoi ce dossier privilégie une approche où chaque auteur, partant de sa discipline et de son domaine de recherche, contribue à une réflexion distanciée sur la manière dont, à différentes échelles, la qualité opère une reconfiguration des politiques d'éducation, de formation et d'emploi. Sans chercher à réduire l'éventail des contributions, il est néanmoins possible de dégager trois problématiques transversales qui rendent compte, à des degrés divers, des changements en cours.

En premier lieu, la normalisation des systèmes d'éducation et de formation par la qualité relève d'une logique de procéduralisation où des acteurs à l'échelon international (États, collectivités locales, groupes d'intérêt, experts, chercheurs, etc.) participent à différents processus d'intéressement, partagent des informations, élaborent des compromis, pour adopter des normes présentant un fort degré d'irréversibilité. Si cette normalisation diffère d'une réglementation ou d'une législation, en ce sens qu'elle ne s'impose directement ni aux États ni aux acteurs nationaux, elle donne lieu à un travail de délégation politique par la publication de documents officiels ou de référentiels contribuant à la définition d'un nouveau cadre de régulation.

En second lieu, cette forme de gouvernement tire sa force de la conception de nouveaux instruments de coordination et d'évaluation des politiques d'éducation et de formation qui échappent à l'emprise des États mais qui, en même temps, les incitent à la convergence de leurs actions. Indicateurs, standards internationaux, comparaisons internationales de résultats, ces outils de mesure de la performance au nom de la qualité ou de l'efficacité, de l'équité ou de l'efficience, interpellent l'État dans ses fonctions traditionnelles (Vinokur 2005). Émerge ainsi une obligation de résultats (accountability) d'origine anglo-saxonne où des repères d'évaluation comparative (benchmarking) et de "bonnes pratiques" transforment durablement les conceptions du pilotage des systèmes d'éducation et de formation. Cette recherche de la performance correspond aussi à une extension

du calcul économique où l'éducation est d'abord considérée comme un investissement en capital humain.

Enfin, le questionnement porte sur la nature et les caractéristiques d'une nouvelle architecture de la qualité des systèmes éducatifs au niveau européen. La stratégie adoptée à Lisbonne, en ambitionnant de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, a jeté les bases d'une convergence progressive des politiques d'éducation et de formation qui, même si elle rencontre des problèmes de coordination et d'équilibre entre différents objectifs, circonscrit une approche globale par la qualité et l'échange de bonnes pratiques entre pays membres. La Méthode Ouverte de Coordination (MOC) peut être considérée comme un méta-instrument qui constitue une tentative d'harmonisation et d'intégration des politiques européennes en matière d'éducation, de formation, de recherche, d'emploi, d'inclusion ou de protection sociale. Toutefois, ce processus donne également une place aux Régions et aux territoires en reconnaissant ainsi l'importance des procédures décentralisées dans la mise en œuvre d'une gouvernance européenne.

Procédures et convergences par la qualité : vers une nouvelle instrumentation de l'action publique ?

La qualité est soutenue par des indicateurs et des instruments d'évaluation qui accompagnent l'entrée des politiques publiques dans la société ou l'économie de la connaissance. Construction de l'agenda et de la décision politique au niveau européen, fixation et orientation des objectifs, programmation des actions et prospective, la qualité institue de nouvelles formes de régulation qui visent la transformation des systèmes dans l'éducation, la formation et l'emploi.

On peut encore parler d'"instrumentation de l'action publique", pour caractériser l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage de ces outils qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser des processus de coordination à différentes échelles (Lascoumes & Le Galès 2004). Définition qui possède l'avantage de montrer que la qualité est d'abord un processus politique, un art de gouverner ou une gouvernance, ce qui nous invite à prendre en compte le travail de délégation politique qui s'opère en direction des décideurs ou des experts pour légitimer la prise de décision.

C'est ce que montre Gilles Raveaud quand il décrit la façon dont le taux d'emploi s'est progressivement imposé comme indicateur majeur de la coordination des politiques de l'emploi à l'échelon européen. Si l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail constitue l'un des objectifs fixés par la Commission Européenne (CE), aux côtés de l'atteinte du plein-emploi et du renforcement de la cohésion sociale, le choix du taux d'emploi, sous couvert de

neutralité, institue une norme d'équivalence européenne qui, à l'issue d'un processus de négociation, consacre une conception néo-libérale du marché du travail faute de pouvoir s'accorder sur des critères communs et partagés de la qualité de l'emploi.

C'est aussi au nom de la qualité que la MOC entend s'appuyer sur des indicateurs et des critères d'évaluation précis permettant de comparer les bonnes pratiques et de situer les États membres par rapport aux meilleures performances mondiales. Outil d'apprentissage collectif mais aussi nouvelle forme de gouvernement, la MOC définit un espace de calcul qui vise à articuler étroitement les instruments de la Formation Tout au Long de la Vie et ceux de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. C'est là que des enquêtes internationales telles que PISA servent de support à la construction d'indicateurs d'efficacité et d'équité des systèmes d'éducation et de formation pour les pays membres. Les systèmes éducatifs sont concernés par ces nouvelles orientations qui appellent à une re-composition des rapports entre l'État, les grandes organisations internationales et d'autres agences se situant à la frontière du public et du privé. L'ensemble de ces nouveaux instruments et des nouvelles régulations contribuent-ils réellement à une harmonisation ou à une convergence des systèmes éducatifs au niveau européen ?

C'est ce que laisse entendre Roger Dale qui nous décrit la manière dont, bien avant la stratégie de Lisbonne, la Commission européenne a orchestré une ingérence des questions de qualité dans les systèmes éducatifs à travers la conception d'indicateurs et de techniques de repères d'évaluation comparative, la MOC en constituant le parangon. S'appuyant sur des changements structurels importants dans la conception et la gouvernance de l'éducation, ce mouvement de promotion de la qualité répond à un programme d'action intégré dans le champ de la formation tout au long de la vie, jugé aujourd'hui essentiel à l'édification d'un nouvel espace européen de l'éducation.

Enfin, les instruments de la qualité contribuent à une re-composition de l'articulation entre l'État et les territoires, dans les pays de tradition centralisatrice comme dans ceux qui ont construit leur système à partir d'une forte autonomie locale. Pour les premiers, il s'agit d'accompagner des processus de déconcentration ou de décentralisation de l'action publique en élaborant des techniques ou des outils de la qualité jugés plus efficaces et mieux adaptés aux besoins des acteurs régionaux ou locaux (Bel, Mehaut & Meriaux 2003). Pour les seconds, à des fins d'harmonisation ou de convergence à l'échelle nationale ou fédérale, l'État utilise la qualité pour mettre en œuvre des politiques d'incitation à l'innovation ou à la performance (Gleeson & Husbands 2001). Mais il existe également des phénomènes de mimétisme ou de coopération transversaux aux États qui, en débordant les frontières nationales, contribuent à faire circuler les instruments en produisant des référentiels communs d'un territoire à l'autre. Ces configurations

multiples s'élaborent sur différentes figures du compromis mais elles génèrent aussi parfois des tensions dans la définition des objectifs et la spécification des procédures.

On en trouve des exemples dans le processus de décentralisation de la formation professionnelle en France, comme l'illustre la contribution d'Éric Verdier. S'il n'aborde pas directement les questions de qualité, il démontre les difficultés inhérentes à un cadre d'évaluation pluraliste de l'action publique lorsqu'il vise à concilier des points de vue antagonistes autour d'une même conception du bien commun. Outre qu'il souligne les difficultés d'inscrire une ligne de partage entre décision politique et expertise, il pointe aussi les problèmes posés par un apprentissage collectif et la mise en commun d'instruments, en raison de l'absence d'un compromis sur les finalités de l'évaluation et d'une délibération publique sur la pertinence des procédures adoptées.

Les politiques de la qualité dans l'enseignement supérieur et la recherche : des positions asymétriques

L'architecture de la qualité qui se dessine à l'échelon européen est aussi défendue depuis plusieurs années par les grandes organisations internationales comme l'UNESCO ou l'OCDE. Leur influence sur les politiques d'éducation et de formation n'est plus à démontrer et vient même renforcer, quand elle ne la précède pas, la mise en place d'instruments de coordination entre États et territoires (Charlier 2003). Le processus de Bologne, en parallèle à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, a cependant joué un rôle décisif dans la création d'un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec des conséquences importantes en termes de reconnaissance des diplômes, de mobilité des étudiants et des professeurs, d'harmonisation des cursus universitaires, de mise en œuvre de procédures d'assurance qualité. Le contrôle de la qualité des services d'enseignement supérieur, l'accréditation des institutions universitaires, la conception et la mise en œuvre de standards sont encouragés par la Commission européenne. Celle-ci a même créé un réseau international (l'ENQA : European Network for Quality Assurance) pour encourager les universités à adopter des procédures qualité, stimuler la coopération et les échanges de bonnes pratiques en ce domaine. Les enjeux économiques sont immenses parce qu'ils témoignent de la construction de marchés transnationaux du travail et de l'éducation où s'intensifie la mobilité des travailleurs qualifiés.

D'après Jean-Émile Charlier, plus qu'un processus d'intégration, il s'agit en fait d'un espace international aux contours imprécis à l'intérieur duquel s'opèrent des jeux croisés de coopération et de compétition entre les pays. Ces derniers cherchent à s'engager le moins possible en faisant prévaloir des arguments

nationaux tout en essayant de maximiser leur retour sur investissement. Si l'harmonisation des diplômes donne l'impression d'une convergence au nom de la qualité, les institutions universitaires doivent en réalité choisir entre un accroissement de leur autonomie et un alignement sur des conventions communes largement façonnées par des rapports de force sur l'échiquier mondial. Dans cette conjoncture, l'adoption de critères de qualité tend à exacerber les tensions entre les pays du Nord, soucieux d'une insertion rapide de leurs diplômés sur le marché du travail, et les pays du Sud, confrontés à un exode des cerveaux et à des prescriptions déconnectées des savoirs locaux.

Cette asymétrie entre les forts et les faibles concerne également les positions que sont amenés à occuper les établissements d'enseignement supérieur à l'échelon européen. Entre ceux qui peuvent s'inscrire dans des réseaux longs facilitant la coopération académique et l'échange d'étudiants ou de chercheurs, maîtrisant leur recrutement et renforçant leurs exigences en termes d'excellence, et ceux contraints de s'adapter à leur population locale et à une absence de ressources provoquée par des évaluations négatives ou une incapacité à entretenir des partenariats privés. Ce capitalisme académique, très présent aujourd'hui dans le monde anglo-saxon, tend à pénétrer les universités européennes, en instituant des nouvelles formes de management et d'évaluation par la qualité (Dewatripont, Thys-Clément & Wilkin 2002). La recherche n'est pas à l'abri de ces évolutions et sa qualité est de plus en plus mesurée en fonction du rang occupé par les équipes dans les revues scientifiques les plus prestigieuses. De même, comme le montre Romuald Normand à propos de la recherche en éducation, les objectifs de qualité définis au niveau international sont de plus en plus adossés à la confection de nouveaux instruments d'évaluation qui viennent se surajouter aux procédures de classement déjà existantes. Au-delà des critères utilisés, cette évolution ne tient pas compte des conditions de neutralité et d'universalité nécessaires à l'exercice du travail scientifique et au maintien de la pluralité des communautés épistémiques.

L'évaluation de la qualité de l'éducation : l'incomplétude de la théorie du capital humain

L'évaluation de la qualité de l'éducation s'aligne aussi sur de nouveaux standards à l'image des procédures de la normalisation ISO propres aux activités de services et de formation dans les entreprises (Eymard-Duvernay 2006). Caractérisant un mouvement de déréglementation à l'échelle mondiale, cette normalisation par la qualité s'appuie, comme on l'a vu, sur des instruments puissants qui consacrent l'ingérence de règles privées dans le domaine des politiques publiques. De fait, acteurs locaux et groupes d'intérêt (stakeholders) y trouvent

une légitimité en même temps que des marges d'autonomie par rapport à la réglementation étatique. S'appuyant sur le principe d'une autorégulation par les acteurs tout en instituant de nouvelles règles de concurrence, la qualité correspond aussi à un marché qui s'appuie sur des procédures d'évaluation, d'accréditation et de certification des organisations ou des individus tout en relativisant la place des qualifications et des diplômes traditionnels. Nombreux sont les mots d'ordre avancés pour justifier cette nouvelle forme de marchandisation de l'éducation : efficacité, transparence, flexibilité, employabilité, compétitivité, mobilité (Derouet 2006, Van Haecht 2005).

Mais, comme le démontre Annie Vinokur à propos de l'enseignement supérieur, c'est l'évaluation de la qualité elle-même qui devient un gigantesque marché. En effet, la mesure de la qualité de l'enseignement supérieur relève d'abord d'un marché de l'accréditation où les établissements sont mis en compétition pour l'obtention d'un label afin d'accéder à des financements et d'attirer des clients. À ce marché des labels se superpose un marché des notations qui définit la réputation et le prestige des fournisseurs de services se livrant une intense compétition pour être les mieux classés par les agences et les organisations internationales. Viennent s'adjoindre des marchés de la certification qui tendent à restructurer l'enseignement supérieur en dissociant la fonction d'enseignement et la fonction de reconnaissance des diplômes. Toutefois, une question se pose face à cette expansion fragmentée des marchés de l'évaluation de la qualité : qui évaluera en dernier ressort les évaluateurs ?

Poursuivant cette réflexion, Élisabeth Chatel interroge la définition de la qualité de l'éducation telle qu'elle est postulée par la théorie du capital humain, elle-même largement reprise et défendue par les grandes organisations internationales. Aujourd'hui, les comparaisons internationales de résultats sont considérées par ces économistes comme une mesure des acquis de l'éducation et de la formation rendant compte de la productivité de la population et de la rentabilité des investissements éducatifs. Pourtant, cette conception de la qualité productive de la main-d'œuvre modifiable par l'acquisition de compétences sous-estime l'importance des situations de formation et de la transférabilité des acquis (Chatel 2001). Prenant exemple sur une comparaison entre baccalauréats technologiques et professionnels, Élisabeth Chatel montre que l'acquisition de compétences d'ordre général, comme l'accès à la conceptualisation, se révèle plus efficace, en termes de mobilité professionnelle ascendante, que l'acquisition de compétences directement opérationnelles sur le lieu de travail. Ainsi, toute expérience professionnelle n'est pas forcément formatrice et la productivité ne peut pas être seulement considérée comme un attribut des personnes parce qu'elle est aussi dépendante de la nature des apprentissages.

La qualité comme outil de comparaison internationale : incertitudes et complexités épistémologiques

Le dernier thème abordé dans ce numéro concerne le rôle des instruments de comparaison internationale des systèmes éducatifs dans la production d'un référentiel de qualité pour les politiques d'éducation. L'analyse de la performance et de l'efficacité des systèmes éducatifs nationaux, à partir des indicateurs internationaux de l'enseignement ou des comparaisons internationales de résultats, fait surgir des interrogations nombreuses alors que ces outils sont largement mobilisés au sein de la MOC. Certes, les progrès réalisés dans la centralisation statistique et la plus grande disponibilité des données au niveau international ont permis de mieux éclairer les forces et les faiblesses des systèmes éducatifs (Bottani & Vrignaud 2005). C'est ainsi que, depuis plusieurs années, l'OCDE a développé une batterie d'indicateurs devant fournir des comparaisons statistiques détaillées et permettre d'identifier une série d'indicateurs de réussite scolaire valables pour l'ensemble des pays (Hutmacher & al. 2001). Mais, parallèlement, certains chercheurs critiquent la tyrannie des comparaisons internationales qui contribuent à légitimer des palmarès entre nations sans que soient réellement prises en compte les spécificités sociales et culturelles de leur système éducatif (Broadfoot & al. 2000, Brown 1998).

À quelles conditions ces comparaisons internationales sont-elles viables et dans quelle mesure contribuent-elles à une évaluation fiable de la qualité de l'éducation ? C'est la question traitée par les articles de Norberto Bottani et de Marilyn Osborn. Retraçant la genèse de la construction des indicateurs internationaux de l'enseignement, une histoire à laquelle il a lui-même participé, Norberto Bottani montre que, depuis les années 1970, leur conception a singulièrement évolué et que ce n'est que très tardivement que des indicateurs de la qualité de l'éducation ont été mis en œuvre par l'OCDE puis repris par la Commission européenne. Le développement de ces mesures de résultat, qui vise à mieux informer les décideurs politiques, pose toutefois des problèmes d'accès à l'information et d'homogénéité dans la collecte de données. Faute d'une familiarisation suffisante des cercles politiques avec ces instruments, le risque est grand que la complexité des informations produites donne lieu à une exploitation simpliste ou ne vienne accentuer les conflits d'interprétation. L'autre difficulté provient de l'agrégation de données hétérogènes, le passage de l'évaluation des acquis et des compétences des élèves à des indicateurs de la qualité des systèmes éducatifs constituant une complexité épistémologique qu'il est important de ne pas sous-estimer.

Ces problèmes se rencontrent à propos des comparaisons internationales de résultats. À partir d'un programme d'études impliquant trois pays (France, Angleterre, Danemark), Marilyn Osborn montre que l'usage de ces outils de comparaison aux fins de promouvoir la qualité des systèmes éducatifs génère, là

aussi, bon nombre d'incertitudes épistémologiques et méthodologiques. Celles-ci ne concernent pas seulement la recherche d'équivalences dans la mesure des résultats, le choix de variables ou la conception des échantillons, mais aussi les difficultés de traduction de concepts ou de formes linguistiques d'une culture à l'autre. C'est la raison pour laquelle elle défend l'adoption d'une méthodologie pluraliste de la comparaison internationale des résultats, capable de mieux tenir compte des contextes nationaux et culturels des apprentissages et de la complexité des facteurs à l'œuvre dans la réussite des élèves.

Conclusion

I ncontestablement, la qualité constitue un dénominateur commun des politiques d'éducation et de formation au niveau international. Même si sa définition demeure problématique, même si ses instruments sont contestés au regard de leur pertinence épistémologique et méthodologique, le paradigme de la qualité met en scène un pluralisme des conventions et des modes d'évaluation qui relativise le rôle central de l'État dans la régulation et le pilotage des systèmes d'éducation et de formation. Certes, la dimension marchande est fortement présente, et la qualité consacre une extension du marché dans des domaines jusqu'ici relativement protégés. Mais il n'est pas possible de réduire ce mouvement à une marchandisation ou à une libéralisation des fonctions de l'État par le marché. Comme le montrent les contributions à ce dossier, la qualité constitue une vraie politique, dotée d'instruments d'action qui, tout en déplaçant les anciennes formes d'équivalence caractérisant les États-nations, en construisent de nouvelles au niveau international et européen : stratégie du taux d'emploi, affirmation d'un espace de la formation tout au long de la vie, multiplication des formes de certification et de labellisation, émergence de nouveaux réseaux d'agences et d'institutions, développement des outils d'évaluation et de comparaison des systèmes et des territoires.

Pour appréhender les multiples facettes de ce gouvernement par les normes, selon la belle expression de Laurent Thévenot, il faudrait sans doute aller encore plus loin dans la compréhension des différents formats d'information qui, au moyen de classifications, de codes et d'instruments de mesure, supportent un système de normalisation des compétences de l'éducation au travail et donnent consistance à différentes formes de coordination dans une société de la connaissance (Thévenot 1997, 2004). L'une des pistes intéressantes, déjà amorcée par certains contributeurs dans ce numéro, est d'appréhender la façon dont un certain type d'information s'insère dans des jugements ou dans une formalisation des connaissances pour instituer ensuite des repères conventionnels dans l'action et la décision publique. Une deuxième piste consiste à étudier la manière dont

cette normalisation par la qualité s'appuie sur différents lieux d'édiction des normes ainsi que sur des arrangements et des rhétoriques politiques qui participent d'une recomposition de la chose publique et de la définition du bien commun. Enfin, l'enquête sur une police des qualités accompagnant le mouvement libéral de la construction européenne invite à prendre en compte, dans une perspective pragmatique, la manière dont ces normes mettent à l'épreuve les capacités des individus et leurs modes d'engagement dans des environnements équipant une nouvelle grandeur de l'information. Il y a là matière à un programme de recherche sur l'épistémologie politique de la société de la connaissance susceptible de combiner plusieurs approches disciplinaires selon une perspective internationale.

Références bibliographiques

- BEL M., MEHAUT P. & MERIAUX O. (coord) 2003 *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique*, Paris, L'Harmattan. Logiques politiques
- BOTTANI N. & VRIGNAUD P. 2005, *La France et les évaluations internationales*, Paris, Haut Conseil de l'évaluation de l'école
- BROADFOOT P., OSBORN M., PLANEL C. & SHARPE K. 2000 *Promoting Quality in Learning. Does England Have the Answer? Findings from the Quest Project*, London, Cassell
- BROWN M. 1998b The Tyranny of the International Horse Race, in Slee R., Weiner G. & Tomlinson S. (eds), *School effectiveness for Whom? Challenges to the School Effectiveness and School Improvement Movements*, London, Falmer Press
- CHATEL E. 2001 *Comment évaluer l'éducation ? Pour une théorie sociale de l'action éducative*, Paris, Delachaux et Niestlé
- CHARLIER J.-E. (coord) 2004 "L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation", *Éducation et Sociétés-13*,
- DEROUE J.-L. 2006, "Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral : bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005", *Revue Française de Pédagogie-154*, janv.-fév.-mars
- DEWATRIPONT M., THYS-CLÉMENT F. & WILKIN L. (dir) 2002 *European Universities Change and Convergence ?* Bruxelles, Université Libre de Bruxelles
- EYMARD-DUVERNAY F. (dir.) 2006, *L'économie des conventions. Méthodes et résultats. Tome II. Développements*, Paris, La Découverte
- GLEESON D. & HUSBANDS C.T. 2001, *The performing school : managing, teaching, and learning in a performance culture*, Londres, Routledge
- HUTMACHER W., COCHRANE D. & BOTTANI N. 2001 *In pursuit of equity in education. Using international indicators to compare equity policies*, London, Kluwer Academic Publishers
- LASCOCUMES P. & LE GALÈS P. (dir) 2004 *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po

- THÉVENOT L. 1997 "Un gouvernement par les normes. Pratiques et politiques des formats d'information", in Conein B. & Thévenot L. (dir) *Cognition et information en société*, Paris, EHESS, série Raisons pratiques-8, 205-242
- THÉVENOT L. 2004 Les enjeux d'une pluralité des formats d'information, in Delamotte E. (dir) *Du partage au marché. Regards croisés sur la circulation des savoirs*, Lille, Éditions du Septentrion, 333-347
- UNESCO, 2005, *Rapport mondial de suivi de l'éducation pour tous, 2005/6, L'exigence de qualité*, Paris, Unesco
- VAN HAECHT A. (dir) 2005 *Éducation et formation. Les enjeux politiques des rhétoriques internationales*, *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2005/1-2
- VINOKUR A. (dir) 2005 "Pouvoirs et mesure en éducation", *Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs*, hors-série-1, Paris, MSH, juin

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ES&ID_NUMPUBLIE=ES_018&ID_ARTICLE=ES_018_0017

Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi

par Gilles RAVEAUD

| De Boeck Université | Éducation et Sociétés

2006/2 - N° 18

ISSN 1373-847X | ISBN 2-8041-5133-6 | pages 17 à 33

Pour citer cet article :

— Raveaud G., Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi, Éducation et Sociétés 2006/2, N° 18, p. 17-33.

Distribution électronique Cairn pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi

GILLES RAVEAUD

IDHE Institutions et Dynamiques Historiques de l'Économie

(École Normale Supérieure de Cachan)

Institut d'Études Européennes (Université Paris VIII - Saint-Denis)

Université Harvard (États-Unis)

gillesraveaud@gmail.com

L'Union européenne (UE) ne dispose pas de pouvoirs légaux dans le domaine des politiques d'emploi. De ce fait, s'il existe, pour les douze pays de la zone euro, une politique monétaire commune, dirigée par la Banque centrale européenne, il n'existe pas de politique européenne de l'emploi. Afin de remédier partiellement à ce manque, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, en 1997, de mettre en place une procédure, la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) qui est originale en ce qu'elle n'impose pas de nouvelles obligations aux États. La SEE se limite à l'édition d'orientations générales, appelées "lignes directrices", que les États doivent, selon les termes des traités, "prendre en compte" dans l'élaboration de leurs politiques.

Dans le détail, la procédure est la suivante : chaque année, la Commission propose les lignes directrices qui sont ensuite adoptées, à la majorité qualifiée, par le Conseil de l'UE –réunion des ministres de l'Emploi des pays membres. Dans leur version actuelle, qui couvre la période 2005-2008, les lignes directrices sont au nombre de huit. La première rappelle les trois objectifs principaux de la Stratégie : atteindre le plein-emploi, améliorer la qualité et la productivité du travail et renforcer la cohésion sociale et territoriale (Conseil de l'UE 2005). D'autres demandent de "favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail" ou encore d'"accroître et améliorer l'investissement en capital humain".

Une fois les lignes directrices adoptées par le Conseil, les États rédigent des "plans nationaux d'action pour l'emploi" (PNAE) dans lesquels ils indiquent comment ils comptent mettre en œuvre ces lignes directrices.

C'est ensuite la Commission qui, sur la base de ses plans nationaux, évalue dans quelle mesure les États ont répondu aux lignes directrices. Si elle estime que certaines exigences n'ont pas été satisfaites, elle propose au Conseil d'adresser des "recommandations" aux États fautifs. Ces recommandations sont définitivement

adoptées, sous une forme éventuellement modifiée, par le Conseil à la majorité qualifiée. Elles sont alors rendues publiques. Ainsi, en 2004 –dernières recommandations en date– il a été demandé à la France, entre autres, de “surveiller les répercussions de la réforme des pensions sur l'âge de départ à la retraite” ou encore de “réduire les sorties précoces du système scolaire” (Conseil de l'UE 2004).

Toutefois, contrairement à ce qui se passe pour d'autres procédures européennes, comme le Pacte de Stabilité et de Croissance, ces recommandations ne sont pas contraignantes. Les États peuvent les ignorer sans encourir de sanction. La SEE est donc une politique communautaire originale en ce qu'elle ne produit par elle-même aucune action tangible ; c'est une politique du discours, une politique des idées (Barbier 2004).

Les indicateurs sont au centre de ce discours. C'est à partir d'eux que des classements entre pays sont effectués et que des conclusions, plus ou moins implicites, sont tirées sur la capacité relative des différents systèmes sociaux à lutter contre le chômage, à promouvoir l'emploi des femmes, à assurer l'équilibre des systèmes de retraites, etc. Il est nécessaire d'avoir de tels indicateurs afin de pouvoir comparer des situations très diverses. Mais une fois ces instruments installés, routinisés, ils sont stabilisés et on oublie les conditions dans lesquelles ils sont nés. Cet oubli est nécessaire, puisque c'est lui qui permet que l'indicateur soit perçu comme fiable et que la comparaison puisse se faire. Toutefois, cette instrumentation ne saurait demeurer une boîte noire. Suivant d'autres travaux, il convient de tenter de la saisir (Bruno & al. 2004).

Pour ce faire, centrons l'attention sur un indicateur spécifique, le taux d'emploi. Le taux d'emploi peut être considéré comme l'indicateur principal de la SEE. Synthétisant l'état du marché du travail, le taux d'emploi est le seul objectif de résultat pour lequel des valeurs ont été fixées : au Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, il a été décidé de porter le taux d'emploi de l'UE à 70% en 2010, contre 63,4% à l'époque (et 64,7% en 2004, au sein de l'UE à quinze). Cet objectif est complété par deux autres : porter le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans à 50% (37,8% en 2000 ; 42,5% en 2004) et celui des femmes à 60% (54,1% en 2000 ; 56,8% en 2004).

Nous montrerons d'abord que le taux d'emploi est le produit d'un consensus entre États. Ce consensus a pu être obtenu parce que l'objectif de hausse du taux d'emploi était compatible avec les diverses traditions nationales, qu'elles soient “social-démocrates”, “libérales” ou “corporatistes”, pour reprendre les termes d'Esping-Andersen (1990). De ce fait, même s'il s'inscrit dans les orientations monétaristes de la politique macroéconomique de l'UE, le choix du taux d'emploi comme référence centrale de la SEE ne livre pas par lui-même de clé quant à l'orientation précise de cette politique.

Nous proposerons ensuite d'interpréter le taux d'emploi comme étant une norme d'équivalence européenne reposant sur les qualités intrinsèques de cet

indicateur, surtout lorsqu'on le compare à son principal concurrent, le taux de chômage. Toutefois, la définition retenue du taux d'emploi à l'échelon européen, mesuré pour la tranche d'âge comprise entre 15 et 64 ans –sans prise en compte de la part de temps de travail à temps partiel– montre les ambiguïtés de cet indicateur.

Plus encore, cette définition du taux d'emploi fait craindre une orientation de la SEE en direction d'une mobilisation maximale de la force de travail. Cette crainte est renforcée par la volonté de la SEE d'agir en direction de la baisse des prélèvements obligatoires et du développement des incitations monétaires à l'emploi, contrairement à la neutralité affichée par l'Union européenne au regard des compromis nationaux en termes d'emploi.

Le taux d'emploi, produit du consensus européen

L'objectif premier de la SEE est la hausse de l'emploi. Cet objectif diffère de la diminution du chômage au sens où il ne s'agit pas seulement de faire en sorte que toute la population active soit occupée, mais également que des personnes aujourd'hui inactives (jeunes, étudiants, femmes au foyer, préretraités, etc.) deviennent actives. Il est en décalage avec les analyses traditionnelles du marché du travail qui reposaient plutôt sur le taux de chômage, mesure du nombre de personnes involontairement privées d'emploi.

Plusieurs éléments semblent avoir contribué au choix de cet objectif. Tout d'abord, les États ont refusé qu'un objectif de taux de chômage, initialement fixé à 7% par la Commission (Commission 1997a) soit retenu. Comme le dit Maria Rodrigues, conseillère de la présidence portugaise lors du sommet de Lisbonne de mars 2000, "il n'a pas été possible de retenir une cible de taux de chômage, sur le modèle de ce qui avait été fait pour les taux d'inflation, de déficit budgétaire et de dette dans le cadre de l'Union économique et monétaire" (Rodrigues 2001, 4).

Mais ce refus des États n'explique pas tout car les travaux préparatoires de la Commission mentionnaient également un objectif de taux d'emploi (qui devait être porté à 65% en cinq ans). Cet objectif était justifié par le retard en termes de taux d'emploi de l'Union européenne vis-à-vis des États-Unis, déjà souligné par le *Livre blanc* rédigé par la Commission Delors (Commission 1994). Mais il s'inscrivait également dans un objectif plusieurs fois répété depuis : préserver la "viabilité des systèmes de protection sociale". En effet, en raison notamment du vieillissement attendu de la population européenne et des coûts afférents, l'augmentation du nombre de personnes contribuant aux systèmes de protection sociale est nécessaire si on veut maintenir l'équilibre financier de ces systèmes (Commission 1997b).

Enfin, cette attention au taux d'emploi s'explique sans doute par le rôle qu'ont joué certains acteurs dans la mise en place de la SEE, comme le Suédois

Allan Larsson, directeur de la Direction Générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne de 1995 à 2000. En effet, dans les pays scandinaves, "l'objectif des politiques économiques et sociales est explicitement de maximiser le niveau de l'emploi" (Thévenon 2004). Mais l'action des seuls pays scandinaves n'aurait pu suffire à imposer la norme du taux d'emploi à l'échelon communautaire. Suivant l'analyse de Jacques Freyssinet (2004), nous ferons l'hypothèse que l'adoption du taux d'emploi comme point central de la SEE relève d'un compromis entre des conceptions différentes du marché du travail et du rôle des politiques économiques.

L'accord sur le taux d'emploi : droit à l'emploi ou figure inversée du taux de chômage naturel ?

Selon une première interprétation, défendue par les pays scandinaves (Suède, Finlande, Danemark), un taux d'emploi élevé peut être compris comme une "condition nécessaire pour donner un contenu concret au droit à l'emploi" (Freyssinet 2000, 33). En effet, plus le taux d'emploi est élevé, plus il est probable que le droit à l'emploi corresponde à une réalité pour un nombre élevé de personnes. D'autre part, un haut taux d'emploi est nécessaire au financement des dépenses de protection sociale, élevées dans les pays nordiques. Ces pays sont caractéristiques de ce que Esping-Andersen a proposé de baptiser le modèle "social-démocrate", c'est-à-dire un arrangement politique et économique qui accorde des droits sociaux étendus à ses citoyens et limite au maximum la "marchandisation" (commodification en anglais) du travail, en encadrant collectivement la relation d'emploi. Et on constate que ces pays connaissent des taux d'emploi élevés (tableau 1).

Ces raisons expliquent que, pour certains pays comme la Suède, le taux d'emploi soit un indicateur utilisé de longue date pour mesurer le fonctionnement du marché du travail. Or il se trouve que plusieurs dirigeants suédois ont inspiré la SEE. C'est notamment le cas d'Allan Larsson, ancien ministre des Finances, qui a proposé que soit mise en œuvre une politique de convergence des politiques d'emploi en Europe, sur le modèle de ce qui avait été fait pour la monnaie unique (Larsson 1995, 1998).

Une première source à l'origine de l'adoption du taux d'emploi comme référence communautaire est donc le modèle social-démocrate. La seconde est le modèle "libéral" (Esping-Andersen 1990), qui partage avec le précédent le fait de conduire à des taux d'emploi élevés, comme le montrent les exemples du Royaume-Uni et des États-Unis (où le taux d'emploi atteint 71,2% en 2004). En effet, la faible protection sociale propre au modèle libéral incite les personnes à travailler, afin notamment de (tenter de) sortir de la pauvreté, financer leur couverture maladie et leur retraite.

Tableau I : Taux d'emploi des pays de l'UE - 15 (2004)

Pays (1)	Taux d'emploi (15-64 ans)
1. Danemark	75,7
2. Pays-Bas	73,1
3. Suède	72,1
4. Royaume-Uni	71,6
Objectif de Lisbonne (2)	70
5. Portugal	67,8*
6. Autriche	67,8
7. Finlande	67,6
8. Irlande	66,3
9. Allemagne	65,0
10. Luxembourg	61,6
11. France	63,1
12. Espagne	61,1
13. Belgique	60,3
14. Grèce	59,4
15. Italie	57,6
UE à 15	64,7

Source : *Employment in Europe 2005*.

(1) Les pays sont classés en fonction de leur taux d'emploi.

(2) L'objectif de Lisbonne concerne l'UE dans son ensemble. Il peut donc être atteint même si le taux d'emploi est inférieur à 70% dans certains pays membres.

* Le Portugal est classé avant l'Autriche en raison d'un taux d'emploi équivalent temps plein plus élevé (66,3% contre 61,6%).

De plus, au sein du modèle libéral, les incitations monétaires à l'emploi sont dotées d'un statut normatif, celui de conditions de possibilité d'une économie efficiente où chacun obtient ce qu'il mérite. En termes de politique de l'emploi, il ne s'agit plus seulement de faire diminuer le chômage, mais également d'accroître la participation au marché du travail, en faisant passer des personnes de l'inactivité à l'activité, au sein d'un "plein-emploi élargi" (Freyssinet 2000, 27). Une des conséquences de ces politiques est "d'alimenter une offre de travail abondante et prête à accepter les conditions fixées par le marché du travail" (Freyssinet 2004, 117).

On voit que deux modèles politiques différents, si ce n'est opposés, peuvent être mobilisés pour rendre compte de l'adoption du taux d'emploi comme référence centrale de la politique communautaire de l'emploi. Pour les pays d'Europe continentale, dont le taux d'emploi est faible, l'enjeu est de taille : afin d'accroître le taux d'emploi, s'agit-il de suivre la Suède ou le Royaume-Uni ?

Formellement, la SEE ne choisit pas entre ces deux modèles. Mais elle s'insère dans un cadre macroéconomique qui pèse sur ses orientations.

Le taux d'emploi au cœur de la gouvernance macroéconomique de l'Union européenne

La politique économique de l'UE repose sur trois piliers principaux : la stabilité des prix, l'équilibre budgétaire et la liberté de concurrence sur les marchés. À chacun de ces piliers correspond une institution : la Banque centrale européenne, le Pacte de stabilité et de croissance et la Cour de justice des Communautés européennes (ainsi que la Direction générale de la concurrence). Ces institutions définissent une politique orientée vers la stabilité (Fitoussi 2002). Cette politique refuse deux orientations théoriquement possibles afin d'accroître l'emploi : la stimulation budgétaire et l'augmentation des salaires. Pour l'UE, il convient d'élever le niveau d'emploi, mais sans que cela conduise à un accroissement des coûts salariaux ou à des déficits budgétaires, ainsi que l'indiquent les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) (Commission européenne, 2005). Or depuis 2005, la SEE a été intégrée au sein des GOPE : la politique de l'emploi et la politique économique de l'Union européenne sont donc désormais explicitement articulées.

Ces politiques ont pour colonne vertébrale intellectuelle le concept de taux de chômage naturel. Issue des travaux de Milton Friedman (1968), la notion de taux de chômage naturel désigne le taux de chômage minimum qu'une économie doit supporter. En effet, en dessous de ce taux, l'économie risquerait de connaître des hausses de salaires, source de pressions inflationnistes (le taux de chômage naturel est pour cette raison baptisé NAIRU, ou "non accelerating inflation rate of unemployment"). Ce taux de chômage constitue donc un seuil minimal en dessous duquel l'économie ne peut descendre sans remettre en cause la stabilité des prix, objectif principal de la Banque centrale européenne. Il est pour cela qualifié de taux de chômage structurel ou encore d'équilibre.

Selon l'analyse développée par la Commission et les économistes les plus influents, le chômage des pays européens est précisément de nature structurelle. Certaines évaluations ont ainsi estimé que le taux de chômage structurel de l'économie française était de l'ordre de... 11% au milieu des années 1990 et de l'ordre de 9% aujourd'hui (L'Horty 2005). Autrement dit, sans réformes structurelles, il n'est pas possible de faire passer le taux de chômage en France sous ces valeurs.

Mais les besoins de financement accrus des systèmes sociaux dans la perspective du vieillissement de la population nécessitent un surcroît de travail. Si on se place dans le cadre théorique décrit ci-dessus, il est souhaitable que l'augmentation de la population occupée ne provienne pas seulement d'une diminution du chômage. En effet, une diminution du chômage pourrait alimenter une hausse des

salaires, source d'inflation. À l'inverse, le risque inflationniste sera plus faible si une part du supplément de main-d'œuvre provient de la population actuellement inactive : étudiants, préretraités, retraités, femmes, etc. Afin d'accroître l'emploi tout en évitant toute reprise de l'inflation, il convient alors de mener des politiques incitant les personnes actuellement inactives à travailler.

Au total, suivant ce raisonnement, la hausse recherchée du taux d'emploi s'inscrit dans la constitution économique de l'UE. Au plan macroéconomique, cette politique est focalisée sur la stabilité. Au plan microéconomique, elle repose sur le développement de la concurrence. Un taux d'emploi élevé respecte ces deux conditions, puisqu'il conduit à une concurrence accrue au sein de la main-d'œuvre, ce qui permet de pérenniser la modération salariale, condition de la stabilité des prix.

Le taux d'emploi comme produit communautaire

En assemblant ces différentes pièces, on parvient au scénario suivant. Tout d'abord, le taux d'emploi aurait été porté comme indicateur de référence à l'échelon communautaire par les pays scandinaves, habitués à s'y référer et pays moteurs dans la mise en place de la SEE. Ensuite, ces pays auraient fait alliance avec les services de la Commission et les pays "libéraux" (Royaume-Uni, Pays-Bas) afin de promouvoir cette norme.

L'ironie est que ces pays sont les moins concernés par les objectifs de hausse du taux d'emploi. En effet, leurs taux d'emploi sont parmi les plus élevés du continent, parfois même supérieurs aux objectifs de Lisbonne. Les pays pour qui la perspective d'un taux d'emploi de 70% représente un objectif difficile à atteindre, sont les pays continentaux (France, Allemagne, Belgique) et plus encore méditerranéens (Espagne, Grèce, Italie) (tableau 1).

Pourquoi ces pays ont-ils accepté cette contrainte ? Plusieurs réponses sont possibles. D'une part, souhaitant pour certains d'entre eux mettre en avant l'engagement de l'UE en faveur de l'emploi, retenir un objectif chiffré était sans doute indispensable. La diminution du chômage vers un chiffre commun étant jugée non pertinente, ou encore politiquement dangereuse, l'adoption du taux d'emploi était une des rares solutions alternatives disponibles. Par ailleurs, ces pays ont pu souhaiter se servir de l'aiguillon européen pour accroître leur taux d'emploi, afin notamment de faire face aux coûts dus au vieillissement de la population. Enfin, il est également possible que ces pays aient sous-estimé l'importance que le taux d'emploi allait prendre en peu de temps dans les débats européens.

S'il a réellement existé, on voit que cet accord a des conséquences importantes pour les pays continentaux et méditerranéens. Car non seulement ces pays ont de faibles taux d'emploi, mais de plus ils raisonnaient habituellement en termes de taux de chômage et de taux d'activité (Holcblat 2002). Il convient

en effet de ne pas sous-estimer le changement de culture que représente le passage du taux de chômage au taux d'emploi pour les responsables de l'emploi. Ainsi, une responsable française que nous avons interrogée nous a parlé d'un "choc Larsson" : "Je me rappelle du choc qu'a été le voyage de Larsson à Paris, en mars 1998, quand il a discuté avec nous de l'élaboration du PNAE. (...) Nous étions préparés à un échange formel, et au lieu de ça il est arrivé avec sa collection de transparents, il a attaqué sur les taux d'emploi globaux et sur ceux des plus de 55 ans. Cela a vraiment été un choc pour nous car on ne raisonnait pas du tout en taux d'emploi mais en taux de chômage, et c'était la première fois qu'on nous disait que les retraites posaient un problème macroéconomique" (Salais, Raveaud & Grégoire, 2002, 32)

À l'inverse, les pays scandinaves et le Royaume-Uni peuvent continuer à mener leurs politiques actuelles.

On le voit, le fonctionnement de l'UE peut expliquer que le taux d'emploi soit devenu aussi important en Europe. Toutefois, il convient de s'intéresser également aux propriétés intrinsèques de cet indicateur. En effet, le taux d'emploi semble à première vue plus robuste que le taux de chômage. Tandis que le taux de chômage dénombre des personnes en négatif (les personnes privées d'emploi), aux situations personnelles très variées, le taux d'emploi est un taux positif, qui additionne des personnes à la situation similaire. Ce sont ces qualités qui expliquent que le taux d'emploi ait pu s'imposer comme référence indiscutable, comme "convention d'équivalence" à l'échelon européen. Toutefois, la définition précise retenue montre que le taux d'emploi n'est pas un indicateur indiscutable.

Le taux d'emploi : un indicateur indiscutable ?

Le taux d'emploi : une convention d'équivalence européenne réaliste

Le chiffre fourni par un indicateur ne prend sens que par l'usage qui en est fait. Or cet usage est bien précis : "mettre en concurrence" les acteurs concernés en fonction de leur "degré de réussite aux épreuves proposées" (Desrosières 2003, 54). Toutefois, cette épreuve ne pourra être valide que si l'indicateur est incontestable. La difficulté est alors de rendre incontestable une épreuve construite à partir d'un indicateur dont chacun sait qu'il est construit, c'est-à-dire arbitraire.

Cette difficulté peut être résolue par la croyance selon laquelle l'indicateur retenu est objectif. Desrosières propose d'appeler "épistémologie réaliste" l'attitude consistant à demander "une statistique 'réaliste', légitimée par une institution 'indiscutable'" (2003, 54-55) : "Inspirée des sciences de la nature, cette épistémologie est la seule qui puisse garantir à la statistique la légitimité qui lui

est nécessaire pour apparaître en position d'extériorité par rapport aux débats sociaux, à qui elle fournit un langage commun accepté et des points d'appui" (Desrosières 2003, 54).

On voit les faiblesses du taux de chômage de ce point de vue. En effet, les États ont modifié depuis des décennies la frontière entre inactivité et chômage, en cherchant à réduire la taille de la population active par divers moyens (allongement de la scolarité, politiques familiales, préretraites) (Freyssinet 2004). Cela a d'ailleurs contribué à "faire ressortir le caractère conventionnel" de la statistique du taux de chômage, c'est-à-dire à la fragiliser (Desrosières 2003, 60).

Par contre, le taux d'emploi semble moins aisément manipulable par les gouvernements et permettant de ce fait des comparaisons à la fois dans le temps (hausse des taux d'emploi) et dans l'espace (comparaisons entre pays). Enfin, avoir un emploi, c'est percevoir un salaire et donc, la plupart du temps, verser des cotisations sociales. Au réalisme affiché par le taux d'emploi s'ajoute donc une réalité monétaire tangible. Au total, grâce à l'ensemble de ses propriétés, le taux d'emploi est parvenu à créer une convention d'équivalence européenne, c'est-à-dire une "procédure sociale" à la fois "légitime socialement" –c'est l'aspect 'convention'– et "logique" –c'est l'aspect 'équivalence'– (Desrosières 2003, 58).

Pourtant, le fait de sélectionner –sans débat– un indicateur entre en contradiction avec les principes fondateurs de la SEE, ceux de la "méthode ouverte de coordination". Selon cette méthode, il s'agit de mettre en place un processus d'apprentissage à l'échelon européen, centré sur l'échange de bonnes pratiques, afin de découvrir ensemble les solutions à apporter à des problèmes communs, comme le chômage (Rodrigues 2001, Sabel 2001). Idéalement, ce débat ne devrait pas se limiter au contenu des politiques à mener, mais aussi englober les objectifs poursuivis et ouvrir la boîte noire des indicateurs statistiques. Ce n'est pas ce qui s'est passé avec l'adoption du taux d'emploi. Il nous semble qu'il ne peut en être autrement. En effet, la demande "d'extériorité par rapport aux débats sociaux" est particulièrement forte sur la scène européenne, puisque la Commission n'a pas la légitimité pour définir et, encore moins imposer, une norme unique à tous. Elle ne peut que procéder à des comparaisons internationales, pour situer les performances des États par rapport à un objectif commun. Ces comparaisons se doivent d'être incontestables, afin de devenir de réels "points d'appui" collectifs, permettant de produire un langage "commun". L'Europe est un "espace d'équivalence, social et cognitif, entièrement nouveau" (Desrosières 2003, 56). Dépourvu de colonne vertébrale politique, il ne peut tenir sans harmonisation cognitive et statistique : pour exister, il impose de clore les controverses.

Autrement dit, sur la scène européenne moins qu'ailleurs, il n'est pas "possible 'socialement'" de "penser et discuter 'ensemble' les questions cognitives et politiques (...) soulevées par ces problèmes" (Desrosières 2003, 56). Le débat politique européen ne s'accompagne pas d'un débat cognitif : il nécessite que

celui-ci soit préalablement clos. Pour cela, encore faut-il que les indicateurs retenus soient, dans la mesure du possible, incontestables. Or de ce point de vue, il n'est pas sûr que le taux d'emploi possède toutes les qualités requises.

Les ambiguïtés de la définition du taux d'emploi

Une première difficulté pour définir le taux d'emploi concerne la tranche d'âge retenue (15-64 ans pour l'UE). Concernant l'âge d'entrée dans la vie active, comme le relève Olivier Marchand, il aurait été plus judicieux de retenir la borne de vingt ans et non de quinze, afin de "prendre en compte l'allongement observé de la durée de formation initiale" (Marchand 2001). Poussant l'argument, on aurait même pu concevoir que l'UE retienne volontairement un âge initial relativement élevé, afin de valoriser les pays qui font des efforts en termes de formation initiale.

Une question symétrique se pose à l'autre bout de la tranche d'âge : en effet, l'adoption d'une référence à l'âge de 64 ans entre en contradiction avec certains référents nationaux, comme celui d'un départ à la retraite à 60 ans en France. On voit que la large tranche d'âge retenue dans l'Union européenne –près de cinquante ans– pointe dans la direction de l'interprétation du taux d'emploi comme mesure de la mobilisation maximale de la force de travail, plutôt que, par exemple, comme la mise en œuvre d'un droit à l'emploi de qualité dans une économie fondée sur la connaissance, pour reprendre les termes du Conseil européen de Lisbonne (2000).

La même chose peut être dite à propos de la question du temps de travail. Si la Commission donne des indicateurs de taux d'emploi à la fois bruts et mesurés en "équivalents temps plein", seuls les premiers servent d'outils de comparaison des situations nationales. Le choix de recourir au taux d'emploi brut ou équivalent temps plein est nécessairement indécis. D'un côté, le fait de raisonner sur les taux d'emplois bruts permet aux États de mener des politiques en faveur du travail à temps partiel afin de maximiser leur taux d'emploi, ce qui peut être critiqué (Salais 2004). Le tableau ci-dessous montre les écarts parfois importants existants entre les deux mesures du taux d'emploi pour certains pays, comme le Royaume-Uni (10 points) ou, plus encore, les Pays-Bas (16,6 points).

Au total, le taux d'emploi semble être une convention d'équivalence européenne problématique, pourtant robuste. Remplaçant une convention défailante (le taux de chômage), elle repose sur l'accord des institutions communautaires ; s'articule à la constitution économique de l'Union européenne (mandat de la Banque centrale européenne ; Grandes orientations des politiques économiques, réformes structurelles) ; justifiée par un bien commun largement partagé, à savoir la pérennité des systèmes de protection sociale et l'équilibre des comptes publics, elle correspond aux pratiques des États membres, existantes (Royaume-Uni,

Tableau 2 : Taux d'emploi "brut" et "équivalent temps plein"
 des pays de l'UE - 15 (2004)

Pays (1)	Taux d'emploi brut	Taux d'emploi équivalent temps plein	Écart
1. Danemark	75,7	68,6	7,1
2. Portugal	67,8	66,3	1,5
3. Suède	72,1	66,2	5,9
4. Finlande	67,6	64,8	2,8
5. Royaume-Uni	71,6	61,6	10
5. Autriche	67,8	61,6	6,2
7. Irlande	66,3	61,0	5,3
8. Grèce	59,4	58,8	0,6
9. France	63,1	58,7	4,4
10. Espagne	61,1	58,3	2,8
11. Luxembourg	61,6	56,9	4,7
12. Allemagne	65,0	56,6	8,4
13. Pays-Bas	73,1	56,5	16,6
14. Belgique	60,3	55,8	4,5
15. Italie	57,6	54,3	3,3
UE à 15	64,7	58,5	6,2

Source : *Employment in Europe 2005*.

(1) Les pays sont classés en fonction de leur taux d'emploi équivalent temps plein.

Scandinavie) ou souhaitées (pays continentaux et méditerranéens). Certes, sa définition peut donner lieu à des controverses, notamment sur les bornes d'âge retenues et la question du temps partiel, mais ces controverses sont pour l'instant demeurées de second ordre : le taux d'emploi est la référence centrale de la SEE.

Toutefois, l'objectif de taux d'emploi n'est pas le seul poursuivi par la SEE. Depuis 2000, la SEE vise également à "améliorer la qualité des emplois" et à promouvoir la "cohésion sociale" (Conseil européen 2000). Sur ce point, les États et la Commission ne sont pas parvenus à s'accorder sur des indicateurs ou des objectifs à atteindre. À l'inverse, la SEE poursuit, quoique plus discrètement, d'autres objectifs comme la baisse des prélèvements obligatoires et l'accroissement des incitations monétaires à l'emploi.

Les indicateurs du sens du taux d'emploi

L'impossible accord sur la qualité de l'emploi

En 2002, la priorité accordée en 2000 à la qualité de l'emploi a été traduite par l'inscription au sein de la SEE d'un "objectif horizontal", complétant les lignes directrices, visant à "rehausser la qualité de l'emploi" (Conseil de l'UE 2002). Cette préoccupation pour la qualité de l'emploi avait deux sources. D'une part, la dégradation des conditions de travail mise en avant par les enquêtes européennes (Askenazy 2004, Cartron & Gollac 2003). D'autre part, la volonté de lutter contre les difficultés de recrutement apparues à la fin des années 1990.

Le débat sur la qualité de l'emploi a été structuré par la Communication de la Commission parue en juin 2001 (Commission 2001) où elle réaffirme qu'il "s'agit d'augmenter la qualité afin d'atteindre nos objectifs économiques et sociaux intermédiaires et finals" (Commission 2001, 9). Autrement dit, l'amélioration de la qualité de l'emploi a une valeur instrumentale. La Commission se heurte cependant à une difficulté de taille pour faire de la qualité de l'emploi un sujet de débat européen : il "n'existe pas de définition normalisée ou convenue de la qualité de l'emploi dans le monde universitaire et parmi les experts" (8).

Dans le monde universitaire et parmi les experts, peut-être. Mais ailleurs ? Est-il si difficile de définir la qualité de l'emploi ? La Commission a demandé, à travers un sondage, aux Européens, de classer cinq types d'emplois. Si la valeur d'un sondage n'est qu'illustrative, les résultats sont malgré tout intéressants. 60% des 15 031 personnes interrogées ont classé en première position le contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein. Viennent ensuite le CDI à temps partiel, le travail comme indépendant, le CDD, puis le travail en intérim (Eurobaromètre 2002). Un classement radicalement impossible à prévoir, à expliquer ou à justifier ?

Au sein de l'arène communautaire, oui. Cette incapacité à produire en commun un tel indicateur, ou à s'accorder sur une telle référence, s'explique avant tout par l'attitude des États, qui ont refusé de courir le risque de se voir mal classés. Face à cet échec politique, les acteurs de la SEE se sont repliés sur la technique. Il a ainsi été demandé aux hauts fonctionnaires réunis au sein du Comité de l'emploi de parvenir à un accord. Celui-ci a consisté à établir un indicateur reposant sur "les mouvements entre non-emploi et emploi". Bien peu lisible, il a virtuellement vidé de sens la mesure de la qualité de l'emploi (Raveaud 2006).

Cet échec est problématique en soi, d'une part parce qu'il a contribué à reléguer au second plan la question de la qualité de l'emploi, mais aussi parce qu'il montre les limites de la méthode ouverte de coordination. De plus, il laisse de fait la place à un certain nombre d'autres indicateurs, qui, selon nous, mettent en avant la nature "marchandisatrice" de la SEE (Raveaud 2004).

La mauvaise qualité du modèle suédois... ou de la SEE ?

La Stratégie Européenne pour l'Emploi se présente comme une politique neutre : aux États membres d'accroître leur taux d'emploi, quels que soient les moyens utilisés. La lecture des recommandations adressées à certains États montre que cette neutralité n'est pas respectée : ainsi, bien qu'atteignant un taux d'emploi supérieur aux objectifs européens (72,1% en 2004) et connaissant un faible taux de chômage (6,3%), la Suède se voit régulièrement reprocher le niveau élevé de sa charge fiscale (Conseil de l'UE 2003). De ce fait, bien que ce pays soit celui, en Europe, où l'on travaille le plus (avec le Danemark), il lui est demandé "d'accroître les incitations au travail" (Conseil de l'UE 2003), "d'éliminer les derniers pièges à chômage et à pauvreté" (Conseil de l'UE 2004) ou encore de veiller à "l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre, notamment en introduisant des mesures d'incitation dans les systèmes sociofiscaux" (Commission 2006).

Cette situation peut sembler absurde. Pourquoi demander au pays qui "dépasse tous les objectifs européens" de "renforcer les incitations au travail" ? Mais elle s'explique si l'on considère la structure des incitations existant en Suède : dans ce pays, le taux de prélèvements obligatoires est élevé (tableau 3) et l'écart entre les revenus d'activité et les revenus de substitution est relativement faible. De ce fait, si l'on suit une version peu sophistiquée (en particulier, statique) du modèle néo-classique d'offre de travail, on peut considérer qu'une telle structure n'incite pas à l'emploi.

Tableau 3 : Taux de prélèvements obligatoires dans certains pays de l'UE - 15

Pays	Taux de prélèvements obligatoires (% PIB, 2003)
Suède	50,9
Danemark	48,8
Finlande	44,8
France	43,8
Allemagne	40,7
Pays-Bas	39,3
Royaume-Uni	36,5
UE - 15	40,8

Source : Eurostat

Et, en effet, la question des "désincitations" à l'emploi occupe une place importante au sein de la SEE. Ainsi, la première formulation des lignes directrices demandait à chaque État "de réformer ses systèmes d'allocations et d'imposition"

afin "d'inciter les personnes au chômage ou inactives à rechercher et accepter un emploi" (ancienne ligne 2). La formulation actuelle demande aux États de "rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi" (Conseil de l'UE 2005).

À la disqualification du succès suédois par la Commission répond celle de l'analyse de la Commission par les économistes du ministère suédois de l'Emploi impliqués dans la SEE. Pour eux, le taux de prélèvements obligatoires dans le PIB est une mesure "invalide" (Junestav 2002), car il ne donne pas d'information sur la structure des incitations à laquelle chaque individu a à faire face. Selon eux, seule l'analyse des taux marginaux d'imposition est pertinente.

On sait en effet à quel point la mesure du taux de prélèvements obligatoires est délicate, plus encore lorsqu'il s'agit de mener des comparaisons internationales (Adema 2001). La Commission est ainsi revenue sur ses premières analyses (Commission 1993) qui attribuaient la montée du chômage en Europe au taux plus élevé de prélèvements obligatoires des pays européens par rapport à celui des États-Unis (Commission 2001). Enfin, pour les Suédois, le taux de prélèvements obligatoires reflète des choix nationaux dans lesquels l'UE n'a pas à s'immiscer. Ainsi, les plans nationaux d'action pour l'emploi suédois répètent que "le but principal des impôts est de financer l'État social (welfare system) et de ce fait de contribuer à la sécurité sociale et à la justice" (cité par Junestav 2002).

Le décalage entre la question de la qualité des emplois et celle du système de taxation est saisissant. Dans le premier cas, tout le monde s'accorde pour dire... qu'on ne peut rien dire. Dans le second, une question complexe, celle du niveau souhaitable de prélèvements sociaux, est réglée a priori par les acteurs de la SEE, alors même qu'elle demeure une compétence nationale.

Au total, cette situation est un... indicateur précis des politiques souhaitées par la SEE afin d'accroître le taux d'emploi et, plus largement, du consensus existant au sein de l'Union européenne sur les questions d'emploi.

Conclusion : quelle légitimité pour la Stratégie Européenne pour l'Emploi ?

Le taux d'emploi est l'indicateur central de la SEE. Encore une fois, il convient d'insister sur le fait que cet indicateur n'a pas de sens en soi. Un objectif de haut niveau d'emploi peut indiquer deux orientations opposées : soit un engagement maximal de la société et des politiques économiques en faveur du droit à l'emploi pour tous, soit au contraire la mise en place d'institutions et d'incitations qui contraignent les individus à accepter les emplois offerts par le marché quelle que soit leur qualité.

Certes, la SEE n'est pas une pure politique de flexibilisation du marché du travail et de développement des incitations monétaires. Certaines de ses orientations, comme l'attention (même limitée) à la qualité des emplois ou la prise en compte des difficultés d'emploi propres à certaines populations (jeunes, femmes), la distinguent de ce modèle. Mais il n'en reste pas moins que, sur l'axe "social-démocrate-libéral", la SEE semble nettement plus proche du second pôle.

C'est ce que nous enseigne la présence d'indicateurs adjacents au taux d'emploi, comme le taux de prélèvements obligatoires ou la référence aux trappes, au chômage ou à l'inactivité, qu'il convient de diminuer. Ces indicateurs donnent sens au taux d'emploi. Ils caractérisent la SEE comme une politique marchande et coercitive : marchande puisqu'elle repose sur les incitations monétaires ; coercitive, puisqu'elle demande à tout un chacun de participer au marché du travail, aux conditions fixées par celui-ci, en acceptant de façon permanente la flexibilité et la modération salariale (Kok 2003, 2004, Commission 2005).

Au sein de l'architecture actuelle de l'Union européenne, l'engagement communautaire en direction d'un taux d'emploi élevé est le signe d'une politique déterminée. Si cette politique peut s'appuyer sur nombre de raisonnements théoriques et d'institutions légitimatrices, elle ne repose pas sur un compromis politique avec les populations européennes. On peut donc s'interroger sur sa viabilité à long terme (Amable 2004).

Références bibliographiques

- ADEMA W. 2001 "Net social expenditure", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers-52*, OCDE
- AMABLE B. 2004 "L'Europe est-elle condamnée à la réforme conservatrice ?", *Prisme-3*, Paris, Centre Saint-Gobain pour la Recherche en Économie
- ASKENAZY P. 2004 *Les désordres du travail. Enquête sur le nouveau productivisme*, Paris, Le Seuil
- BARBIER J.-C. 2004 "Une 'européanisation' des politiques de l'emploi ?", *Travail et emploi-100*, octobre, 11-26
- BRUNO I., JACQUOT S. & MANDIN C. 2004 "L'européanisation' saisie par son instrumentation", journée d'étude "Européanisation des politiques publiques et intégration européenne", École doctorale de l'IEP de Paris, 13 février
- CARTRON D. & GOLLAC M. 2003 "Intensité et conditions de travail", *Quatre pages du CEE*, juillet, 58
- COMMISSION EUROPÉENNE 1994 *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes
- COMMISSION EUROPÉENNE 1997a *Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998*, COM (97) 947, 1^{er} octobre

- COMMISSION EUROPÉENNE 1997b "Moderniser et améliorer la protection sociale", COM (97) 102 final, 12 mars
- COMMISSION EUROPÉENNE 2001 *Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir dans la qualité*, COM (2001) 313 final, 20 juin
- COMMISSION EUROPÉENNE 2005 *Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi*, COM (2005) 141, 12 avril
- COMMISSION EUROPÉENNE 2006 *Rapport annuel sur la croissance et l'emploi*, 25 janvier 2006
- CONSEIL DE L'UE 2002 *Décision sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002*, 2002/177/CE
- CONSEIL DE L'UE 2003 *Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, 2003/578/CE
- CONSEIL DE L'UE 2004 *Recommandations du Conseil concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres*, 2004/741/CE
- CONSEIL DE L'UE 2005 *Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, 2005/600/CE
- CONSEIL EUROPÉEN 2000 *Conclusions de la présidence*, Lisbonne, 24 mars
- DESROSIÈRES A. 2003 "Les qualités des quantités : comment gérer la tension entre réalisme et conventionnalisme ?", *Courrier des statistiques*, 105-106, juin, 51-63
- ESPING-ANDERSEN GOSTA [1990], 1999 *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF
- EUROBAROMÈTRE 2002 *Flash Eurobaromètre-120*, "L'emploi flexible", http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl120.pdf
- FITOUSSI J.-P. 2002 *La règle et le choix*, Paris, Le Seuil
- FREYSSINET J. 2000 "Plein-emploi, droit au travail, emploi convenable", *Revue de l'IRE*-34, 27-58
- FREYSSINET J. 2004 "Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens", *Travail, genre et sociétés-11*, 109-121
- FRIEDMAN M. 1968 "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*-58, 1-17
- HOLCBLAT N. 2002 *Stratégie européenne et politique française de l'emploi*, Cahier travail et emploi, Paris, La Documentation Française
- JUNESTAV M. 2002 *Labour Cost Reduction, Taxes and Employment : The Swedish Case*, in De La Porte C. & Pochet P. (eds), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 137-176
- KOK W. 2003 (éd.) *L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emploi en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi, novembre
- KOK W. 2004 (éd.) *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau, novembre.
- L'HORTY Y. 2005 "Chômage structurel : de la théorie aux données", *Travail et emploi-101*, janv.-mars, 85-93
- LARSSON A. 1995 "A vision for IGC 1996: A European Employment Union - to make EMU possible", contribution à la Conférence inter-gouvernementale, 1996, miméo
- LARSSON A. 1998 "The European Employment Strategy and the EMU: You must invest to be able to save", *Economic and Industrial Democracy-XIX-3*, 391-415

- MARCHAND O. 2001 "Les plans nationaux d'action pour l'emploi et la construction d'indicateurs de suivi au niveau européen", *Premières Informations et Premières Synthèses*, avril, 17-1
- RAVEAUD G. 2004 *Économie politique de la stratégie européenne pour l'emploi*, Thèse de l'université Paris-Nanterre
- RAVEAUD G. 2006 "La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail", *Travail et Emploi-107*, 7-18
- RODRIGUES M.J. 2001 "The Open Method of Coordination as a New Governance Tool", 12 p., *Europe/Europe*, n° spécial "L'evoluzione della governa europea"-2-3, 96-107
- SABEL C.F. 2001 "A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism", in OECD, *Governance in the 21st Century*, 121-148
- SALAI R. 2004 "La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi", in Zimmermann B. (éd.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la MSH, 287-331
- SALAI R., RAVEAUD G. & GREGOIRE M. 2002 *L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Thème 10 : Élaboration des politiques*, étude pour la DARES, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, février
- THÉVENON O. 2004 "Les enjeux de la stratégie européenne pour l'emploi féminin", *Revue de l'OFCE-90*, juillet, 379-417

Construire l'Europe en bâtissant un Espace Européen de l'Éducation

ROGER DALE

Centre for Globalisation, Education and Society,
Graduate School of Education,
University of Bristol, 35 Berkeley Square, Bristol, BS8 1JA
Royaume-Uni
r.dale@bristol.ac.uk

Cet article considère les transformations caractérisant l'usage et la nature des mécanismes particuliers de "gouvernance souple" (soft governance), tels que les indicateurs et les seuils de performance (benchmarks), à l'œuvre dans la construction d'un Espace Européen de l'Éducation (EEE). Il s'écarte néanmoins de la plupart des incursions en ce domaine car il ne questionne pas jusqu'où cette construction peut être inférée ou perçue à travers ses effets sur les systèmes éducatifs des États membres, mais interroge ses conséquences sur l'idée et le type d'Europe qui justifie et donne forme au principe de l'EEE tel qu'il est posé. Plutôt que de chercher à rassembler et à évaluer les preuves de l'existence d'un tel espace à partir de ses effets imputables et/ou perçus nationalement, je chercherai à traiter comment, jusqu'où, dans quelles circonstances les changements dans les politiques d'éducation promus par l'Union Européenne (UE) ont engendré une Europe de l'éducation particulière. Trois phases se distinguent dans ce processus au cours de la dernière décennie et ces changements peuvent être considérés comme des réponses aux transformations de la conjoncture mondiale et leur traduction en Europe, mais aussi comme des processus eux-mêmes récurrents. J'aborderai brièvement le processus à l'œuvre puis tenterai d'arriver à un jugement sur la nature et l'ampleur de l'Europe ainsi construite, qui sert de cadre à l'EEE.

Les conséquences des transformations mondiales sur le projet européen d'éducation

Rappelons d'abord brièvement les effets de quatre changements significatifs, survenus ces dix dernières années dans la conjoncture de construction d'un EEE, qui ont profondément façonné la nature des défis à relever par les systèmes éducatifs et la possibilité de leur construire une réponse européenne. Ce

sont : les changements de la conjoncture politique et économique en général, de l'architecture des systèmes éducatifs, y compris de leurs rapports avec le capitalisme et la modernité et de leurs relations mutuelles, de la capacité à faire et du mandat donné aux systèmes éducatifs ; des transformations de l'évaluation de leur contribution aux demandes générées par ces changements conjoncturels.

Les changements de conjoncture politique et économique large

Les questions essentielles qui émergent de l'intensification du néolibéralisme sont bien appréhendées par Boaventura de Sousa Santos : "L'État a cessé d'être l'agence contrôlant les articulations entre les trois piliers de la régulation moderne (l'État, le marché et la collectivité) pour devenir le serviteur du marché et remodeler la collectivité à son image" (2004, 154). Dit simplement, le néolibéralisme a balayé les fondements essentiels de la modernité avec lesquels il a vécu si longtemps, mais qu'il a depuis considérés comme un obstacle. L'ampleur du changement expliquée par Jessop (1999) sert ici de cadre.

- Une modification du rapport entre l'État et le système économique, depuis une intervention et une planification étatique jusqu'à une implication minimale de l'État dans l'économie (quoique au fur et à mesure que le néolibéralisme progresse, l'État devienne celui qui favorise le libre-échange plus que celui qui évite d'en être un des obstacles). Pour le système éducatif, ceci érode les bases économiques et nationales sur lesquelles était fondée l'attribution des ressources.
- Le passage d'une responsabilité étatique à une responsabilité individuelle en matière de sécurité et de risque, surtout dans le domaine de l'emploi. Pour l'éducation, cela conduit à inverser le rapport entre les fonctions sociales, économiques des systèmes éducatifs, ces dernières étant aujourd'hui prédominantes.
- Le passage d'une vision nationale à une vision supranationale reflétant à la fois le déclin de l'influence de la collectivité nationale et des frontières sur l'économie et la poussée des organisations internationales qui prennent en charge beaucoup des prérogatives et des responsabilités jusque-là nationales. Pour les systèmes éducatifs, cela signifie que l'État n'est plus nécessairement le seul décideur dans la gouvernance de l'éducation, ce qui implique de repenser le postulat méthodologique et nationaliste selon lequel les États-nations et leurs frontières constituent les remparts "naturels" des sociétés et, par conséquent, l'unité d'analyse appropriée pour la sociologie (Dale 2006).
- Les changements dans la nature et les fondements de la gouvernance, surtout du secteur public, qui font glisser d'une conception où "l'État fait tout" à une variété de modes et d'agents de gouvernement, et modifient le postulat selon lequel l'État serait la source et la voie de toute activité d'administration. En

éducation, cela signifie que désormais l'échelon national n'est désormais plus ni la seule référence ni le seul lieu d'administration des systèmes éducatifs.

L'architecture des systèmes éducatifs

Quatre composantes, fondées sur les rapports de l'éducation à la modernité et au capitalisme, contribuent à en forger l'architecture : la modernité ; les problèmes centraux du capitalisme ; la "grammaire de la scolarité" ; les rapports de l'éducation aux sociétés nationales. Ces quatre éléments se combinent, dans des registres différents et évolutifs, pour bâtir l'architecture où prend place l'éducation dans les sociétés contemporaines. Ils incluent les méthodes de définition de l'éducation, de ses objectifs et les moyens de l'administrer. Discutons chaque élément plus en détail.

Modernité et éducation

Le rapport entre modernité et éducation fut l'objet d'un groupe de théoriciens avançant la thèse d'un modèle d'éducation standardisé et universel, fondé sur les principes des Lumières, qui s'appliquerait de manière égale à tous les États-nations. En premier lieu, comme l'affirme Meyer (2001), souvent considéré comme l'inspirateur intellectuel du groupe, "les deux principaux objectifs d'un État vraiment moderne et national (l'égalité des individus et le progrès collectif) se rejoignent dans une lame de fond internationale d'expansion éducative étonnamment homogène (6). Ailleurs, Meyer et ses collègues ont fourni des preuves convaincantes de cette expansion homogène, qui finit par inclure efficacement tous les pays du monde, du moins formellement (Meyer & al. 1992). Néanmoins, la diffusion de ce modèle n'est pas aussi spontanée qu'on le prétend parfois – et la compréhension de ce rapport entre le modèle et ses promoteurs nous invite clairement à ne pas considérer la modernité en l'isolant de la nature des liens qu'elle entretient avec le capitalisme. En troisième lieu, les théoriciens de cette politique mondiale insistent sur l'importance de la science et de la rationalisation, de la "scientisation" et de la professionnalisation d'un nombre toujours croissant de questions et de problèmes sociaux. Ceux-ci cessent alors d'être sources de débat ou sont perçus comme étant au-delà des capacités d'interprétation et de remédiation des acteurs locaux.

Les problèmes centraux de l'éducation

La clé pour comprendre les systèmes éducatifs consiste (Dale 1989) à reconnaître leur rapport aux problèmes centraux du capitalisme, qui, ne pouvant s'entretenir lui-même, a besoin d'une institution comme l'État pour le faire. Ces problèmes sont : garantir une infrastructure qui favorise une accumulation continue et un développement économique, tels que l'offre d'une main-d'œuvre aux

compétences variées ; garantir un ordre et une cohésion sociale suffisants ; légitimer les inégalités inhérentes au système. J'ai suggéré d'une part que ces solutions avaient autant de chances d'être mutuellement contradictoires que complémentaires (la sélection en est un bon exemple : à la fois défendue pour faciliter l'identification et le développement des meilleurs et servir l'objectif d'accumulation et largement considérée comme injuste, menaçant ainsi la légitimation de cet objectif) et d'autre part que les tentatives de réduction de ces contradictions se situaient au cœur des politiques d'éducation. Ces problèmes peuvent être essentiellement considérés comme fixant les limites du possible pour les systèmes éducatifs, non dans le sens où ils nécessiteraient un curriculum particulier, le capitalisme s'est montré capable de vivre confortablement avec un champ de mouvements sociaux et de préférences variés, le féminisme par exemple, et de s'adapter avec succès à différents systèmes éducatifs, mais dans le sens où ils déterminent ce qui ne relève pas des intérêts du capital. De telles limites sont difficiles à prévoir et peuvent seulement être reconnues quand elles sont franchies. Leur réalité est renforcée par la mobilité croissante du capital, qui permet de changer rapidement de régimes éducatifs lorsque leur efficacité est jugée insuffisante.

La "grammaire de la scolarité"

Ce terme (Tyack & Tobin 1994) fait référence à un ensemble de pratiques et de conceptions organisationnelles qui ont émergé avec le développement de l'éducation de masse et ont fini par être considérés, de fait, comme sa définition. L'existence de ces conventions et des pratiques qui leur sont associées apparaît seulement quand ces dernières sont transgressées ou menacées. Ainsi, la séparation spatiale de l'école ne devient étrange ou problématique que quand elle est remise en cause, par exemple lors des injonctions actuelles pour un apprentissage "à n'importe quelle heure et à n'importe quel endroit" censé remplacer la forme scolaire dont la dimension spatiale et temporelle est plus stricte. Le temps de l'éducation marque profondément la structure, les rythmes et même le calendrier des sociétés contemporaines, au travers de la conception de l'"année scolaire", avec ses effets sur des choses hors du champ comme, par exemple, le coût des vacances. La scolarité demeure universaliste par différents côtés. L'enseignement primaire universel est considéré comme une étape fondamentale pour éliminer la pauvreté dans le programme *Millennium Development Goals* (les Objectifs de Développement pour le Millénaire). La participation à l'éducation est la seule contrainte obligatoire pour les citoyens et l'attente d'un traitement à égalité, au moins formellement, demeure profondément ancrée dans les formes institutionnelles régissant la scolarité. Enfin, l'éducation est typiquement considérée comme un travail pour experts professionnels et pour l'armée d'enseignants qui s'y consacre, ce qui a des conséquences majeures sur l'offre de scolarité et les pratiques en éducation (Robertson 2000).

L'éducation comme musée des traditions et des identités nationales

Enfin, les systèmes éducatifs nationaux constituent les moyens essentiels par lesquels les sociétés cherchent à : définir, reproduire et garantir leur particularisme national ; renforcer leurs économies, affronter leurs problèmes sociaux ; influencer la distribution des chances individuelles. C'est l'image de l'Éducation que la plupart des gens ont à l'esprit quand ils réfléchissent à cette question. Elle fournit le grain à moudre des politiques d'éducation. Ces traditions et ces questions nationales se développent selon des sentiers de dépendance propres à chaque nation, les politiques et les pratiques prennent forme à partir de l'expérience passée ; par exemple, un sentier particulièrement intéressant à étudier est de savoir si un système éducatif national a précédé ou accompagné l'industrialisation. Un autre domaine important et significatif est constitué par le rôle des sentiers de dépendance dans la définition d'un système éducatif national.

Les formes précises prises par les éléments et les rapports entre eux peuvent varier, mais ils fixent pour l'essentiel les paramètres de ce qui compte en éducation. Séparément, chacun de ces éléments ainsi que leurs rapports mutuels autorisent des marges d'interprétation à l'intérieur des limites qu'ils établissent.

Les changements de conception du mandat et de la capacité des systèmes éducatifs

Comme nous l'avons vu, les demandes vis-à-vis des systèmes éducatifs ont toujours été multiples et les systèmes éducatifs nationaux ont tenté de les intégrer de différentes façons, avec des priorités et des degrés de réussite différents. Les implications de ces changements pour la gouvernance des systèmes éducatifs ont été clairement établies et ont commencé à être prises en compte. Par comparaison, leurs implications en termes de mandat et de capacité des systèmes éducatifs ont été plutôt négligées. Malgré des appels répétés pour que l'éducation contribue davantage à l'agenda de la compétitivité et des réserves sur la mise en œuvre de la capacité nécessaire à réaliser un tel mandat à l'échelon national ou de sa prise en charge par le secteur public (mais uniquement à l'échelon européen et en partenariat avec le secteur privé), ces discussions ont révélé très brutalement, comme l'avait remarqué Meyer vingt ans plus tôt (1986), qu'il n'y a ni accord sur les fins de l'éducation ni bonne méthode reconnue et acceptée pour les atteindre si tant est qu'elles puissent être identifiées. Cela signifie que malgré des demandes souscrivant à un ensemble commun de catégories concernant les programmes scolaires, il n'existe pas de conceptions partagées sur leur sens, leur priorité ou leur mise en œuvre (en bref, aucune conception commune des contenus réels de l'éducation). Il n'y a pas davantage de conception partagée sur ce qui fait l'efficacité des systèmes éducatifs. Le point essentiel qui en découle

aujourd'hui est que l'une des conséquences majeures de la combinaison entre, d'une part, une architecture évolutive des systèmes éducatifs et les demandes qui lui sont adressées et, d'autre part, l'absence de changement de la base technique de leur prise en compte, ont conduit à une prolifération de la recherche de porte-parole efficaces de l'éducation et de son efficacité. Le présent dossier fournit un exemple de cette quête et de ses conséquences et soulève la question sous-jacente et troublante de savoir jusqu'où l'éducation s'est identifiée à ses porte-parole sous forme d'indicateurs et quelles ont été les meilleures façons de le faire en inférant la réussite des systèmes éducatifs à partir de scores et d'items.

Les changements dans l'évaluation de la contribution des systèmes éducatifs

Une conséquence majeure et sérieuse des problèmes déjà abordés est que les systèmes éducatifs ont été pris au dépourvu dans leur contribution aux agendas politiques de la compétitivité et de la formation tout au long de la vie (ou économie de la connaissance). Ce qui a créé un flux constant de rapports de la part non seulement de l'UE, mais aussi de l'OCDE et des cercles de réflexion internationaux qui ont à la fois expliqué ces faiblesses –souvent perçues comme associées à l'architecture des systèmes éducatifs– et mis l'accent sur le fait qu'elles ne pouvaient être corrigées sur la base des systèmes éducatifs existants. Les secteurs nationaux actuels sont considérés comme structurés et mis en œuvre pour servir des systèmes d'intérêts et des questions plus larges que ceux définis par Lisbonne et donc inadaptés à ses objectifs. Ces systèmes exigent non une réforme, mais une transformation à la fois des moyens et des fins. L'OCDE (2001) en fournit un exemple marquant à travers ses six scénarios pour l'avenir de l'éducation proposés à la réflexion. Les deux premiers, "Les systèmes scolaires bureaucratiques se maintiennent" et "L'exode des enseignants : le scénario de la fusion" sont placés sous l'entête "Maintien du statu quo" et présentés comme inadaptés voire comme un obstacle à la satisfaction des nouvelles demandes. Ils sont suivis de deux séries couplées d'avenirs possibles : "Re-scolariser" et "Déscolariser". Si ces scénarios s'intéressent davantage à la nécessité de changer les moyens de l'offre éducative qu'aux moyens eux-mêmes, des discours vigoureux insistent aussi sur la nécessité de nouveaux types de fins éducatives et de nouvelles conditions pour les mettre en œuvre. Des appels ressortent à une éducation "personnalisée" ou "adaptée aux besoins", pour satisfaire les demandes face à l'évolution rapide de l'économie de la connaissance ou de la formation tout au long de la vie. Un des documents de l'OCDE mentionne la nécessité d'aller au-delà des modèles d'éducation "juste au cas où" ou même "juste à temps" vers un modèle d'éducation "juste pour moi". Plus loin, une "orientation politique essentielle" mettant

en œuvre l'agenda de Lisbonne revendique "la définition de nouvelles priorités pour les politiques nationales d'éducation, c'est-à-dire de transformer les écoles en centres d'apprentissage ouverts à toute la population dans sa diversité par l'utilisation d'Internet et des outils multimédias" (Rodrigues 2005, 6).

En résumé, donc, ces changements au sens général configurent les défis et les chances d'un EEE où l'échelle et la nature de la gouvernance en éducation se transforment, où les objectifs et les contributions des systèmes éducatifs sont remis en cause, où il n'existe plus de contenu fort et partagé pour l'éducation, mais où son architecture, surtout la grammaire de scolarité et ses prérogatives nationales, bien que soumises à une pression considérable, demeure un élément puissant de continuité.

La transformation des réponses à l'échelon européen

Dans cette section, je discuterai la manière dont les tentatives européennes actuelles de prise en charge des différents types de changement juste esquissés ici façonnent elles-mêmes les possibilités de construction d'un EEE.

Le Traité sur l'éducation fonde ces tentatives. Il insiste sur le fait que l'enseignement obligatoire relève d'une responsabilité nationale et qu'il est pleinement soumis à la subsidiarité. En particulier, la Communauté doit respecter pleinement la responsabilité des États membres dans les contenus d'enseignement, l'organisation des systèmes éducatifs et la diversité culturelle et linguistique. Néanmoins, l'article 149.1 du Traité ouvre une brèche : "la Communauté... s'engage à contribuer au développement de la qualité de l'éducation en encourageant la coopération entre les États membres et, si nécessaire, en soutenant et en complétant leurs actions". L'article 149 a permis une amplification considérable de l'agenda politique de la Commission dans le domaine de l'éducation dans la mesure où la référence proposée à la qualité a déplacé l'objectif partagé de l'évaluation de l'efficacité des systèmes éducatifs nationaux à une méthode pour mettre en œuvre une politique d'éducation européenne explicite, supranationale, fondée sur une coordination politique plutôt que sur une coopération technique et qui a largement remplacé les habituels indicateurs d'efficience nationale par des objectifs, des contenus et des critères d'efficacité partagés. à partir de cibles, de contenus et de critères d'efficacité partagés.

Néanmoins, la déclaration de Lisbonne en 2000 a apporté des changements fondamentaux dans la nature et l'étendue de l'engagement de l'UE dans les politiques d'éducation. Ces changements ont déjà été scrupuleusement examinés mais je voudrais ajouter quelques mots : –si Lisbonne respecte la division fonctionnelle et scalaire de compétences formelles de l'article 149 et le principe de subsidiarité, elle induit en réalité effectivement une nouvelle perception de la subsidiarité en éducation ; –elle crée en même temps un nouvel EEE, fondé sur

une division fonctionnelle et scalaire du travail de gouvernance éducative (Dale 2002), qui coexiste avec la subsidiarité sans toutefois la remplacer.

Pour le premier point, les conclusions de Lisbonne, par exemple, non seulement ont détaillé une série d'objectifs concrets pour le futur des systèmes éducatifs mais ont aussi spécifié qu'ils pourraient être seulement atteints à l'échelon de la Communauté et non à celui des États membres. Cela peut, en effet, être considéré soit comme le remplacement de la subsidiarité par une "supersubsidiarité". On pourrait y voir une interprétation de la nature et du sérieux de l'agenda de Lisbonne et considérer la Communauté comme l'échelon administratif le plus bas en termes d'efficacité. Sur le second point, Lisbonne a surtout affirmé l'Europe comme un espace de gouvernance éducative qui crée les conditions et affirme la nécessité d'une division fonctionnelle et scalaire du travail de gouvernance, court-circuitant l'article 149 et fournissant le mécanisme crucial qui rend possible la formalisation de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). Les tentatives pour construire un EEÉ via la MOC et la promotion explicite d'"objectifs communs mais de routes multiples" ont été décisives dans cette mise en forme.

Par conséquent, les conditions pour bâtir un EEÉ ne devaient pas empiéter sur la série d'obstacles qui vient d'être soulignée. Elles devaient se conformer au principe de subsidiarité ou être fondées sur des points particuliers non soumis à la subsidiarité. Une façon significative de régler le problème a été d'éviter toute suspicion d'une possible remise en cause de la compétence nationale, en se focalisant sur des secteurs situés hors du domaine réservé de la formation tout au long de la vie et les activités qui n'étaient pas intrinsèques ou qui ne correspondaient pas aux "droits de propriété" d'un système éducatif national ; la notion de "compétences" en fournit un exemple clé. Elles peuvent être perçues comme transversales aux curricula et ainsi ne menacent guère les autorités nationales parce qu'elles peuvent en principe être accommodées à n'importe quelle politique nationale. Finalement, une telle approche sied très bien au désir substantiel de transformer les systèmes éducatifs existants et d'utiliser "une politique sociale innovante" comme moyens essentiels de résoudre les contradictions de Lisbonne qui, soit dit en passant, n'a pas reconnu l'éducation comme un domaine politique "téléologique". Il s'agit plutôt d'un domaine à cheval sur la politique sociale, la politique de l'emploi et la politique économique dans son ensemble (Gornitzka 2005, 17).

Selon moi, la formation tout au long de la vie satisfait à la fois les conditions politiques et économiques propres à l'UE préalables à la création d'un EEÉ, mais commentons d'abord les trois phases du développement de cet espace résumées dans le tableau 1.

Tableau I : Les étapes du développement d'un EEÉ

	Gouvernance	Mécanismes	Objectifs	Europe
Phase 1 Avant Lisbonne	Groupes de travail relevant des États membres	Indicateurs	Conception commune de l'Éducation	Coordination des expérimentations nationales / Conception de la "qualité"
Phase 2 Lisbonne 2000-2005	MOC	Seuils de performance Bonnes pratiques	Identification de problèmes communs et coordination des politiques, méthodes diverses	Orchestration d'une division fonctionnelle et scalaire du travail de gouvernance éducative
Phase 3 Après Lisbonne Examen à mi-parcours	Un seul cadre d'organisation (la formation tout au long de la vie)	Objectifs (c'est-à-dire investissement)	Objectifs communs, route commune	Création d'une nouvelle "politique sociale" européenne et de secteurs relevant d'une "politique de la connaissance"

Phase 1 – L'établissement de la "qualité" comme base de comparaison

L'absence, constatée plus haut, de toute hypothèse concertée sur ce qui constituait les contenus d'éducation et ce qui rendait les systèmes éducatifs efficaces a ouvert la voie à la création de porte-parole et nous voyons qu'il s'agit d'un très bon exemple de processus de conversion de ce qui pourrait être perçu comme le problème de la diversité des systèmes éducatifs européens en occasion favorable pour la création de la base commune à la fondation d'un EEÉ distinct.

L'article 149 a autorisé expressément une ingérence de la "qualité" au sein des systèmes éducatifs, la qualité constituant une base idéale d'entrée ou d'intervention de l'UE dans les politiques d'éducation, voire dans la construction d'une politique européenne de l'éducation. C'est un choix idoine pour deux raisons. D'un côté, c'est une notion vague, flexible et imprécise ; elle peut être considérée comme un concept "tofu", qui n'a pas de sens par lui-même mais tire sa signification de ce qui l'environne, et qui lui permet ensuite de tout absorber et reporter. D'un autre côté, elle est neutre, apolitique (voire considérée comme au-dessus de la politique) et anationale ; le langage technique (et souvent les chiffres) par lequel sa présence est détectée ou inférée est hors de portée, au-dessus ou au-delà des discours nationaux existants. Ainsi, elle ne représente aucune menace pour les intérêts en présence et offre des propositions d'amélioration apolitique et "sans

douleur”, conditions positives et négatives essentielles à l’acceptation d’une intervention européenne en éducation.

L’intérêt de l’UE pour les indicateurs de qualité est né d’un projet pilote sur l’évaluation de la qualité de l’enseignement scolaire, qui a couru de 1997 à 1998 (Macbeath & al. 1999) et a été suivi par un accord (lors de la rencontre des ministres de l’Éducation à Prague en 1998) pour établir un comité de travail d’experts nationaux qui devaient produire “un nombre limité d’indicateurs et de seuils de performance des standards scolaires en complément de l’évaluation nationale des systèmes... pour identifier des domaines de comparaison entre les pays (grâce aux indicateurs) pour repérer les bonnes pratiques, échanger les expériences et définir les principaux changements politiques à accomplir (Hingel 2001, 13). Fut publié, en mai 2000, le *Rapport européen sur la qualité de l’enseignement scolaire : seize indicateurs de qualité* mais, comme nous le verrons, ce qui en est ressorti s’est considérablement écarté des attributions du rapport. Cela ne signifie pas que le projet “d’indicateurs techniques d’efficacité au niveau national” ait été abandonné, mais que l’enjeu de l’efficacité et des cibles est devenu dominant, surtout après le sommet de Lisbonne. Avant, l’agenda “évaluation/bon fonctionnement” se souciait d’évaluer le bon fonctionnement des systèmes nationaux à cette échelle. Les orientations définies à Lisbonne concernent l’amélioration de la capacité des États membres (c’est-à-dire leur efficacité) à identifier et atteindre des objectifs par la coopération.

En mai 2000, quand le document *Seize indicateurs de qualité pour les systèmes éducatifs* (UE 2000) a été publié, le programme d’évaluation de la qualité a subi une série de changements significatifs. La qualité de l’enseignement scolaire n’était plus au cœur des préoccupations telle qu’elle avait été interprétée dans la première phase. La qualité semble être interprétée avec toute la flexibilité inhérente au concept. Or la lecture du rapport montre un certain nombre de difficultés et de différences dans l’utilisation du concept. En premier lieu, il ne définit pas la qualité. En réalité, il y a un glissement substantiel –ou une certaine flexibilité– dans les usages du terme. Par exemple, alors que l’article 149 parle de “qualité de l’éducation”, ce terme n’apparaît jamais dans le rapport à l’exception de la citation du-dit article. Dans sa première page, le rapport fait de la “qualité de l’éducation” une question prioritaire, mais il parle ensuite de l’“évaluation de la qualité”. De telles différences sont particulièrement importantes quand la qualité (à tous les degrés du système éducatif) est définie par ce qui est “évalué”, ce qui en fait une question très politique.

Plus loin, l’objectif affiché par les indicateurs –“permettre aux pays d’apprendre les uns des autres à travers la comparaison d’intérêts communs et de différences partagées”, tandis que des seuils de performance (benchmarks) sont là pour “fournir aux décideurs politiques des points de référence”– suggère au moins une mise à distance de l’évaluation de l’efficacité au profit d’une coopération

autour d'objectifs communs. Et ce déplacement est fortement renforcé quand, après l'introduction, le document fait état, de façon nette et inattendue, des indicateurs et des seuils de performance destinés à repérer cinq défis majeurs pour l'avenir – la connaissance, la décentralisation, les ressources, l'intégration sociale et la comparaison des données". Cette modification allant vers des "défis", des "approches en termes d'intérêts communs", en passant par "les apprentissages mutuels", vers des agendas/défis communs, souligne clairement la nature des transformations qui ont pris place dans l'approche et l'objectif du programme. On peut en déduire que les "Cinq défis" ont été rédigés après le reste du rapport et après la publication de l'agenda de Lisbonne. Par exemple, la section des Cinq défis stipule qu'"un nouveau terme a pénétré le discours politique, 'benchmarking' et précise que les 'benchmarks' apportent une nouvelle façon de réfléchir à la performance nationale, à l'efficacité régionale et locale et à la performance des écoles individuelles" (UE 2000, 7). Tout cela n'a apparemment rien d'exceptionnel mis à part que, dans l'introduction du rapport, le terme est utilisé plusieurs fois sans que le besoin se fasse sentir d'expliquer sa nouveauté ou sa signification. Le plus proche d'une définition de "benchmarks" dans l'Introduction suggère que leur objectif "n'est pas de mettre en place des standards ou des objectifs mais plutôt de fournir des points de référence aux décideurs politiques" (3). Cela est en soi significatif quand on sait que la mise en place d'objectifs est justement ce pour quoi les cinq défis semblent avoir été mis en place. L'introduction au rapport sur les seize indicateurs de qualité dit qu'elle "représente la première réponse de la Commission aux conclusions de Lisbonne". Néanmoins, comme nous l'avons vu, le programme dont il est fait mention n'était pas et ne pouvait pas être originellement conçu en ces termes.

Phase 2 – Construire un Espace Européen de l'Éducation à travers la Méthode Ouverte de Coordination

La méthode par laquelle la modification sans précédent de la nature des politiques d'éducation à l'échelon européen devait être mise en œuvre a également été précisée par le Conseil de Lisbonne. Il s'agit de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), qui permet de résoudre l'impasse créée dans la politique européenne et provoquée par les deux axes principaux vers l'intégration, à savoir la régulation et le consensus. Elle promettait d'y parvenir grâce à la perspective d'associer convergence régionale et diversité nationale.

Comme il était établi dans le Relevé de Conclusions de la présidence portugaise, "la méthode ouverte de coordination, conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, implique :

De fixer les directives de l'Union et un calendrier précis pour réaliser les objectifs fixés à court, moyen et long terme ;

D'établir, quand cela est approprié, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ainsi que des seuils de performance entre les meilleurs du monde, adaptés aux besoins des différents États membres et des secteurs selon une méthode de comparaison des bonnes pratiques.

De traduire ces directives européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs précis et en adoptant des mesures qui tiennent compte des différences nationales et régionales ;

De mettre en œuvre à intervalles réguliers un pilotage, une évaluation et un examen par les pairs conçus comme un processus d'apprentissage mutuel (Présidence européenne 2000, §37, souligné par l'auteur).

L'attrait et la valeur de la MOC dans des domaines comme l'éducation sont assez évidents. Comme le remarque Telo (2001, 2), il n'est possible d'aller vers une convergence dans les domaines majeurs pour le projet de modernisation, comme l'éducation, paradoxalement les plus importants et les plus sensibles nationalement, que par des méthodes qui ne s'appuient pas sur l'extension d'une régulation. Il est aussi important de noter, comme de la Porte (2001), que "les domaines traités sous les auspices de la MOC sont politiquement liés à l'objectif stratégique d'ensemble de l'UE défini à Lisbonne. Par conséquent, quoique la dimension sociale dans l'Union ait été largement promue, elle continue d'être liée à son projet économique. En fait, les objectifs centraux adoptés lors des sessions successives du Conseil européen seraient contradictoires avec la nécessité pour la MOC d'assumer sa vie à l'intérieur de ses propres sphères (360).

Beaucoup d'auteurs ont évoqué la façon dont la MOC travaille à construire une entité européenne et une présence politique, certains d'entre eux faisant directement référence à l'EEÉ. Considérons quelques-uns de leurs arguments.

Le plus proche de l'EEÉ a été avancé par Gornitzka (2005). Elle démontre que l'échelon européen dans des domaines comme l'éducation existe essentiellement par les activités promues au sein de la MOC ; sans elle, l'Europe n'existerait pas dans sa (ses) forme(s) actuelle(s). De même, les dispositifs d'évaluation comparative (benchmarking), de partage des bonnes pratiques, etc., ne sont pas seulement des méthodes par lesquelles les univers nationaux et européens sont construits, mais aussi les moyens par lesquels ils sont liés les uns aux autres ; la MOC fournit à la fois les moyens de construire l'unité (européenne) et de permettre la diversité (nationale) tout en souscrivant à cette unité.

L'article de Gornitzka donne aussi des preuves de la façon dont l'échelon européen est construit en éducation au sein de la MOC. Elle fait remarquer, par exemple, que les cinq évaluations comparatives pour l'amélioration de l'éducation et la formation à l'horizon 2010 (réduire les taux d'abandon précoce à l'école et les mauvaises performances scolaires ; augmenter le nombre de diplômés en mathématiques, sciences et technologie, la proportion de la population terminant ses études secondaires et le taux de participation à la formation tout au long

de la vie), "ne sont pas des objectifs concrets à atteindre d'ici à 2010 pour les pays pris individuellement". Elles sont définies par le Conseil comme "des niveaux de référence de la performance moyenne européenne" (17).

Offe (2003) situe la MOC au centre de la pression exercée par la Commission européenne pour considérer que les dispositifs actuels des politiques sociales sont potentiellement obsolètes et nécessitent une révision, des expérimentations et des innovations. Cette pression serait la réponse à un environnement mondial de plus en plus concurrentiel reconnu par les objectifs de Lisbonne et essentiel à leur mise en œuvre. L'un des points centraux de l'article est l'idée que les "bonnes pratiques" sont une caractéristique de la MOC et il démontre que l'exigence pour tous les pays d'imiter une forme acceptée de "bonnes pratiques" implique non seulement d'adopter ces pratiques, mais aussi de "désapprendre et démolir partiellement les modèles institutionnels nationalement établis". Il va jusqu'à suggérer que ce désapprentissage "peut être le principal objectif, ou le curriculum caché de la MOC" (463), en ce qu'il impose pour les élites politiques et les électeurs des États membres la nécessité d'une "modernisation" et d'un "re-calibrage" des politiques (sociales) jusqu'ici adoptées (464).

Il dit en ces termes : "la vision fonctionnaliste et productiviste de ces dispositifs implique que ce qui était, dans le cadre des États-providence en tant qu'États-nations relativement indépendants, établi et imposé de manière exogène aux institutions en charge de la politique sociale est maintenant devenu endogène au jeu lui-même : le statut, la sécurité et la solidarité elles-mêmes deviennent contingents et soumis à un volontarisme contractuel. En conséquence, le jeu n'est désormais plus soumis à des règles, mais de plus en plus un jeu sur les règles" (2003, 463).

Scott (2002) suggère que les seuils de performance (benchmarks) peuvent être utilisés pour accroître la qualité et la performance (le sens originel du concept provient de l'industrie) ou appliqués pour l'adhésion à des politiques par opposition à des standards opérationnels (la façon, comme il le remarque, dont le dispositif des seuils de performance 'benchmarking' a été utilisé dans certains domaines de la gouvernance européenne) où l'objectif de l'intervention consiste à aligner les politiques plutôt qu'à rechercher la performance en soi. De cette manière, les dispositifs d'évaluation comparative ont des chances de ressembler à la MOC... au sens où ils finissent par prendre en charge ni uniquement ni principalement les divergences de performance, mais plutôt les divergences de vues politiques (Scott 2002, 72-3). Ceci constitue un élément très important de flexibilité. Cela signifie, par exemple, que les seuils de performance (ou les bonnes pratiques) peuvent être utilisés à l'échelon international, pour fixer des limites prescriptives et exclusives à l'intérieur desquelles les États membres doivent opérer et que des seuils de performance comme outils politiques peuvent être utilisés pour aligner les politiques des États membres à l'échelon supranational.

Au fond, la MOC transforme les décisions politiques en considérations techniques pour une négociation à long terme entre des experts "dénationalisés", plutôt que de tenir compte de préférences nationales qui doivent être défendues par chacun des pays. Les indicateurs et les seuils de performance peuvent être perçus comme des mécanismes simples, transparents, flexibles, non directifs et quantitatifs, qui donnent une latitude considérable en termes d'implication et d'interprétation (ce qui en fait des mécanismes de gouvernement politiquement attractifs, à l'échelon national et supranational). Mais en même temps, ils différencient les problèmes immédiats, à la fois sur un plan temporel et spatial ; leur usage étend le calendrier de prise en charge des problèmes et déplace ailleurs les lieux de décision. Ceci conduit aussi à faire des politiques d'éducation à l'échelon européen une affaire de résolution de problèmes techniques entre groupes d'intérêts à l'intérieur du système, plutôt que le résultat de la résolution politique de conflits entre des intérêts différents. Enfin, la MOC fonctionne sur la base d'une prohibition plutôt que d'une prescription ; c'est-à-dire qu'elle tend à garder les frontières du possible plutôt qu'à définir précisément ce que le territoire ainsi défini devrait contenir. Dans l'ensemble, nous pouvons considérer la MOC en éducation à la fois comme la construction d'un EEÉ et la base d'une division du travail fonctionnelle et scalaire entre un espace régional et des espaces nationaux pour les politiques d'éducation.

Phase 3 – La formation tout au long de la vie comme un programme unique intégré

Le bilan à moyen terme de l'avancement de l'agenda de Lisbonne était en général assez sévère vu les résultats obtenus après les cinq premières années du programme. Il appela à un programme unique intégré des objectifs de développement économique et des méthodes alternatives pour mettre en œuvre les programmes de l'UE au regard des imperfections de la MOC. De même, le rapport intermédiaire publié en 2004 par la Commission et le Conseil sur la mise en œuvre d'un programme de travail pour l'éducation (titre révélateur) était mitigé quant aux résultats atteints. Le Conseil européen du printemps 2005 chercha aussi à réorienter les objectifs du programme de travail pour l'éducation et les méthodes pour les atteindre. La base de cette réorientation des objectifs prit la forme d'un "programme d'action intégré dans le champ de la formation tout au long de la vie" qui devrait constituer le départ d'une nouvelle génération de programmes européens en éducation de 2007 à 2013 (CEC 2004). Le rapport de la Commission publié en 2006 sur la concrétisation des objectifs de l'Éducation et de la Formation à l'horizon 2010 a continué de rappeler la nécessité d'accélérer le rythme des réformes, surtout dans le domaine de la formation tout au long de la vie, considéré comme "une condition sine qua non pour atteindre les objectifs de Lisbonne et renforcer le modèle social européen" (10). L'accent est égale-

ment mis sur l'efficacité et le ciblage des investissements en éducation. Il remarque aussi la nécessité d'améliorer la gouvernance du programme. Alors qu'il note que le Conseil de l'Éducation pour la période 2004-2005 a "adopté un certain nombre d'outils, de principes et de cadres communs, par exemple ceux concernant la mobilité, l'assurance-qualité, l'apprentissage non formel et l'orientation" (9), le rapport attire l'attention sur deux méthodes introduites pour améliorer la gouvernance. Ce sont respectivement la création d'un groupe de "coordination pour l'Éducation et la Formation à l'horizon 2010", composé de représentants des ministères et des partenaires sociaux, et l'introduction de nouvelles méthodes de travail, qui remplacent les groupes de travail existants (liés à la MOC) par des groupes de pays se centrant sur des questions clés.

Permettez-moi d'aborder maintenant brièvement ces changements de processus et d'intérêt. La place accordée à la formation tout au long de la vie dans les publications récentes de l'UE sur l'éducation est assez remarquable. Son apogée est marquée par la désignation de la formation tout au long de la vie comme base de l'organisation d'un nouveau cadre intégré pour l'ensemble du programme de travail de l'UE en éducation et formation, qui en fait son porte-drapeau. Ceci est remarquable pour au moins deux raisons. D'abord, la dénotation ou la connotation de la formation tout au long de la vie n'est pas claire du tout et, ensuite, il est démontré que son adoption et la diffusion du concept par les États membres ont été extrêmement faibles. En considérant ce que ces deux facteurs peuvent révéler des raisons et des conséquences de cette montée rapide, il est utile d'essayer de retracer le parcours de la formation tout au long de la vie jusqu'au sommet. En fait, elle s'est imposée au cours de la dernière décennie par la publication de documents officiels, qui en faisaient la promotion. La formation tout au long de la vie –ou plutôt l'éducation tout au long de la vie ou éducation récurrente– a été un thème dominant de la réforme progressiste de l'éducation après la Seconde Guerre mondiale, quand elle était promue avec enthousiasme par l'UNESCO. Ses versions plus récentes, surtout celles promues par l'UE, ont nuancé le propos et en font régulièrement une arme décisive dans la réponse apportée aux défis posés par la mondialisation. Le premier projet de valorisation de la formation tout au long de la vie mis en place par l'UE fut la désignation de 1996 comme l'année européenne de la formation tout au long de la vie et, comme Dehmel (2006) le fait remarquer dans son compte rendu du développement des politiques d'apprentissage tout au long de la vie en UE, elles n'ont cessé de s'accroître depuis. Elle a été étroitement liée à l'agenda de Lisbonne, après la présentation par la Commission d'un Mémoire sur la formation tout au long de la vie en octobre 2000, qui insistait sur le fait que ce principe "n'est désormais plus seulement un aspect de l'éducation et de la formation ; il doit devenir le principe conducteur de la participation à travers le continuum complet des contextes d'apprentissage" (cité dans Dehmel 2006, 54).

La consultation sur le *Mémoire de la formation tout au long de la vie* a débouché sur la publication *Faire de l'Espace Européen de la Formation tout au long de la vie une réalité* de la Commission en 2001 (CEC 2001) et la formation tout au long de la vie a été, seulement, le principe conducteur des objectifs pour l'Éducation et la Formation à l'horizon 2010 ; elle a été aussi sélectionnée comme projet éducatif à l'intérieur de la MOC.

Néanmoins, en dépit de cette prééminence, la définition de la formation tout au long de la vie reste nébuleuse. Dehmel retrace ses changements d'usage et suggère que sa focalisation première est l'emploi. Elle s'interroge aussi sur la valeur de ces qualités à géométrie variable qui sonnent comme un slogan, "une accroche qui semble parfaitement coller presque partout sans autre explication" (Dehmel 2006, 56).

Bien que ces qualités soient nécessaires à la compréhension de ce qui pourrait être considéré comme "une apparition sans trace" de la formation tout au long de la vie, elles ne sont pas suffisantes. Trois autres facteurs sont décisifs pour comprendre le rôle de la formation tout au long de la vie comme élément essentiel d'un Espace Européen de l'Éducation.

- Formellement, elle n'empiète pas sur les règles de subsidiarité et n'outrepasse pas les prérogatives nationales, parce que la plupart des États membres ont des politiques de formation tout au long de la vie assez rudimentaires et qu'il existe des variations nationales considérables dans sa signification. De même, elle promeut le développement de compétences, ce qui encore une fois n'affecte pas le pré carré national au contraire de la proposition de nouveaux contenus. Ironiquement, le manque d'attention et de réponse aux demandes d'amélioration des systèmes de formation tout au long de la vie des États membres peut être considéré comme une preuve que cette stratégie a réussi.
- La focalisation sur l'emploi et particulièrement la promesse implicite et souvent explicite de résoudre les objectifs contradictoires de Lisbonne en contribuant à une "politique sociale innovante" ont nettement contribué à sa prééminence. Ceci, par essence, représente le fondement de nouveaux secteurs à l'échelon européen, qui se superposent aux secteurs nationaux actuels mais ne les recouvrent pas ; par exemple, un secteur de politique sociale de ce type était mentionné par Gornitzka (cité plus haut) et le rapport de 2006 sur les progrès dans la mise en œuvre des objectifs de l'Éducation et la Formation à l'horizon 2010 appelle à une "synergie interministérielle efficace des 'politiques de la connaissance' (éducation, formation, emploi/affaires sociales, recherche, etc.)". Cette re-sectorisation (Dale 2006) s'éloigne à la fois de l'Éducation telle qu'elle est traditionnellement perçue et par conséquent n'est pas considérée comme menaçante, en même temps qu'elle offre une base pour le développement de secteurs et de politiques d'échelon européen.
- Ces mêmes qualités permettent aussi à la formation tout au long de la vie d'être utilisée comme le fondement d'une critique de l'architecture actuelle des systè-

mes éducatifs et surtout de la grammaire de la scolarité. Elle rompt explicitement avec les conventions temporelles, spatiales et professionnelles existantes, comme par exemple à travers le slogan "apprendre n'importe où, n'importe quand, avec n'importe quel prestataire". Elle s'adresse aussi directement au centre du système conventionnel à travers la promotion des apprentissages plutôt que l'enseignement au cœur des systèmes éducatifs.

Enfin, il est important de noter qu'une nouvelle méthode pour coordonner la mise en œuvre des objectifs de l'Éducation et de la Formation à l'horizon 2010 a été introduite sous la forme du Groupe de Coordination de l'Éducation et de la Formation, qui satisfera le besoin d'interface entre l'échelon national et le programme de travail européen, et "soutiendra l'encadrement opérationnel et la mise en œuvre efficace du programme, d'une manière intégrée et dans une perspective de formation tout au long de la vie... Ce groupe s'occuperait des questions liées... à la coordination et à la planification des activités et à l'inventaire des résultats, attendu que les questions de stratégie et de politique globales seront prises en charge à l'échelon du Conseil (EC 2005, CEC 2005b). Cela paraît confirmer la division fonctionnelle et scalaire du travail entre l'échelon européen et les États membres et l'objectif de mettre l'Europe aux commandes de l'EEÉ.

Références bibliographiques

- BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS & RODRÍGUEZ-GARAVITO C.A. (eds) 2005
Law and Globalization From Below: Towards a Cosmopolitan Legality, New York, Cambridge UP
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2005a *Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe*, Draft 2006 joint progress report of the Council and Commission on the implementation of the "Education and Training 2010 work programme", SEC (2005) 1415 10 November Brussels CEC
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2005b Commission Staff Working Document. Annex to the: Communication from the Commission *Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe* Draft 2006 joint progress report of the Council and Commission on the implementation of the "Education and Training 2010 work programme", COM 2005, 549 final 10 November Brussels CEC
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2004 'Education and Training 2010': *the success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms*. Joint Interim report of the Council and Commission on the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe (6905/04 EDUC 43) 3/3/2004 Brussels: CEU
- DALE R. 1989 *The state and education policy*, Milton Keynes, Open University Press

- DALE R. 2002 "The Construction of a European education Space and Education Policy". Paper presented to European Social Fund Exploratory Workshop on Globalisation, Educational Restructuring and Social Cohesion in Europe, Barcelona, 3-5 October
- DALE R. 2006 "The Nature of European Statehood and the Construction of a European Education Space", Paper presented to Worldwide Universities Network Workshop on New State Spaces, New Knowledge Spaces, Bristol, January
- DEHMEL A. 2006 "Making a European Area of Lifelong Learning a Reality? Some critical reflections on the European Union's lifelong learning policies", *Comparative Education-42-1*, 49-62
- DE LA PORTE C. 2001 *The soft open method of co-ordination in social protection*, European Trade Union Yearbook 2001, Brussels, European Trade Union Institute
- EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Education and Culture 2000 *European Report on Quality of School Education-Sixteen Quality Indicators* Luxembourg, EC
- EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Education and Culture 2005 *Information note on the implementation of the 'Education and Training 2010'*, work programme in 2005/6, Advisory Committee for Vocational Training (16-17 June 2005) EAC/A1/LP D 2005 Brussels 18 May
- GORNITZKA A. 2005 *Coordinating policies for a "Europe of Knowledge" . Emerging practices of the "Open Method of Coordination" in education and research*, Arena Working Paper-16, March, Centre for European Studies, University of Oslo
- HINGEL A. 2001 *Education Policies and European Governance: Contribution to Interservice groups on European Governance*, Brussels European Commission Directorate for Education and Culture
- JESSOP B. 1999 "The changing government of welfare: Recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination", *Social Policy and Administration-33-4*, 348-59
- MACBEATH J., SCHWARTZ M., MEURET M. & JAKOBSEN L.B. 1999 *Self-Evaluation in Schools. A Story of Change*, London, Routledge
- MEYER J.W. 2001 "Comment: Reflections: The Worldwide Commitment to Educational Equality", *Sociology of Education-74*, 154-158
- MEYER J.W. 1986 Types of Explanation in the Sociology of Education, in Richardson J. (ed.) *Handbook for Theory and Research in the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, 341-59
- MEYER J.W., BENAVIDES A. & KAMENS D. 1992 *School Knowledge for the Masses: World Models and National Primary Curricular Categories in the Twentieth Century*, Brighton, Falmer
- OECD 2001 *Schooling for Tomorrow: OECD Scenarios*, Paris, OECD
- OFFE C. 2003 "The European Model of 'Social Capitalism': Can It Survive European Integration?", *Journal of Political Philosophy-11-4*, 437-69
- ROBERTSON S. 2000 *A Class Act: Changing Teachers' Work, the State and Globalisation*, London, Routledge
- RODRIGUES M.J. 2005 *An overview of the Lisbon strategy. The European agenda for competitiveness, employment and social cohesion*, Background paper for Konferenz des Kompetenztteams Wirtschaft, So profiteert Österreich, 17 September, Vienna
- SCOTT C. 2002 "The Governance of the European Union: The Potential for Multi-Level Control", *European Law Review-8-1*, 59-79

- TELO M. 2001 *Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales*, contribution to Jean Monnet Working Paper-6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, New York School of Law: Jean Monnet Center
- TYACK D. & TOBIN W. 1994 "The Grammar of Schooling: Why has it been so hard to change?", *American Educational Research Journal*-31-3, 453-479

Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ?

ÉRIC VERDIER

(CNRS)

Laboratoire d'économie et de sociologie du travail

eric.verdier@univmed.fr

Selon l'idéal démocratique, "la responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir" qui lui-même "a toujours une double dimension, proportionnelle l'une à l'autre : le droit d'agir, le devoir d'en rendre compte" (Beaud & Blanquer 1999). Bien plus que la légalité de l'action, ce qui est en jeu dans cette exigence, c'est la légitimité du pouvoir de gouverner (Coicaud 1999). Se soumettre à ce principe s'inscrit dans des règles qui "sont d'une autre nature que celles que le droit peut prescrire [puisqu'elles] relèvent de la déontologie politique" (avril 1999).

L'accroissement des compétences des collectivités territoriales au fil des étapes de la décentralisation transfère progressivement cette obligation démocratique aux "gouvernements locaux", tels que les exécutifs régionaux. Alors que la complexité croissante de l'action publique rend beaucoup plus ardue l'analyse et a fortiori l'imputabilité des effets d'une action publique, l'évaluation peut-elle être la forme cognitive et institutionnelle de cette exigence démocratique ? Dit autrement, dans le cours d'une décentralisation qui entremêle les responsabilités de pouvoirs publics de différents niveaux avec celles d'acteurs privés (entreprises et partenaires sociaux), l'évaluation des politiques publiques est-elle un soutien pertinent à l'exercice de la responsabilité politique ? Comme toute institution encore émergente –c'est manifestement le cas en France–, l'évaluation n'est-elle pas appelée à faire la preuve de sa pertinence au regard de deux critères principaux : engendrer des savoirs utiles pour l'action d'une part, susciter une bonne acceptabilité de ses conclusions d'autre part, c'est-à-dire articuler les registres de la rationalisation et de la légitimité (Duran 1999) ?

Cet article ne prétend pas apporter des réponses complètes à des questions aussi vastes. Il s'agit d'en éclairer certains aspects relatifs à l'action publique en

matière de formation. Assiste-t-on au renforcement réciproque, d'un côté de la responsabilité politique des "gouvernants" et de l'autre, des responsabilités techniques des "experts évaluateurs". En d'autres termes, pratiques politiques et pratiques expertes font-elles converger leurs dynamiques respectives ou, au contraire, se nuisent-elles au point de rendre contradictoires la quête de la légitimité politique et la recherche d'une meilleure régulation de l'action publique ?

On s'appuie ici sur la mise en perspective de trois types de travaux évaluatifs auxquels l'auteur de ces lignes a contribué directement. Les deux premières études, menées l'une en Rhône-Alpes, l'autre en Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), ont comme points communs d'avoir concerné des contrats de plan État-Région (CPER) durant les années 1990 sur le thème de la formation professionnelle et d'avoir été mises en œuvre sous l'égide d'une présidence de Région de même appartenance partisane (Démocratie Libérale). Le troisième type relève de contributions aux évaluations des politiques régionales de formation des jeunes dans le cadre de l'article 53 de la loi sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle de décembre 1993. L'intérêt de comparer ces expériences est renforcé par la similitude des démarches d'évaluation ; elles relèvent toutes d'une "évaluation pluraliste" (Lascoumes & Setbon 1996), paradigme évaluatif largement prédominant en France.

Plus qu'aux contenus (voir les publications correspondantes : Rhône-Alpes, Brochier & al. 1994, Verdier 1994, PACA, FARE 1996, Dahan & al. 1998, Gérard-Varet & Verdier 1999a, 1999b ; évaluations relevant de la loi quinquennale : Mossé & Verdier 2002, Richard & Verdier 2004), on s'intéresse ici aux processus sociotechniques d'évaluation et aux conditions politiques qui président à leur déroulement. Le cas rhônalpin est communément présenté comme un exemple vertueux d'association de la production de connaissances à la responsabilisation du politique (Spennleher & Warin 2000). En cela, il se distingue nettement des pratiques provençales qui font ressortir les aléas d'une démarche partenariale. Bien que référées à des cadres nationaux – l'État fut le promoteur de l'évaluation des politiques territoriales contractuelles en posant son principe dans les contrats de plan État-Régions à l'occasion du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet 1992 – ces deux évaluations ont été construites et menées en région ; leur confrontation à la démarche multiniveaux suivie par les études relevant de la loi de décembre 1993 fait clairement ressortir les enjeux politiques d'une évaluation qui entremêle le local, l'interrégional et le national.

Contractualisation et décentralisation se conjuguent pour engendrer un besoin croissant d'informations et de coordination, suscitant lui-même une demande d'évaluation (Benhayoun & Lazzeri 1998). Dans cette conjoncture, au moins rhétoriquement, l'évaluation prend sa place dans la conduite de l'action publique, en tant que facteur de "bonne gouvernance" (Baslé 2000). Dès lors une

Quelques caractéristiques de "l'évaluation pluraliste"

Les choix de méthode relèvent de véritables paradigmes qui contribuent très largement à ordonner la configuration d'acteurs qui construisent l'évaluation. En l'occurrence, la puissance de ces outils est telle qu'on peut les qualifier, à l'instar de Callon (1986), "d'acteurs non humains" sur lesquels repose l'essentiel de la charge de la coordination. L'évaluation expérimentaliste, prédominante en Amérique du Nord, cherche à établir des relations causales simples et stables afin de mesurer les effets propres d'une intervention publique (voir le rapport Deleau 1987). Dans ce cadre, la mise en œuvre de la bonne méthodologie est conditionnée par le choix d'un "bon évaluateur". La responsabilité du commanditaire consiste à choisir l'expert compétent, ce dernier devant vérifier qu'il pourra disposer des informations nécessaires au traitement des questions posées, afin d'imputer des effets et apprécier, si possible, l'efficacité de l'intervention publique.

Dans le cas d'une évaluation pluraliste, les protagonistes de l'action publique sont censés être largement associés au déroulement de l'étude d'évaluation. Il doit leur être possible, aux différents stades d'élaboration du rapport d'évaluation, d'exprimer leur point de vue et de contribuer ainsi au cours du travail technique. Dans une action publique multiniveaux et multi-acteurs, comme dans le cas de la formation, "l'évaluation pluraliste" paraît être une démarche adaptée puisqu'elle institue une mise en débat et une négociation qui tentent de répondre à un double enjeu cognitif et politique : échanger sur des expériences probantes, réaménager l'action publique en se fondant sur la connaissance et des apprentissages collectifs, avec l'objectif de contribuer à produire collectivement du sens et une "raison pour agir" (Le Galès 1998). Au point de départ, la délimitation du champ et des objets de l'évaluation est mise en discussion entre partenaires de la politique évaluée représentés dans l'instance pluraliste de l'évaluation puis, tout au long de la démarche d'évaluation, entre ces partenaires et le chargé d'étude. C'est un point essentiel de la méthode. Il y a adéquation entre ce type d'évaluation qui n'impose pas un modèle normatif comme dans le cas du paradigme expérimentaliste, dont la mise en œuvre nécessite un accord préalable de tous les protagonistes sur une définition substantielle de l'évaluation et de l'efficacité. Dès lors, la méthode d'évaluation n'est pas principalement référée au caractère plus ou moins scientifique de la démarche proposée. Ce qui est en question, c'est la capacité de l'évaluation à faire émerger des débats collectifs qui amènent des acteurs hétérogènes à se mettre d'accord sur la définition d'un problème. "L'évaluation pluraliste" se définit comme un processus d'apprentissage collectif dont l'objectif est de trouver un compromis entre les nécessités techniques et les exigences d'un débat approfondi entre les acteurs (Monnier 1992). L'évaluation revêt ainsi deux faces (Trosa 1993) : celle de la production d'un savoir, qui suppose des garanties de rigueur et celle de l'aide à la décision qui l'oriente vers l'utilité et la pertinence pour les acteurs sociaux et politiques.

interrogation sur son sens et sa portée ne peut faire l'économie d'une analyse de la dynamique endogène de chacun de ses dispositifs. Trois dimensions structurent cette comparaison des démarches évaluatives : la légitimité politique de l'évaluation ; la procédure comme processus de responsabilisation ; la publicité des résultats.

La légitimité politique à évaluer dans le cadre de la décentralisation

L'enjeu premier de l'évaluation est de savoir qui est légitime politiquement pour engager le processus. La réponse résulte de négociations difficiles qui révèlent des interprétations des textes fortement divergentes. S'agit-il de construire des règles partagées ou de faire œuvre d'opportunisme ?

Une Assemblée régionale peut-elle évaluer des actions inscrites au contrat de plan État-Région (Rhône-Alpes) ?

La mise en place du dispositif d'évaluation participe de l'affirmation d'un projet de développement et d'une responsabilité politique propres de la Région Rhône-Alpes (Jouve & al. 2001). Ainsi, alors que le contrat de plan (CPER) 1988-1993 approche de son terme, le Conseil régional décide d'évaluer une action, à ses yeux exemplaire du CPER, "l'apprentissage coopératif". Formule institutionnelle originale, que son organisation distingue de l'apprentissage adossé aux classiques centres de formation des apprentis (CFA) des branches professionnelles et des chambres de commerce et d'apprentis, elle crée les unités de formation par alternance (UFA). Ces sections, toujours en place (Jusserandot 2000), implantées dans les lycées professionnels et/ou technologiques, sont gérées par des "CFA sans murs" dans le cadre d'une coopération entre milieux professionnels et Éducation nationale. Sous l'impulsion de la Région, cette coopération est emblématique d'une politique régionale qui promeut déjà l'expérimentation (Millon 1992) en vue de construire des projets de portée "sociétale". Cette formule des UFA a inspiré certaines dispositions de la loi de 1993 accentuant les prérogatives des Régions en matière de formation des jeunes (Lamanthe & Verdier 1999).

La procédure débute, en 1992, par une proposition d'évaluation de l'apprentissage coopératif transmise par l'exécutif du Conseil régional à son assemblée. Le fait de s'ériger en instance évaluative, y compris pour des programmes mis en œuvre contractuellement avec l'État, engendre une polémique avec le préfet de Région. Ce dernier avance qu'ainsi l'assemblée devient juge et partie. Reconnaissant l'originalité de l'initiative régionale, il doit finalement laisser le

processus s'enclencher. L'exécutif régional assoit ainsi un peu plus la légitimité de ses projets propres auxquels les administrations de l'État sont appelées à contribuer. Cette conquête d'un droit à engager une évaluation atteste de la force de projets régionaux et de leur capacité à promouvoir un leadership politique dans un environnement institutionnel où s'entremêlent les compétences d'acteurs publics et privés.

Une évaluation inscrite dans l'opportunisme politique, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)

La création du dispositif d'évaluation est d'abord affaire de circonstances, beaucoup plus que la résultante d'un projet régional structuré. L'initiative de le mettre sur pied découle de la volonté d'un élu, alors président de la commission Plan-Évaluation. Ses motivations sont à la fois gestionnaires et politiciennes. Son point de vue, intuitif mais bien arrêté, est que la Région investit des sommes considérables en matière de formation professionnelle –premier budget en termes d'intervention– l'efficacité de cette dépense restant incertaine. Caressant l'espoir de dénoncer des usages détournés des fonds de la formation professionnelle, sa posture est plus celle d'un inquisiteur que d'un évaluateur, d'autant que la responsabilité de ce budget incombait à un rival politique. À l'échelon national, le rapport Goasguen (1994) avait déjà pointé de sérieuses dérives dans la gestion des fonds de la formation continue par les partenaires sociaux. Localement, la gestion du Conseil régional était sous le feu de la critique de la Chambre régionale des comptes. Par élémentaire prudence et en raison de l'imbrication des compétences institutionnelles, la responsabilité politique et la charge financière de l'évaluation sont partagées avec l'État. Le contrat de Plan offre un cadre idoine puisqu'il prévoit des cofinancements pour évaluer certains programmes.

Deux objets ont été sélectionnés par le comité d'évaluation : les aides régionales aux entreprises, les formations professionnelles dans le secteur du tourisme, prises ici en exemple. Il s'agit de tester la capacité de la ressource qu'est la formation à soutenir la stratégie régionale dans le tourisme, domaine stratégique, notamment en favorisant une meilleure qualité de service et l'émergence de projets locaux de développement.

Incertitude sur le champ de l'évaluation nationale des politiques régionales

En matière de formation des jeunes, la loi de décembre 1993 transfère de nouvelles responsabilités aux Régions : d'une part, la mise en œuvre des formations préqualifiantes et qualifiantes, d'autre part la coordination des divers dispositifs de formation des jeunes dans le cadre d'un plan régional. Ainsi, l'évaluation

se présente à la fois comme une aide utile à la construction des politiques publiques mais aussi comme un instrument susceptible de fonder un jugement sur les programmes d'un acteur particulier, le Conseil régional. Cette seconde dimension est d'autant plus sensible que, du fait des nouveaux transferts de compétence, les responsables de cette collectivité territoriale sont confrontés à un enjeu politique et social redoutable, affiché par la loi, le recul du chômage juvénile, notamment par un recours efficace à la formation, alors que nombre de compétences restent dans les mains de l'État (formations professionnelles scolaires) et des partenaires sociaux (contrats de qualification notamment). Qui plus est, l'évaluation nationale présentée dans la loi de décembre 1993 échappe à la maîtrise des Régions puisqu'elle est confiée à une instance – tripartite pouvoirs publics / patronat / syndicats de salariés – placée auprès du ministre du Travail, le Comité national de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage (CCPR), dont le rapport d'évaluation doit être présenté tous les trois ans au Parlement. Les Régions considèrent que ce dispositif national risque de les remettre sous contrôle, à rebours d'une décentralisation qui vise à leur conférer plus de compétences et de responsabilités. Ainsi cette évaluation est vue avant tout comme celle de l'État, non celle de l'ensemble des Régions : "Alors que l'État n'a jamais pu mettre en place (...) de véritables outils fiables pour évaluer ses propres politiques de formation professionnelle, on ne va pas aujourd'hui en imposer d'autres aux collectivités locales... Ces dernières évaluations [qui porteraient sur l'action des Régions] doivent se faire à la demande des exécutifs régionaux" (réaction d'un président de Conseil régional, le 27 avril 1995).

L'ambiguïté du champ de l'évaluation est renforcée par la rédaction même de l'article 53 de la loi. S'agit-il en effet d'évaluer :

- les politiques réalisées en propre par les Régions (au titre des compétences déjà transférées antérieurement et des nouvelles que leur attribue la loi concernant la formation continue des jeunes sortis du système scolaire sans qualification) ;
- l'action publique régionale résultant de l'ensemble des interventions quels qu'en soient les auteurs (administrations de l'État déconcentrées – Travail et Emploi, Agriculture et Forêt, Jeunesse et Sports, Rectorat... –, Conseil Régional), en relation avec les organisations professionnelles et syndicales, les entreprises... ;
- les effets sur l'emploi, le chômage et la qualité de la main-d'œuvre du transfert de nouvelles compétences ?

Les Régions s'opposent à une évaluation externe qui traiterait de leurs propres programmes. Cependant, membres à part entière du comité de coordination, elles ne peuvent pas se dérober à l'obligation légale de l'évaluation. Un compromis est établi, après plusieurs mois de négociation, par la délimitation du champ couvert par l'évaluation conduite sous la responsabilité du comité national. Le

protocole, adopté en avril 1995 par le CCPR, prévoit de centrer les investigations sur les nouveaux modes de coordination des divers protagonistes de la formation dans l'espace régional. Sont exclues la conduite et la gestion des programmes relevant de la compétence de chacun des acteurs.

La procédure comme responsabilisation des acteurs : succès et défailances

Parvient-elle à responsabiliser à la fois les parties prenantes du programme évalué et celles de l'étude elle-même ? En d'autres termes, le déroulement de l'étude fait-il l'objet d'une régulation conjointe (Reynaud & Reynaud 1994), qui puisse favoriser ultérieurement l'élaboration de règles partagées relatives aux politiques en cause ?

Le référent rhônalpin : une mise en jeu croisée des responsabilités techniques et politiques

L'équipement procédural soutient la responsabilisation des acteurs et au premier chef celle de l'exécutif régional. La quête de la reconnaissance de ses nouvelles responsabilités politiques est légitimée par l'exposition de ses actions à la critique de l'expertise dans un premier temps, puis à celle de la représentation des intérêts économiques et sociaux et enfin des membres de l'assemblée.

Dans cette perspective, le travail d'étude est strictement encadré par un cahier des charges issu d'une proposition élaborée par un conseil scientifique régional de l'évaluation, lequel est composé de personnalités qualifiées reconnues. Le face à face commanditaire / prestataire d'études est donc dépassé grâce à l'intervention d'un tiers médiateur, pièce essentielle d'un processus éminemment contradictoire et public. Le conseil scientifique est le garant du respect d'une déontologie professionnelle, sur le double volet des contenus et de la procédure. D'une certaine manière, on rejoint pour partie la figure judiciaire qui va de l'instruction préalable au procès, lequel se joue, au bout du compte, en assemblée plénière du Conseil régional.

Le suivi précis de l'étude est confié à un groupe ad hoc, présidé par un membre du conseil scientifique. Les experts en charge de l'évaluation élaborent des rapports intermédiaires sur lesquels le groupe est appelé à faire part de ses réactions et de ses suggestions. La composition de cette instance pluraliste est d'ailleurs symptomatique du caractère délibératif du processus de travail. Sous l'égide de l'exécutif régional, il rassemble des élus, le directeur de la formation de la Région, les rectorats, les représentants des branches et du CNPF, un syndicaliste membre du Conseil économique et social régional mais aussi des directeurs

d'établissement (CFA et lycée professionnel). Les séances de travail ont deux impacts novateurs : elles permettent aux chargés d'étude de renforcer la pertinence des informations et des investigations ; elles ont amorcé l'appropriation des résultats de l'étude par les protagonistes du programme. Cette dimension interactive s'est révélée cruciale : elle place chacun des acteurs dans une posture de réflexivité sur ses propres pratiques ; chaque participant n'est plus simplement le porte-parole d'un intérêt organisé mais aussi un expert de la situation étudiée.

Cette responsabilisation réflexive a été d'autant plus importante que, très tôt, il s'est avéré que le système d'information relatif à l'apprentissage coopératif était extrêmement lacunaire. Pour être rapide et efficace, la collecte de données nécessitait la coopération de l'ensemble des protagonistes, ce qui fut fait grâce aux liens constitués avec les membres du groupe ad hoc. Complétées par des entretiens approfondis avec les acteurs concernés, ces informations ont révélé la grande diversité des pratiques de montage et de fonctionnement de ces UFA, par-delà le modèle type sur lequel la Région s'était initialement fondée pour lancer son action.

PACA : une évaluation administrative

La configuration du dispositif d'évaluation fit l'objet de discussions préalables entre l'État, le Conseil régional, un membre de la Chambre régionale des comptes et deux chercheurs pressentis pour être experts en tant que personnalités qualifiées. En outre, est mis sur pied un "groupe mixte spécialisé" réunissant les services concernés ainsi qu'un expert, chargé de veiller à la fiabilité technique du processus. Cette instance qui rappelle le "groupe ad hoc" en Rhône-Alpes en diffère sur deux points : elle ne s'adosse pas à une instance scientifique en charge de la déontologie de l'expertise, au motif que ce montage ne correspondrait pas à "l'état de maturité des acteurs régionaux" ; elle ne compte pas d'acteurs de base des politiques concernées mais se limite à la participation de responsables de services. Aucune publicité n'est donnée à l'activité du Comité d'évaluation. Il s'agit plus d'une commission inter-administrative que d'une instance politique et/ou scientifique.

Un expert, membre du comité, est chargé d'élaborer un avant-projet de cahier des charges. Il soulève deux questions relatives à la construction technique et politique du contrat de plan : pourquoi les sommes mobilisées dans le contrat de plan pour la formation professionnelle dans le secteur du tourisme sont-elles faibles alors qu'il fait du tourisme l'une des priorités stratégiques de la région ? Pourquoi le cloisonnement entre les actions de formation de l'État et celles prises en charge par la Région est-il si accusé ? Puis un chargé de mission de la direction administrative et financière de la Région met au point un projet d'appel d'offres en deux phases : une première visant la mesure de l'efficacité du

dispositif –le tout en deux mois !–, la seconde, optionnelle, en vue d'éventuels compléments d'information. Les experts font alors ressortir l'irréalisme des propositions, d'autant qu'il s'agit de favoriser des interactions satisfaisantes avec les services concernés aux différents niveaux. En toute déraison, la direction des finances de la Région impose son point de vue. Les justifications a posteriori invoquent l'argument d'autorité "Qui paie décide" –alors que la grande majorité des actions évaluées étaient financées par des crédits d'État !– ainsi que l'exigence d'opérationnalité des élus vis-à-vis d'une démarche qui doit être "en capacité, en quelques semaines, de mesurer l'impact de la politique et de tester son efficacité" (sic). Ces avatars témoignent de la soumission du processus au règne de l'urgence technocratique pour des raisons au demeurant peu explicites. Faut-il y voir l'intention de déconsidérer politiquement l'évaluation en en montrant, par l'absurde, l'inutilité technique ?

Évaluation nationale : la capacité de gouvernance limitée par la faible légitimité de l'instance pluraliste

Cette fragilité est redoublée par la composition et le rôle institutionnel du Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Originellement, cette instance jouait avant tout un rôle de forum qui permettait aux différents membres d'exprimer leurs points de vue sur l'objet, plus "consensuel" que d'autres, qu'est la formation. Dans cet esprit, l'évaluation est confiée par la loi à cette instance tripartite composée des représentants des Conseils régionaux, de membres de différentes administrations centrales de l'État et des partenaires sociaux, de niveau confédéral.

Dès lors qu'il s'agissait d'inscrire les résultats de l'évaluation dans des préconisations, ce comité, de simple forum, était appelé à devenir une véritable instance de régulation et de négociation de la formation en région, afin d'y améliorer la gouvernance de l'action publique. Toute la question était dès lors de savoir si sa composition et ses acquis antérieurs la prédisposaient à cette nouvelle fonction. L'État y est représenté exclusivement par des membres des administrations centrales concernées non par une émanation des rectorats et des Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), qui sont pourtant les partenaires réguliers des Conseils régionaux. Cette absence tend à reconstituer un face à face Paris-Province que les partenaires sociaux, relativement faibles à l'échelon régional, ne sont pas en capacité d'arbitrer. Ainsi les points de vue qui s'expriment ne sont pas référencés aux mêmes espaces : pour certains, c'est clairement l'espace régional, pour d'autres, c'est plutôt l'espace national ou interrégional.

De cette dé-légitimation, il résulte que la démarche d'évaluation et la diffusion de ses résultats deviennent les enjeux d'une négociation où il ne s'agit pas

de construire des référents partagés mais de limiter à tout prix l'exposition de son action aux regards des experts extérieurs et ainsi l'engagement de sa responsabilité technique et politique. Dans l'évaluation "pluraliste", il y a évidemment un risque à exposer la démarche aux aléas d'une négociation. Les avantages pour la conduite de l'action publique peuvent l'emporter sur les inconvénients si des compromis favorisent la conversion des savoirs acquis en action partagée (Guba & Lincoln 1991). Cet apprentissage collectif ne s'est que très faiblement réalisé, faute d'une légitimité suffisante.

Publicité et discussion des résultats : portée de la responsabilité politique et des apprentissages collectifs

C'est dans l'espace public que se joue la portée de l'évaluation, entre dimensions techniques et engagement politique. Comment sont reliés les forums de débats et les arènes politiques (Jobert 1998) ?

Le référent rhônalpin : responsabilisation politique limitée mais construction d'une "institution évaluative"

L'étude a fourni trois produits qui ont soutenu, chacun, les interactions autour des résultats : une courte note de synthèse dégageant les principaux acquis et la portée de l'expérience régionale ; un rapport circonstancié comportant l'ensemble des informations statistiques constituées et les monographies réalisées ; enfin l'étude pour l'évaluation proprement dite, c'est-à-dire la présentation du fonctionnement des UFA et de leurs résultats, les modes de pilotage de l'action publique, la portée et les limites de cette politique.

Inscription des résultats de l'évaluation dans l'espace public

Différentes séquences ont structuré les débats et les prises de position des acteurs sociaux économiques et politiques dont une part fut intégrée dans les ultimes versions de l'étude d'évaluation :

- forum de discussion avec le groupe ad hoc et les représentants des protagonistes,
- présentation devant le comité scientifique régional qui en a tiré un avis circonstancié,
- exposé devant la commission compétente du CESR qui, sur cette base, a formulé son propre avis transmis à la Région,
- restitution et discussion au Conseil régional en deux étapes : auditions par la commission de la formation professionnelle, ce qui a permis aux élus des diffé-

rents bords de s'approprier les résultats ; débat en assemblée plénière du Conseil régional après une présentation des résultats par le chargé d'étude et la formulation de l'avis du conseil scientifique par son président ; chacun des groupes a ainsi fait part de son avis sur l'étude elle-même et des conclusions politiques à en tirer.

Cette inscription des résultats dans l'espace public renforce la responsabilisation des chargés de l'évaluation. Elle est l'envers de l'exposition de l'exécutif régional à la critique politique de ses actions. Faut-il aller pour autant parler de mise en jeu directe de la responsabilité politique ?

La contractualisation comme limite de la responsabilité politique

La portée de cette responsabilisation politique est entravée pour plusieurs raisons. D'abord, l'appropriation des résultats par les protagonistes de l'action publique est assez faible, comme en témoigne l'extrait d'une correspondance d'un membre de l'instance de régulation scientifique avec le chargé d'évaluation : "nous sommes dans une situation embarrassante que nous avons déjà connue lors de la première évaluation. Disposant d'une étude en vue de l'évaluation, les instances qui vont devoir se prononcer (Comité scientifique, CESR) le feront dans une période 'molle' entre un travail d'expert et un jugement supposé être porté en Assemblée plénière sur cette politique, mais sans que soit mené ce que le groupe ad hoc [i.e. de suivi] a bien identifié comme restant largement à faire : un travail de réflexion des acteurs sur eux-mêmes et préparant ce jugement".

Malgré le leadership exercé par la Région, l'exécutif ne pouvait éviter de revenir discuter des conclusions dans le cadre "partenarial" du contrat de plan, avant de prendre toute décision. L'"arène" politique ad hoc prend la forme d'une conférence régionale de concertation sur les dispositifs de formation initiale des jeunes. Cette régulation nécessairement partagée avec l'État (préfet et recteurs) des retombées de l'évaluation était, en l'occurrence, d'autant plus nécessaire que ces UFA résultaient d'une négociation entre l'Éducation nationale et le patronat. Mais les partenaires de la Région ont forcément une relation médiatisée à la responsabilité politique : pour les représentants de l'État (recteurs et directeurs régionaux), elle se joue à d'autres échelons ; pour le patronat, elle ne saurait qu'être indirecte par l'entremise d'accords interprofessionnels sur la formation, régulièrement repris par la loi depuis 1971. La mise en jeu de la responsabilité politique est ainsi limitée par la nécessité d'associer ces acteurs "irresponsables" à la conception des réaménagements du programme, sous peine de porter atteinte à l'ensemble du partenariat institutionnel régional.

Subrepticement, le processus tend à être ramené vers la classique "démocratie administrative" (Duran & Thoenig 1996) ; les résultats de l'évaluation poussent en ce sens. Tout en soulignant le caractère novateur de l'apprentissage

coopératif, l'étude pointe la dépendance du cours de cette action régionale vis-à-vis de tendances nationales. Ainsi la portée politique de l'évaluation est contrainte par le caractère multi-acteurs et multiniveaux de l'action concernée, dont les espaces de justification ne s'ajustent pas pleinement à celui de la Région.

L'évaluation conforte un projet politique durable

Les limites contractuelles mais aussi managériales et cognitives de l'action de la Région rabattent le pouvoir de structuration de cette dernière d'abord sur une logique d'influence (Brochier & al. 1995) plus que de prescription –alors que son projet initial ambitionnait un changement sociétal à court terme. Ceci dit, à la condition d'être pluraliste et contradictoire, l'évaluation finit par s'imposer comme une ressource pertinente pour structurer un espace de discussion, de capitalisation et de proposition ; elle institue ainsi le pouvoir d'influence de la Région au point que son propre projet devient celui des autres acteurs. C'est le cas dans le domaine de l'apprentissage. Depuis cette évaluation, toute création de sections d'apprentis se fait selon le modèle des UFA –à l'exception du secteur agricole. L'expérimentation s'est donc convertie en une règle du jeu régional, exprimant, même si cela résulte d'une négociation, une prise de responsabilité politique croissante de la Région. Ainsi le polycentrisme institutionnel se mue progressivement en une capacité de structuration de l'action publique par un acteur chef de file, la Région, même si cela engendre quelques tensions avec les représentants de l'État.

Au total, la récurrence de cette activité évaluative –près de quinze politiques analysées– témoigne de l'ancrage structurel de la démarche. Cette qualité est indissociable de la constitution d'un milieu régional évaluateur : des membres de la chambre régionale des comptes qui jouent le rôle de passeurs, des chercheurs reconnus pour l'originalité et la qualité de leurs méthodes évaluatives (Monnier 1992), des personnalités scientifiques désireuses de favoriser une meilleure gestion du bien commun, des politiques soucieux de légitimer les responsabilités afférentes à leurs (nouveaux) champs de compétences institutionnelles... (Spenehauer & Warin 2000). La constitution de ce réseau cognitif a été confortée par la conjoncture politique nationale : au début des années 1990, le gouvernement institutionnalisa l'évaluation "à la française" en tant que composante du débat démocratique. Cette ressource n'a pas été suffisante pour légitimer l'évaluation dans la région voisine.

PACA : l'impossible responsabilité politique

L'évaluation n'échappe pas à une dérive techniciste, l'instance étant le groupe technique mixte et non le comité de pilotage de l'évaluation (État-Région-experts) ; ce dernier ne se réunit jamais pour discuter des résultats d'ensemble.

Aucune publicité n'est donnée aux résultats. Aucun retour n'est organisé vers les acteurs de terrain. La parenthèse évaluative est vite refermée. Nulle responsabilité politique n'est construite à l'issue d'un tel processus. Progressivement un tropisme bien français revient, privilégier l'auto-évaluation qui prévaut traditionnellement dans l'administration (Leca 1997). On peut même parler de la mise en œuvre d'une déresponsabilisation politique de la Région vis-à-vis de l'évaluation du contrat de Plan. Le directeur général des services du Conseil régional prend d'ailleurs le soin d'expliquer aux deux experts extérieurs qu'il est hors de question que la légitimité politique du président acquise auprès du suffrage universel puisse être, de quelconque manière, perturbée par l'évaluation. L'absence de publicité et la confusion des registres administratif, scientifique et politique accentuent cette dérive, bien éloignée d'une démarche cognitive chargée d'aider les acteurs. Ressortent ainsi les limites d'un dispositif confiné dans des instances administratives qui ne contribuent pas à construire une responsabilité politique qui puisse être rendue publique. Ces avatars illustrent le point de vue selon lequel pour être efficace, l'évaluation appelle la construction d'une "zone d'autonomie vis-à-vis des autres systèmes (politique et politico-administratif) auxquels elle apporte de l'information. Sinon elle devient dans son fonctionnement même (et non pas seulement dans ses usages ultérieurs) partie de l'évaluation politique et des manipulations propres à celle-ci que ses stratèges ne peuvent que pratiquer, quelles que soient leur moralité et leur bonne volonté" (Leca 1997).

Au-delà, est en jeu la conception prévalant à la Région en matière de responsabilité politique : seule est légitime la mise en jeu devant les électeurs, d'où le refus farouche d'une évaluation qui viendrait contraindre l'exécutif régional. Sans doute faut-il y voir la faiblesse des projets politiques propres au Conseil régional, plus ancré dans une logique de distribution de ressources vis-à-vis de laquelle l'évaluation ne peut être que dérangeante, aussi limitée soit-elle.

L'épuisement politique et technique de l'évaluation nationale

La faible légitimité de l'instance d'évaluation, le comité de coordination, se confirme au fil du temps. La troisième évaluation (2000-2003) a été désertée par les représentants politiques des Régions. En l'occurrence, la difficulté majeure a tenu, dès le départ, au degré de publicité donnée aux travaux régionaux –vingt-six monographies–, "matériaux" destinés à nourrir les analyses transversales. Ici résident les biais marquants dans la procédure d'évaluation et dans sa capacité à constituer des forums pertinents pour débattre des caractéristiques régionales des politiques de formation. Il a été décidé qu'ils ne seraient pas restitués aux acteurs régionaux. Seuls les travaux de synthèse et les résultats généraux leur ont été communiqués.

Les études mises au secret

Lors de la troisième évaluation, le comité de coordination (CCPR) a voulu dépasser les limites de la pratique du secret entourant les cahiers régionaux. Il a institué un "groupe régional de suivi de l'évaluation", instance ad hoc, rassemblant dans chaque région le Conseil régional, les services de l'État et les partenaires sociaux représentatifs, visant à décentraliser le dispositif d'évaluation et à favoriser l'appropriation de ses résultats par les acteurs régionaux (plaquette "Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle", CCPR octobre 2001, 26). Il s'avère que le fonctionnement de ces groupes a été très inégal, allant de leur non-constitution à des débats nourris sur les constats évaluatifs, en passant, cas de figure majoritaire, par des réunions très formelles. Ce processus a débouché sur des jugements éminemment politiques du contenu des cahiers régionaux. En atteste une séance plénière du CCPR, lors de laquelle fut catégoriquement refusée la publication des cahiers régionaux dans une collection de la Documentation française pourtant initialement acceptée : "en aucun cas, on ne peut publier des choses qui seraient des brûlots qui se retourneraient contre nos responsabilités d'acteurs de la formation professionnelle en région" (représentant régional lors de la séance plénière du 26 septembre 2002), alors même qu'un représentant syndical soulignait le caractère fortement descriptif des travaux.

L'évaluation produit néanmoins des repères collectifs dans une perspective interrégionale

Il reste que les résultats nationaux et transversaux ont progressivement permis à l'évaluation de tenir "les fonctions suivantes (...) : stabilisation des institutions, information sur les enjeux de l'action publique, création de valeurs communes (objectifs de l'action), création d'images (ce que font les Régions), explicitation des problèmes" (de Montricher 1997).

L'un des résultats majeurs de ce processus a consisté à légitimer le rôle de coordonnateur acteur pivot du Conseil régional en matière de formation et ainsi, à affaiblir des cloisonnements qui, à l'échelon national, semblaient intangibles, notamment entre l'action de l'Éducation nationale et celle du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. La démarche n'a donc pas perdu tous les avantages de l'évaluation pluraliste. Elle "devient un outil qui facilite la recomposition des systèmes d'acteurs et surtout des représentations sociales de l'action publique. Elle se transforme en un processus sociopolitique impliquant des phénomènes d'apprentissage" (Faure & Smith 1997, 108) qui peuvent aller jusqu'à modifier la hiérarchie des objectifs de la politique publique ou en révéler des objectifs latents (CSE 1996).

Dé-légitimation de l'évaluation

Bien qu'inscrite dans la loi, cette évaluation a fini par s'éteindre. Faute d'une légitimité suffisante, la discussion des résultats a été largement détournée de la recherche d'une meilleure gouvernance territoriale. Cet épuisement politique du dispositif résulte d'un paradoxe procédural : les matériaux de base de l'évaluation décrivent les pratiques régionales mais les objectifs et les méthodes sont fixés par une instance nationale. Les Régions estiment donc qu'elles supportent le principal poids politique du jugement évaluatif sans être en mesure d'exercer les prérogatives attachées aux compétences transférées. Au bout du compte, cette mise en cause des objectifs fixés par le "centre" affaiblit radicalement la capacité d'interpellation de l'évaluation (Chanut 2002). Les représentants des Régions au sein de l'instance nationale ont alors beau jeu de s'opposer à cette évaluation hétéronome. Ils l'ont sans doute fait "moins pour éviter de rendre visibles des fautes ou des dysfonctions que pour fuir (des) responsabilités en matière de résolution de problèmes et d'enjeux sociétaux" (Thoenig 2002, 46), en l'occurrence faire la preuve de leurs capacités propres à faire reculer significativement le chômage des jeunes. De ce fait, l'évaluation est allée à rebours de ce qu'elle était censée favoriser : soutenir "une gestion concertée et de manière plus ou moins directe et enrichir le débat démocratique" (Duran 1999, 171).

Conclusion

Dans le cas des politiques multiniveaux –ville, RMI, formation–, le législateur a voulu faire de l'évaluation une institution à part entière en l'érigant en composante majeure de la gouvernance d'une action publique devenue de plus en plus complexe, au fil de l'enchevêtrement des responsabilités, des délégations de compétences et de la multiplication des contrats publics (Gaudin 1999). À l'épreuve de cette nouvelle phase de la décentralisation, l'évaluation "pluraliste" présente l'avantage d'associer des configurations d'acteurs politiques, sociaux et experts à la production des savoirs pertinents. Mais de cette complexité institutionnelle, il résulte que l'imputation d'une responsabilité est très délicate.

Dans le cadre de l'évaluation pluraliste, le désaccord entre acteurs sur la conduite et les résultats peut se solder par une issue paradoxale pour un processus qui prétend relever de la transparence, à savoir l'absence de publication des conclusions. Dans deux des trois cas étudiés, l'évaluation pluraliste témoigne d'une incapacité relative à soutenir la délibération publique sur la pertinence de l'action dans le domaine étudié. Dès lors, elle peine à engendrer des retombées directes pour la qualité et les bénéfices individuels et collectifs des formations (Lascoumes 1998).

Cette comparaison montre qu'il n'y a pas de fatalité à l'irresponsabilité politique de l'action publique multi-acteurs. L'évaluation peut être une ressource déterminante pour soutenir la construction d'une responsabilité régionale qui, dans un État décentralisé, où ne joue pas le principe de subsidiarité, ne saurait résulter de la seule légitimité locale assise sur l'expression du suffrage universel. En termes procéduraux, la démarche doit strictement découpler les instances politiques, sociales (les intérêts organisés) et scientifiques, notamment pour asseoir la légitimité des connaissances produites et organiser la confrontation, et non la confusion, des registres. Sinon l'évaluation des politiques publiques peut facilement devenir un instrument de manipulation ou se muer en évaluation politique, c'est-à-dire en jugement discrétionnaire. Ce risque sera d'autant mieux conjuré que des projets d'initiative régionale, structurants et identifiables comme tels, sont assumés politiquement et font l'objet d'évaluations dont les résultats, moyennant débat dans l'espace public, sont convertis en règles procédurales et substantielles partagées.

Références bibliographiques

- AVRIL P. 1999 Responsabilité et accountability, in Beaud O. & Blanquer J.-M. 1999, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 85-93
- BASLÉ M. 2000 Bonne Gouvernance publique et évaluation : introduction à un débat, in Baslé M. & Guignard-Hamon C. (éds), *Évaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000*, SFE, 339-353
- BEAUD O. & BLANQUER J.-M. 1999 Introduction à *La responsabilité des gouvernants*, Paris, (sous la direction de Beaud & Blanquer), Descartes et Cie
- BENHAYOUN G. & LAZZERI Y. 1998 *L'évaluation des politiques publiques de l'emploi*, Paris, PUF, Que sais-je ?
- BROCHIER D, CAUSSE L., RICHARD A. & VERDIER E. 1994 "L'apprentissage coopératif en Rhône-Alpes, portée et limites d'une politique novatrice (1988-1993)", Marseille. *Études-66*, CEREQ
- CALLON M. 1986 "Éléments pour une sociologie de la traduction", *L'Année Sociologique*-36, 169-208
- CHANUT V. 2002 "L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ?", *Politiques et Management Public-XX-4*, 1-32
- COICAUD J.-M. 1999 Légitimité et responsabilité de gouvernants, in Beaud O. & Blanquer J.-M.L. 1999 *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et Cie, 95-117
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION 1996 *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française
- DAHAN J., GUIEYSSE P. & VIBERT I. 1998 *Évaluation du programme de formation professionnelle continue dans le secteur du tourisme dans le cadre du contrat de plan État-Région 1994-1998*, Rapport de synthèse de la 2^e phase, Marseille, Bernard Brunhes Sud, SGAR PACA

- DELEAU M., NIOCHE J.-P., PENZ P. & POINSARD R. 1987 *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, Organisation*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française
- DURAN P. & THOENIG J.C. 1996, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Sciences Politiques*- 64-4, 580-623
- DURAN P. 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ
- FARE 1996 "Évaluation du programme de formation professionnelle continue dans le tourisme, contrat de plan État-Région 1994-1998", étude réalisée pour la préfecture de Région et la Région PACA, Marseille, miméo
- FAURE A. & SMITH A. 1994 "L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales", *Sciences de la Société*-3, 101-112
- GAUDIN J.-P. 1999 *Gouverner par contrat ; l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po
- GÉRARD-VARET L.-A. & VERDIER E. 1999a "L'activité du comité de pilotage de l'évaluation du contrat de plan État-Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : mise à plat de deux opérations", Marseille, Miméo, IDEP
- GÉRARD-VARET L.-A. & VERDIER E. 1999b "L'évaluation du contrat de plan État-Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : Leçons d'une expérience, éléments d'une stratégie", Marseille, Miméo, IDEP
- GOASGUEN C. 1994 "Rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle", Assemblée Nationale, JO-1241
- GUBA E. & LINCOLN Y 1991 "*Fourth Generation Évaluation*", New York, Sage
- JOBERT B. 1998 La régulation politique : le point de vue d'un politiste, in Commaille J. & JOBERT B. (éds) *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et société, LGDJ, 119-144
- JOUSSERANDOT F. 2000 Programmes innovants et action publique régionale, l'exemple des politiques de formation et d'insertion des jeunes, in Jouve B., Spenlehauer V. & Warin P. *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 263-278
- JOUBE B., SPENLEHAUER V. & WARIN P. 2001 "*La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*", Paris, Recherches, La Découverte
- LAMANTHE A. & VERDIER E. 1999 "La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique", *Sociologie du Travail*-41, 1-25
- LASCOURMES P. & SETBON M. 1996 *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits*, Groupe d'analyse des politiques publiques, Paris, CNRS
- LASCOURMES P. 1998 Pratiques et modèles de l'évaluation, in Kessler M.C., Lascoumes P., Stebon M. & Thoenig J.-C. (eds) *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 23-33
- LE GALES P. 1998 Régulation, gouvernance et territoire, in Commaille J. & Jobert B. *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ
- LECA J. 1997 "L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques", Communication au colloque international, *L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages*, 5-6 février 1997, ENS-Cachan
- MILLION C. 1992 "L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie", *Pouvoir*-60, 41-54

- MONNIER E. 1992 *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Économica
- MONTRICHER N. de 1997 "Les fonctions de l'évaluation : le cas de la loi sur la formation professionnelle des jeunes", Communication au colloque international, *L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages*, ENS-Cachan, 5-6 février 1997
- MOSSÉ PH. & VERDIER E. 2002 "Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique ? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière", *Politiques et Management Public-XX-4*, 67-93
- REYNAUD E. & REYNAUD J.-D. 1994 "La régulation conjointe et ses dérèglements", *Le Travail Humain-57-3*, 51-70
- RICHARD A. & VERDIER E. 2004 "Évaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité, application à la décentralisation de la formation des jeunes", *Politiques et Management Public-XXII-3*, 137-160
- SPENLEHAUER V. & WARIN P. 2000 L'évaluation des politiques régionales : une construction institutionnelle inachevée, in Jouve B., Spenlehauer V. & Warin P. *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 335-353
- THOENIG J.-C. 2002 "L'évaluation en actes : leçons et perspectives", *Politiques et Management Public-XX-4*, 33-50
- TROSA S. 1993 "Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France", *Politiques et Management Public-X-3*, septembre, 83-102
- VERDIER E. 1994 L'accord fondateur d'une politique régionale : une ambiguïté créatrice ?, in Larcenneux A. & Kabatchenko E. (éds) *La stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation*, coll. Documents-111, série Séminaires, Marseille, CEREQ

Les qualités de la recherche ou les enjeux du travail de la preuve en éducation

ROMUALD NORMAND

Unité Mixte de Recherche Éducation & Politiques
19 Allée de Fontenay
BP 17424
69347 LYON cedex 07

Les insuffisances de la recherche en éducation constituent un thème important des débats qui agitent le monde de l'éducation tant en France qu'à l'échelon international (Prost 2002, Schuller & al. 2006). Les chercheurs se voient reprocher de ne pas apporter de solutions cohérentes et convaincantes aux problèmes du moment. Les travaux scientifiques sont considérés comme trop éloignés des préoccupations des praticiens, incapables de fournir des résultats précis à brève échéance, contradictoires dans leurs conclusions voire tautologiques quand ils ne sont pas jugés inaccessibles. Les scientifiques des différentes disciplines (sociologie, psychologie, histoire, philosophie, etc.) sont accusés de ne pas faire d'efforts suffisants pour diffuser leurs résultats ni pour s'engager dans une collaboration étroite avec les enseignants ou les administrateurs. Cette critique est aussi fortement relayée par les experts au sein des grandes organisations internationales (Charlier 2005). Lors d'un forum organisé les 20 et 21 juin 2005 par la Commission européenne afin de dégager des principes communs dans les compétences et la qualification des enseignants à l'horizon 2010, certains contributeurs avançaient l'idée que la diffusion des travaux de recherche devait être renforcée afin de permettre aux enseignants d'améliorer leurs pratiques en s'adaptant aux nouvelles exigences d'une société de la connaissance. L'un des ateliers concluait sur la nécessité d'élever les standards de qualité de l'enseignement et de la recherche en collectant des données de façon plus systématique.

Cette conception de l'utilisation des données dans la recherche (evidence-based research) ou de l'enseignement en fonction du niveau de preuves (evidence-based teaching) est déjà très présente dans le monde anglo-saxon. Au sein de l'OCDE, le CERI (Center for Educational Research and Innovation) a marqué son intérêt pour cette méthodologie en organisant une série de conférences afin de promouvoir une politique en fonction du niveau de preuves (evidence-based

policy) considérée comme le complément indispensable à l'amélioration de l'efficacité de l'enseignement. La première s'est tenue à Washington durant le mois d'avril 2004 sous la houlette du Département de l'Éducation américain. Les contributeurs ont pesé avantages et inconvénients des méthodes de la recherche en éducation du point de vue de leur rigueur et de leur pertinence pour l'analyse des données. Depuis, d'autres manifestations se sont succédé en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

L'argument principal est que la recherche doit apporter une contribution significative à l'amélioration des pratiques pédagogiques et à la prise de décision dans l'éducation. Le but est de financer et promouvoir des études répondant à la question "Qu'est-ce qui marche ?" (What works ?), c'est-à-dire des travaux ayant une réelle utilité sociale ou économique. Selon les défenseurs de la politique en fonction du niveau de preuves, les praticiens doivent être incités à une meilleure prise en compte dans leur formation et leur activité professionnelle de résultats neutres et précis dispensés par la recherche. C'est pourquoi le recensement systématique d'une masse importante de données, présentant toutes les garanties de rigueur et d'objectivité doit conduire à l'élaboration et à la diffusion de bonnes pratiques.

Grâce aux développements de l'informatique démultipliant les capacités de traitement et d'exploitation des données, trois grandes procédures sont mises en œuvre. D'abord, des revues systématiques de la littérature de recherche visant à identifier et accumuler des données sur un thème ou une question de conjoncture, en évaluant la qualité des méthodologies utilisées et la consistance des travaux. Cette technique est perçue comme une prise de distance à l'égard des notes de synthèse rédigées par des chercheurs avancés ou les experts d'un domaine particulier, leurs conclusions étant jugées souvent partiales et partielles. Ensuite, des techniques de méta-analyse servent à agréger des données à partir d'études quantitatives comparables et déjà réalisées, avant d'opérer des traitements statistiques plus approfondis sur des groupes sélectionnés selon des postulats ou des hypothèses précises. Enfin, une troisième technique concerne la méthode des "essais contrôlés randomisés", considérée parfois comme la règle d'or de l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques, qui s'applique dans des domaines aussi variés que la médecine, le social, l'emploi ou l'éducation. Ce dernier outillage statistique permet de comparer un groupe sélectionné de manière aléatoire (groupe de traitement) extrait d'un échantillon (groupe de contrôle) afin de tester l'efficacité de différents programmes ou interventions publiques.

Archéologie d'une politique : les développements des essais contrôlés randomisés dans l'éducation américaine

L'origine de la politique en fonction du niveau de preuves est américaine. La présentation de quelques-uns des développements qui ont accompagné l'émergence des "essais contrôlés randomisés" en éducation le montre. Leur histoire est liée à celle de la raison statistique dans le champ de la médecine (Desrosières 1993, Marks 1999). Le développement de la statistique médicale fut d'abord attaché aux efforts des statisticiens comme Fisher, Neyman et Pearson pour mettre au point des méthodes d'évaluation des données expérimentales et tirer des conclusions scientifiques. C'est grâce aux travaux de Fisher que l'essai clinique randomisé fut introduit en médecine après la Seconde Guerre mondiale, à partir d'expérimentations conduites aux États-Unis par le Service Fédéral de la Santé publique et les essais en Grande-Bretagne du British Medical Research Council dans le traitement de la tuberculose. Depuis, les réformateurs thérapeutiques ont investi les essais contrôlés randomisés afin d'obtenir des évaluations jugées plus fiables et de modérer l'usage des thérapies nouvelles par les médecins. Cette rupture avec la tradition clinique, alors qu'elle consacrait la suprématie des statisticiens sur les cliniciens, a permis la promotion de critères d'excellence dans la recherche en même temps qu'elle faisait progresser la cause du capitalisme pharmaceutique (Dodier 2003).

Dans le domaine de l'éducation, les développements de la politique en fonction du niveau de preuves et des essais contrôlés randomisés sont le corollaire des changements intervenus aux États-Unis dans les modes d'évaluation des programmes fédéraux par le Département de l'Éducation. Les années 1970 ont marqué une rupture avec les grandes enquêtes (comme celle conduite par James Coleman sur les effets de la discrimination positive) mais aussi avec les programmes de planification mis en place dans les agences fédérales selon la méthode du PPBS (Planning Programming Budgeting System). Sous la présidence Nixon, la National Science Foundation fit l'objet de violentes attaques des conservateurs reprochant ses projets de développement du curriculum jugés trop idéologiques et trop subversifs en même temps qu'ils dénonçaient le gaspillage des fonds alloués à ce type de recherches (Vinoskis 2002). La création du National Institute of Education (NIE) a contribué à limiter cette dérive alors que l'hostilité du Congrès conduisait à réduire son budget du tiers et à limiter l'étendue des programmes fédéraux d'évaluation. Lorsqu'en 1978 le Congrès sollicita l'avis d'experts comme Robert Boruch de la Northwestern University pour analyser les pratiques d'évaluation du NIE, ceux-ci exigèrent une amélioration de la conception et de la rigueur des analyses statistiques en demandant que le nouveau Département fédéral de l'Éducation réévalue les résultats des programmes d'éducation compensatoire.

À la fin des années 1970, la confiance des décideurs politiques dans la recherche académique était sérieusement ébranlée. Dans ce climat de scepticisme vis-à-vis des sciences humaines et sociales, les programmes fédéraux d'éducation furent démantelés, durant l'ère Reagan. Terell Bell, secrétaire d'État à l'Éducation, s'opposa même à son propre camp pour éviter la suppression du Département de l'Éducation. Toutefois, le NIE connut de sévères coupes budgétaires et devint, au milieu des années 1980, une unité intégrée au sein de l'OERI (Office of Educational Research and Improvement) dont l'objectif était de remplacer les programmes fédéraux par des projets de recherche appliquée limités sur le court terme. Même si l'administration Reagan était hostile à la recherche en sciences sociales et aux évaluations fédérales, elle s'attacha à collecter et à diffuser des données sur les résultats scolaires afin de promouvoir sa réforme de l'excellence à la suite du rapport *A Nation At Risk* (Normand 2004). Au sein du Département Fédéral de l'Éducation, le rôle du NCES (National Center for Education Statistics) s'en trouva renforcé, notamment sous l'action de son commissaire Emerson Elliot, de l'OERI, et de l'adjoint au secrétaire d'État Chester Finn.

Toutefois, il faut attendre la fin de 1980 pour que le PES (Planning and Evaluation Service) du Département de l'Éducation, responsable des évaluations fédérales conduites sous la direction de Alan Ginsburg, s'intéresse à la mise en œuvre d'essais contrôlés randomisés, même s'il existait déjà quelques expérimentations connues comme celle du Tennessee où on avait cherché à mesurer l'effet de la taille des classes sur la réussite des élèves. Dans les années 1990, l'OERI connut une forte expansion et finança, en s'appuyant sur des laboratoires régionaux de recherche-développement, quelques évaluations de projets jugés innovants comme "Success for All" alors dirigé par Robert Slavin, qui devint ensuite l'un des chefs de file du mouvement international du "school improvement" (Normand 2005).

La question des essais contrôlés randomisés réapparaissait, début des années 2000, avec acuité sur l'agenda politique aux États-Unis (Mosteller & Boruch 2002). Notamment une loi examinée au Congrès appelait à une plus grande rigueur dans la recherche en éducation, appuyée sur des expérimentations contrôlées et l'usage approprié des comparaisons entre groupes dans les études quantitatives (Scientifically Based Education Research, Evaluation, and Statistics and Information Act, 2000). La loi ne fut pas votée mais elle montrait la détermination des députés à réorganiser la recherche en éducation. L'affaire fut reprise par un groupe d'experts et de chercheurs pour la promotion de la politique en fonction du niveau de preuves, financé par le Council for Excellence in Government, organisme fédéral de promotion de l'excellence en éducation. Depuis 2001, l'objectif de la Coalition for Evidence-Based Policy est d'aider à la mise en œuvre de programmes d'évaluation de l'efficacité, adossés à des méthodes et des techniques rigoureuses et objectives. À l'image de celles du monde médical, elles sont éten-

dues à l'éducation, la pauvreté, la prévention du crime ou l'usage des stupéfiants, l'offre et le financement des prestations de santé. Parmi les membres du conseil d'administration, on trouve Robert Boruch, Diane Ravitch (proche de Chester Finn et de la Nouvelle Droite), Robert Slavin, et l'économiste Robert Solow. En 2004, ils ont participé activement à la mise en place du premier atelier sur la politique de recherche en fonction du niveau de preuves, évoqué plus haut, avec le soutien financier du CERI (Center for Educational Research and Innovation), de l'OCDE et de l'Institut des Sciences de l'Éducation, qui a remplacé en 2002 le National Institute of Education (NIE) et l'Office of Educational Research and Improvement (OERI). Considérant que la mise en œuvre des essais contrôlés randomisés avait permis de substantielles avancées en médecine, ils ont défendu l'idée que les mêmes méthodes pouvaient être appliquées avec le même succès à la recherche en éducation afin d'améliorer les pratiques pédagogiques et la réussite des élèves.

Dans cette optique, le Département de l'Éducation des États-Unis a proposé aux praticiens un mode d'emploi "convivial" (user-friendly guide) leur permettant d'identifier et de mettre en œuvre les bonnes pratiques pédagogiques s'appuyant sur des preuves rigoureuses de l'efficacité fournies par la méthode des essais contrôlés randomisés. Ce mode d'emploi décrit plusieurs étapes et fournit une série d'items auxquels doivent se conformer les praticiens qui veulent évaluer le plus rigoureusement possible l'efficacité de leurs pratiques. Le document fait référence à un ensemble de travaux dans le domaine de la santé et de l'éducation. Les praticiens sont invités à chercher des informations complémentaires sur un site/forum appelé "What Works Clearing House" qui présente un inventaire des bonnes pratiques.

Plus intéressante encore est la mention des travaux de l'International Campbell Collaboration qui, d'après le guide, offre des revues systématiques de la littérature scientifique élaborées suite à des recherches sur l'efficacité des interventions dans le domaine social, du comportement et de l'éducation. Donald T. Campbell fut un éminent chercheur défenseur d'une conception de la "société expérimentale" et grand avocat des essais contrôlés randomisés appliqués dans le domaine social (Davies 2004). L'International Campbell Collaboration, reprenant ses idées, a constitué un réseau international de chercheurs qui préparent, développent et diffusent des revues systématiques de l'efficacité des interventions publiques dans les domaines de l'éducation, du crime, de la justice et de la protection sociale. Disposant de relais régionaux à l'échelle planétaire, le réseau est financé par des fondations des États-Unis, les gouvernements canadien et scandinaves. En août 2002, le Département de l'Éducation a signé avec elle un contrat de 18,5 millions de dollars pour créer un partenariat avec l'American Institute for Research située à Washington et chargée de l'animation du site/forum What Works Clearing House. La Campbell Collaboration fournit des

recommandations et des protocoles s'appuyant sur des conceptions quasi expérimentales de la recherche, notamment les essais contrôlés randomisés. Elle tient aussi un registre des essais qu'elle a repris au centre Cochrane installé en Grande-Bretagne. Ce dernier a ouvert ses portes à Oxford en 1992 avant que ne soit créée en 1993 la Cochrane Collaboration (Peile 2004). Cochrane était lui aussi un spécialiste de l'épidémiologie et des essais contrôlés randomisés en médecine. L'institution qui porte son nom est aujourd'hui à l'initiative d'une coopération internationale dans la préparation et la mise en œuvre de revues systématiques pour de nombreux domaines de la clinique médicale.

Une controverse scientifique : les enjeux du travail de la preuve en Grande-Bretagne

Depuis 1994, la Teacher Training Agency (TTA), créée pour mettre en œuvre des standards dans la formation initiale et continue –avec l'idée que la qualité exige un renforcement des compétences des enseignants et la diffusion de bonnes pratiques– veille à l'amélioration de la qualité de la profession enseignante dans les pratiques pédagogiques et la réussite scolaire des élèves (Normand 2003). En 1996, David Hargreaves, éminent chercheur en éducation, lors de la conférence annuelle de la TTA, tint un discours qui eut un grand retentissement dans la communauté scientifique britannique (Hammersley 1997). Ancien inspecteur en chef des écoles de Londres, il appartient au paradigme de l'amélioration de l'école (school improvement) et fut un des fers de lance de la critique de la formation des enseignants jugée inadaptée car trop académique. Lorsqu'il prit la parole à la TTA, il était professeur en sciences de l'éducation à l'Université de Cambridge (Hargreaves 1996). Dans son allocution, il reprend plusieurs critiques adressées à la sociologie de l'éducation en les généralisant à la recherche en éducation qu'il juge alors incapable de rendre service au système éducatif britannique. À l'appui de son argumentation, il établit une comparaison avec le domaine de la santé où le mouvement pour la médecine en fonction du niveau de preuves (evidence-based medicine) commençait à émerger. Il demande alors que la TTA améliore la diffusion des résultats de la recherche auprès des enseignants et leur donne la possibilité de porter eux-mêmes des projets plutôt que de s'en remettre à une recherche académique ayant peu d'effet direct et bénéfique sur les pratiques. Un peu plus tard, il défendait le principe d'une recherche en éducation davantage appuyée sur des études expérimentales et des essais contrôlés randomisés, s'intéressant à ce qui marche (What works ?) dans les pratiques et à l'amélioration des résultats (Hargreaves 1999).

Ses prises de position interpellèrent les décideurs politiques. Quelque temps plus tard, dans la revue *New Statesman*, Chris Woodhead, inspecteur chef

des Écoles et directeur de l'OFSTED (Office for Standards in Education, agence déterminant les modalités et niveaux de performance des établissements scolaires), remettait en cause la prétendue valeur des travaux de sociologie de l'éducation en affirmant que les universitaires ne produisaient qu'une gangue mal écrite. Deux rapports furent publiés à la demande du Département de l'Éducation britannique. Le premier, dirigé par Tooley, professeur en sciences de l'éducation à l'Université de Manchester et directeur de l'Éducation d'un cercle de réflexion de la Nouvelle Droite (l'Institute of Economic Affairs), considérait, à partir d'une revue d'articles de recherche, que beaucoup d'entre eux étaient défectueux (Tooley & Darby 1998). Chris Woodhead, dans l'introduction, affirmait que la majorité des travaux était de seconde main et que beaucoup d'argent avait été gaspillé pour les financer. Le deuxième, le *Hillage report*, rédigé par des chercheurs de l'Institute for Employment Studies de l'Université du Sussex, allait plus loin en abordant directement la qualité et l'utilité de la recherche (Hillage & al. 1998). Reprenant les idées d'Hargreaves, appelant à la création d'un forum indépendant et à une stratégie nationale, il considérait que la recherche en éducation était trop souvent déconnectée des pratiques pédagogiques, et inaccessible aux enseignants.

Le gouvernement britannique prit ensuite des initiatives afin que les travaux de recherche identifient les pratiques les plus efficaces pour élever les standards du système éducatif. Il chercha à promouvoir des "centres d'excellence", en octroyant un financement particulier aux institutions engagées dans certains domaines, en soutenant la production de revues systématiques et d'essais contrôlés randomisés afin de mieux répondre à ces nouveaux objectifs stratégiques. Le gouvernement installa aussi un centre à l'Institut de l'Éducation de Londres avec pour mission la promotion de la recherche en fonction du niveau de preuves : l'Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre). De plus, fut créé le National Educational Research Forum (NERF) pour définir les priorités dans le financement de la recherche en éducation afin qu'elle réponde mieux aux besoins des utilisateurs. Début 2001, le NERF a produit un document plus ambitieux en faveur d'une stratégie de coordination nationale de la recherche en éducation. L'un des objectifs était l'établissement de synthèses efficaces des résultats de la recherche pour les usagers, inspirées des directives de la Cochrane Collaboration dans le domaine de la santé. L'EPPI-Centre et l'International Campbell Collaboration étaient présentés alors comme des partenaires incontournables.

Au cours des années 1990, la qualité de la recherche en éducation a fait l'objet de beaucoup de débats et de controverses dans le monde universitaire et politique britannique. Le *British Educational Research Journal* s'est fait l'écho des arguments avancés de part et d'autre autour de thèmes ayant profondément divisé les chercheurs de l'Association pour la Recherche en Éducation Britannique

(Oancea 2005). La conférence d'Hargreaves et les rapports Tooley et Hillage furent au centre de la polémique, même si la critique de la recherche en éducation avait commencé bien plus tôt. Ces développements s'expliquent par une relative fragmentation de la communauté des chercheurs et l'adoption de positions méthodologiques et philosophiques antagonistes. Les institutions et les agences gouvernementales ont aussi nourri la critique à l'égard des sciences de l'éducation comme aux États-Unis où la revue *Educational Researcher* et les colloques de l'American Educational Research Association montrent de 1995 à 1998 d'après discussions et de virulents débats sur la nature de la recherche en éducation, son organisation, ses liens avec le monde politique (Donmoyer 1997, Slavin 2002).

Un des plus importants contradicteurs d'Hargreaves, dans sa défense de la recherche en fonction du niveau de preuves, fut sans doute le sociologue Martin Hammersley, ethnographe et spécialiste du travail enseignant qui a relaté la controverse dans un livre (Hammersley 2002). Dans le premier chapitre, il répondait point par point aux trois arguments avancés par Hargreaves : la recherche en éducation n'était pas assez cumulative, elle ne contribuait pas assez à l'amélioration des pratiques pédagogiques, elle devait se rapprocher des méthodes en vigueur dans le monde médical. Si Hammersley reconnaissait qu'il est nécessaire d'améliorer la cumulativité et la comparaison des résultats, il réfutait les critères d'évaluation proposés par Hargreaves et l'idée qu'une pression exercée sur la recherche servirait davantage les intérêts des praticiens et des politiques. Pour lui, une évaluation selon les critères de la recherche en fonction du niveau de preuves introduisait un monisme méthodologique préjudiciable à la qualité de la recherche, sans compter qu'il lui paraissait difficile de ramener la complexité sociale des apprentissages à une mesure positiviste, un traitement standardisé et de strictes expérimentations. Pour Hammersley, les pressions politiques et les tentatives de contrôle de la recherche étaient préjudiciables à la production d'une connaissance scientifique sur le long terme, à ses yeux seule capable d'informer efficacement les pratiques. La réduction des budgets et la multiplication des exigences de court terme ne faisaient que renforcer cette tendance négative.

Hammersley critiquait aussi le postulat selon lequel la recherche, dans une conception instrumentale, devrait indiquer aux praticiens la meilleure technique pour résoudre tel ou tel problème et faire dépendre leur pédagogie d'une théorie scientifique en leur faisant utiliser les techniques les mieux appropriées. Les travaux des psychologues, des philosophes, des sociologues ont montré que la pédagogie est plus une pratique qu'une technique, qu'elle s'adosse à une diversité de jugements en situation non réductibles à l'application de règles prédéfinies. La connaissance que mobilise l'enseignant dans sa classe, les formes de jugement et d'évaluation qu'il met en œuvre sont difficiles à opérationnaliser à partir de résultats mesurables. Ce caractère pratique du travail pédagogique est renforcé du fait que les enseignants travaillent avec des groupes d'élèves et non avec un client

comme les médecins. Cela ne veut pas dire que la recherche en éducation ne peut pas contribuer à l'amélioration des pratiques mais qu'elle ne peut le faire qu'en apportant au fur et à mesure des connaissances qui modifient les conceptions ou les situations à partir desquelles les enseignants orientent leur action. Hammersley rejette également le parallèle établi par Hargreaves avec la médecine. Pour lui, en médecine, contrairement à l'éducation, il y a un écart entre les chercheurs et ceux qui utilisent leurs travaux. Les recherches sont surtout conduites en laboratoire et n'impliquent pas souvent les cliniciens. De plus, des sociologues comme Becker ont montré que l'expérience clinique pouvait être utilisée pour légitimer le choix de traitements en s'écartant des règles et des procédures scientifiques (Acker 1997, Herzlich 2005). D'autres travaux ont souligné la dimension pragmatique du clinicien, qui fait davantage confiance à son intuition et aux connaissances de son entourage qu'à la mobilisation de savoirs ou de principes abstraits. Il a été aussi prouvé que l'usage de la recherche en fonction du niveau de preuves en médecine avait des inconvénients. La littérature de recherche varie en qualité et certains domaines scientifiques sont plus faciles à capitaliser que d'autres. Pour ce sociologue, ces écarts rendent difficile la normalisation des pratiques et peuvent conduire à des conclusions erronées sur l'efficacité relative de tel ou tel traitement. Il existe aussi de nombreux biais car les revues systématiques des travaux et méthodes les plus efficaces sous-évaluent les résultats négatifs, créant des distorsions dans le jugement des cliniciens. Enfin, ces méthodes sont surtout utilisées à des fins de contrôle des coûts et des budgets en médecine, ce qui explique aussi pourquoi beaucoup de médecins y sont hostiles.

Du modèle de la raison au modèle de l'ingénieur : les limites d'une traduction

Beaucoup de chercheurs anglo-saxons, comme Hammersley, qualifient de "modèle des Lumières" la façon dont la recherche en éducation appréhendait jusqu'ici la pratique en produisant connaissances et idées susceptibles d'influencer le travail des praticiens et des politiques. Ce modèle est aujourd'hui en concurrence avec celui "de l'ingénieur" où la recherche est un apport de solutions techniques immédiatement applicables à l'image des sciences de la nature. Ce modèle de l'ingénieur porte en lui une idéologie de la technique, une extension de la conception des sciences de la nature au monde social, qui domine les sociétés contemporaines (Habermas 1973). Comme l'écrit Beck (2001), sur un fond de désenchantement de la prétention rationnelle des Lumières à la vérité, s'opère une transformation radicale des relations qu'entretient le travail scientifique à l'intérieur et à l'extérieur de son domaine propre. La modernisation conduit à une scientificisation de la science, en proie au scepticisme et soumise à la

critique, alors que la définition de la vérité se doit d'être socialement et politiquement acceptable, entre conventionnalisation méthodologique et féodalisation de la pratique scientifique. Cette domestication de la recherche en éducation n'est pas nouvelle. L'histoire de la recherche en éducation aux États-Unis en témoigne (Lagemann 2000). Brown a décrit comment, dans les années 1920, l'usage des métaphores de la médecine et de l'ingénierie a permis aux psychologues du QI de rompre avec une tradition désorganisée sur le plan philosophique et scientifique, d'être reconnus comme professionnels, bénéficiant d'une autorité conférée par l'invention d'une expertise répondant mieux au management en éducation (Brown 1992).

Reste que le modèle des Lumières est en crise et ne parvient plus à faire partager sa vision des sciences, a fortiori en éducation, car les principes de justice dont il se réclame ont moins d'écho dans l'espace public face à la montée des pluralismes éthiques et méthodologiques (Derouet 1992, 2005). De plus, les sciences de l'éducation, qui ont longtemps épousé ce modèle, ne parviennent pas à faire consensus, une spécialisation et une fragmentation croissante de la discipline émiettant son unité originelle (Gautherin 2002). Sans doute le modèle de la Raison est-il prisonnier de son nationalisme méthodologique qui, comme l'explique Beck (2003), enferme la théorie critique dans des formes et des stratégies d'occultation des réalités cosmopolites, dans une circularité nationale contribuant à transformer en absolu anhistorique des univers conceptuels et des routines de recherches propres aux sciences sociales. L'alternative proposée, le modèle de l'ingénieur, prétend à une plus forte connexion entre la recherche scientifique, les pratiques d'enseignement, et les développements internationaux d'une société de la connaissance. Selon cette conception, les résultats de la recherche peuvent être appliqués dans l'action pédagogique. Le praticien décide ce qu'il met en œuvre à un moment donné, avec l'hypothèse que les ressources mises à sa disposition sont déjà apprêtées au monde de la classe. La diffusion des bonnes pratiques prétend jouer un rôle semblable en offrant à l'enseignant des solutions clés en main et des résultats concrets.

Mais comme le montre la sociologie des sciences, les praticiens problématifient les résultats en fonction d'enjeux et d'intérêts qui opèrent dans plusieurs mondes (Latour 1989, Derouet 2001). En liant des éléments hétérogènes, cette traduction génère des déplacements dans la façon dont les enseignants donnent consistance et réalité aux énoncés scientifiques à travers leurs pratiques. Cette chaîne d'intermédiations et d'équivalences crée des asymétries lorsque les acteurs se saisissent des recommandations ou des prescriptions qui leur sont adressées, quand bien même elles s'inscrivent dans des modes d'emplois ou des dispositifs techniques (Akrich 1993, Chazal & Normand 2003). S'y ajoutent des problèmes d'information dans la manière dont les résultats de la recherche peuvent être traduits en pratiques d'enseignement. Les différences de langage d'un

monde à l'autre reflètent des formes d'activité, des cadres opposés dans l'identification des objets pertinents, des conceptions divergentes des épreuves de réalité et des formes de justification souvent irréductibles (Boltanski & Thévenot 1991, Derouet 2000). Les résultats sont traduits en arrangements variés et les chercheurs eux-mêmes s'informent différemment des pratiques qu'ils étudient, surinterprétant les comptes rendus faits par les acteurs en fonction de leur paradigme d'appartenance et de leur propre objet théorique.

Enfin, les résultats de la recherche sont adressés à un public précis sans reprendre directement la pensée des scientifiques mais en s'efforçant de rendre leurs propos compréhensibles (Hammersley 2002, 38-82). Comme l'ont montré Sperber & Wilson (1989), la situation d'interlocution est essentielle à la compréhension mutuelle et à la pertinence du message. Dans leurs rapports ou leurs conférences, les chercheurs anticipent donc un auditoire plus large que la communauté scientifique restreinte à laquelle ils appartiennent. Ils essaient de partager leurs connaissances avec des individus qui ne possèdent pas leur "vision du monde". Cela est aussi vrai pour les chercheurs de la même discipline car y coexistent des frontières internes et une division du travail autour d'objets soigneusement délimités. Plus les chercheurs sont éloignés les uns des autres, plus la traduction s'avère nécessaire. De même, le fait de rapprocher la recherche d'un groupe de praticiens peut la rendre moins pertinente pour un autre. Si différents types de traduction des résultats de la recherche sont possibles en fonction des publics ou de l'éloignement des perspectives entre chercheurs et praticiens, cela ne supprime pas pour autant la tension entre un mode universaliste auquel prétend la recherche et un mode particulariste lié à l'engagement des acteurs dans le monde. Des médiateurs peuvent jouer le rôle de traducteurs de la recherche auprès des praticiens, comme le laisse penser la recherche en fonction du niveau de preuves, mais, outre qu'il sous-estime les compétences et l'expertise nécessaires, le temps et l'énergie demandés, leur reconnaissance dans le champ académique, ce modèle de l'ingénieur tend à réduire la diversité des sources d'où il est possible d'inférer des bonnes pratiques et le rôle de l'expérience et du jugement dans ce processus.

La conception de la recherche en fonction du niveau de preuves fait l'économie d'une tension inhérente au partage et à l'objectivation des connaissances dans des situations où s'opère une articulation problématique entre cognition et norme (Thévenot 1997a, 2005). Comme le montrent des travaux de sociologie pragmatique, le passage du singulier au général se fonde sur un horizon commun mettant en scène des personnes et des choses dans une dynamique de représentations et d'épreuves de réalité. Celles-ci sont méconnues ou ignorées par le modèle de l'ingénieur, qui demeure attaché à rabattre l'évaluation de l'efficacité sur une normalité, une régularité ou une typicité qui légitiment le rapprochement entre information et diversité des usages (Thévenot 1998, 2005). Or au-delà des

opérations cognitives proprement dites, la nature des informations et la forme des objets sur lesquelles s'appuient les jugements des acteurs –qui gouvernent l'administration de la preuve– peuvent donner naissance à une coordination problématique et à des déconvenues impossibles à réduire au format d'une action intentionnelle ou à un environnement d'objets saisi par ses fonctionnalités (Thévenot 1993). La mise en série des êtres selon des critères formels propices à l'abstraction de la mesure et à son transport sous-estime le régime d'engagement familial et les capacités distribuées des êtres humains dans l'activité pédagogique (Normand 2001). Il en va de même dans la science où, même dans la physique des hautes énergies, les scientifiques qualifient les entités du laboratoire selon des propriétés ontologiques différentes du positionnement épistémique auquel les invitent leurs instruments de mesure (Knorr Cetina 1997).

La recherche comme régime de proximité au sein d'une communauté épistémique

Comme l'ont montré de nombreux travaux sur les situations de travail, les apprentissages à l'œuvre dans une organisation ne peuvent être dissociés d'une communauté de pratiques, c'est-à-dire d'un engagement mutuel, un projet commun, un répertoire partagé d'actions, de discours et d'objets (Lave & Wenger 1991, Thévenot 1997b, 2005). Il en va de même des travaux de recherche. Les pratiques des chercheurs ou des enseignants ne sont pas déterminées par des prescriptions, des codes de conduite, des guides méthodologiques ou des programmes de formation répondant à des critères précis, contrairement à ce que laisse entendre une nouvelle orthodoxie qui prétend améliorer la qualité de la recherche en imposant des bonnes pratiques pour transformer les procédures existantes (Hodkinson 2004). Si des règles existent, elles n'ont pas l'effet performatif attribué, le développement de la connaissance en éducation s'appuyant principalement sur des jugements et des affinités entre chercheurs difficilement objectivables. Le défaut de prise en compte de ces "communautés épistémiques", au nom du contrôle de l'efficacité et de la qualité de la recherche, peut contribuer à miner une forme d'organisation essentielle au progrès de la connaissance scientifique.

Cette thèse était déjà défendue par le chimiste et philosophe Michael Polanyi dans *The Tacit Dimension* (1983). Pour lui, la connaissance tacite est une part incontournable de tout savoir et vouloir éliminer les éléments personnels dans le travail scientifique, afin d'établir une connaissance détachée et objective, constitue une erreur désastreuse. Même l'élaboration d'une théorie mathématique exige une connaissance tacite préalable des repères à partir desquels s'élabore la démonstration. La poursuite d'une découverte scientifique est guidée par

le sentiment d'une réalité cachée dont on perçoit des indices et dont les manifestations ne se sont pas encore révélées. Le travail scientifique s'élabore dans les capacités d'anticipation du chercheur, dans sa conviction qu'il y a quelque chose à découvrir, dans son sens de la responsabilité à exercer son jugement personnel pour découvrir la vérité. Impossible de réduire cette anticipation et cette découverte à une élaboration de critères de validité impersonnels ou à une formalisation de l'engagement scientifique. De plus, pour Polanyi, l'acceptation de propositions scientifiques est une affaire d'autorité. Elle s'exerce par le contrôle des chercheurs entre eux à partir de décisions fondées sur des convictions sur la méthode et la production de résultats qui valent à leurs auteurs la reconnaissance d'un mérite scientifique. Si la fiabilité et l'exactitude des données contribuent à la reconnaissance du mérite, ils ne suffisent pas. Un autre élément entre aussi dans l'évaluation des contributions d'un chercheur : l'intérêt manifesté pour ses travaux par les autres chercheurs de sa discipline. Chacun étudie les travaux de ses confrères et cherche à en faire usage pour mettre en valeur ses propres compétences. Cette procédure assure les plus grands progrès de sa pratique et les avancées successives dans sa discipline. Elle relève d'un travail de coordination par ajustement mutuel. Toutes les institutions attachées à l'avancement des sciences et à leur diffusion savent qu'il existe un champ possible de progrès prêt à être révélé par les initiatives non contrôlées de quelques chercheurs.

Comment s'assurer alors que ce corps de connaissance est suffisamment valide et intéressant du point de vue scientifique ? Le principe du contrôle mutuel assure que chaque chercheur exerce une surveillance sur les membres de sa communauté scientifique, qu'il les encourage ou les soumette à la critique. Il est clair que seuls les chercheurs d'un même domaine sont assez compétents pour exercer une autorité directe sur leurs homologues. De proche en proche, une chaîne de voisinage contribue à étendre les garanties de scientificité et le consensus entre scientifiques. Ce contrôle mutuel est établi sur le sens de la responsabilité et une obsession personnelle qui sous-tend le processus d'enquête et de découverte. Polanyi parle d'une "intention universelle" pour caractériser le fait que le chercheur ne sait pas, quand il s'engage dans l'enquête, si ses propositions seront acceptées ni s'il convaincra ses confrères. Cette prise de risque, étayée par le ressort puissant de l'imagination et de l'excitation, est cependant constitutive de l'"appel" par lequel le chercheur se saisit d'une question. Ainsi, la communauté scientifique constitue-t-elle une "société d'explorateurs" où l'individu en pensée voit s'offrir à lui un potentiel immense d'enquêtes et de découvertes qui repose pour l'essentiel sur une connaissance tacite non objectivable.

Il est pourtant difficile de suivre Polanyi (1989) dans son analogie entre l'ordre spontané –caractérisant la circulation de l'information dans le monde de la recherche– et celui du marché défendu par les économistes néoclassiques comme Hayek. En effet, son rejet du planisme ou d'un ordre monocentrique et

hiérarchisé s'accompagne d'une philosophie libérale privilégiant une logique de marché résultant de l'agrégation de rationalités individuelles. Ce modèle d'une rationalité optimisatrice caractérisant la théorie générale du comportement humain chez les économistes ne résiste pas à la prise en compte de formes de coordination et d'évaluation plus larges que la logique marchande (Thévenot 2004). De même, la formulation d'un savoir commun (common knowledge) –trop souvent caractérisée par un calcul stratégique ou la poursuite d'intérêts individuels– tend à méconnaître les modalités d'ajustement des êtres humains à leur environnement et les repères qu'ils mobilisent à l'appui de leurs jugements. Le mérite de Polanyi, quand il pointe les indices et les repères mobilisés par le chercheur dans sa quête exploratoire, reste de spécifier un régime d'engagement dans la recherche souvent sous-estimé par les épistémologues. En effet, en montrant un modèle d'action alternatif à une forme de planification de la recherche, il met en valeur l'importance des liens de proximité et la différence des formats d'information du travail scientifique (Thévenot 2005). Le chercheur, souvent campé dans la figure de l'individu autonome produisant des connaissances dans une coordination à plusieurs, donne en réalité consistance à un régime de familiarité constitué d'attachements à son entourage. Par ajustements successifs, de réussite en déconvenue, il parvient à en extraire des propositions qu'il porte ensuite dans un espace épistémique selon une visée du bien commun. En caractérisant le bien du proche, et son transport dans une communauté, le modèle de Polanyi donne à voir les exigences du cheminement du travail scientifique qui, loin de se conformer à une régularité et à un alignement des pratiques, met en scène l'enquête selon un horizon pragmatique (Karsenti & Quéré 2004). Il invite aussi à réfléchir aux modalités épistémologiques et aux objets de connaissance mis en œuvre par la recherche en éducation dans sa saisie des problèmes publics.

Conclusion

Comme l'écrivait MacIntyre (1997, chap. 8), avec l'entrée dans la modernité, la découverte de régularités statistiques a constitué une source importante de prédictibilité du comportement humain. Mais, contrairement à ce que prétend la recherche en fonction du niveau de preuves, les procédures de généralisation en sciences sociales sont différentes de celles obtenues par les statistiques dans les sciences de la nature (Thévenot 1995). La qualité des généralisations et de leurs reformulations ne saurait éliminer l'imprévisibilité de la vie sociale dont MacIntyre spécifie diverses caractéristiques. L'une d'entre elles dérive de la nature de l'innovation conceptuelle : l'invention de la roue ne peut être prédite parce que la prédiction consisterait nécessairement à dire ce qu'est une roue, c'est-à-dire à l'inventer. De même, aucune invention, aucune élaboration d'un

nouveau concept ne peut être prédite parce que la prédiction nécessite l'élaboration de ce concept. Une autre incertitude concerne l'imprévisibilité des actions futures d'un agent individuel. Pour un observateur informé, muni de données et de capacités de généralisation, l'avenir d'un individu pourrait être une suite d'étapes déterminables. Mais tant que ce dernier n'a pas décidé entre plusieurs actions incompatibles, il ne peut prédire laquelle il choisira. L'observateur lui-même est incapable de prédire son propre avenir puisqu'il dépend de décisions qu'il n'a pas prises. Par conséquent, il ne peut prévoir l'influence des actions futures de l'individu sur ses propres décisions, ce qui est vrai de tous les agents et de tous les observateurs et produit un important degré d'imprévisibilité en général.

Pourtant, la connaissance des régularités statistiques joue un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre de nos projets, dans la connaissance des attentes coordonnées et programmées des individus. Sans ces connaissances, nous ne pourrions choisir entre diverses possibilités selon leurs chances de succès ou d'échec (d'où le poids de la théorie des probabilités dans l'histoire de la statistique, Hacking 2002). Une caractéristique essentielle de la vie humaine dérive donc de l'imbrication du prévisible et de l'imprévisible. Pour empêcher que les prédictions formulées et les régularités identifiées soient dérangées par l'innovation conceptuelle ou les conséquences imprévues des décisions, MacIntyre suggère qu'il serait possible de concevoir une organisation efficace limitant l'imprévisibilité, mais, l'opération s'avère impossible sauf à accepter le principe d'une organisation totalitaire. Il en conclut que la prétention de l'expert est ruinée parce qu'il n'a aucune loi de généralisation et que son pouvoir prédictif demeure très faible. En conséquence, le concept d'efficacité directoriale, qui justifie la "compétence directoriale et bureaucratique" dans les sociétés modernes n'est qu'une fiction morale contemporaine.

Cette quête de l'efficacité, entre cynisme et cécité, tend bien souvent à réduire les prétentions du chercheur à la critique et au désenchantement du réel (Javeau 2003, Van Haecht 2004). Pourtant, la recherche en éducation, spécialement en sociologie, ne se limite pas à un travail objectif de description et d'explication du monde (Gewirtz & Cribb 2006). Les chercheurs formulent des jugements et mettent en œuvre des évaluations morales à chaque étape du processus de recherche. Ces choix éthiques sont aussi extérieurs à la recherche quand il s'agit de son financement, de la récupération des données, des modalités de la coopération avec des institutions. Comme l'affirme Sharon Gewirtz –se démarquant sur ce point d'Hammersley–, les sociologues n'ont pas d'autre solution que d'endosser la responsabilité des implications pratiques de leur travail. Par conséquent, la sociologie de l'éducation, tout en conciliant rigueur et indépendance, doit s'appuyer sur une réflexivité éthique plutôt que de chercher en vain la neutralité.

De quels ressorts critiques dispose-t-elle encore ? La sociologie de l'éducation s'est constituée en France comme ailleurs dans les années 1960 autour de l'égalité des chances (Derouet 2005, 2006). Aujourd'hui, cette problématique semble épuisée face à l'émergence de nouvelles conceptions de la justice et d'un management néolibéral de plus en plus prégnant. Celui-ci a déjà pénétré les milieux de la recherche universitaire à tel point que les Anglo-Saxons parlent de capitalisme académique pour caractériser le nouveau mode de gouvernance plaçant les établissements d'enseignement supérieur et les laboratoires de recherche dans la compétition mondiale (Dewatripont, Thys-Clément & Wilkin 2002). Sociologie d'État, tout comme son école, la sociologie de l'éducation semble mal équipée pour appréhender le nouvel ordre de la formation tout au long de la vie construit par les organisations internationales (Charlier 2005, Hutmacher 2005). Sauf à repenser les questions de justice et à les reformuler en tenant compte des déplacements qui se sont opérés depuis quelques années. Elle devra toutefois se préserver des tentatives de clôture de la critique opérées par un retour positiviste qui profite de son incapacité à s'inscrire momentanément dans la continuité de grands récits et à rendre compte de la pluralité des références au Bien (Derouet-Besson, 2005). Le renouvellement d'un positionnement critique rend plus que jamais nécessaire, par-delà la recherche des similitudes et des différences propres au travail comparatif et à la production d'une solidarité (Martuccelli 2005), un examen rigoureux et circonstancié des nouveaux discours de la méthode.

Références bibliographiques

- ACKER F. 1997 Sortir de l'invisibilité. Le cas du travail infirmier, in Conein B. & Thévenot L. (dir.) *Cognition et information en société*, Paris, série Raisons Pratiques-8, EHESS, 65-94
- AKRICH M. 1993 Les objets techniques et leurs utilisateurs : de la conception à l'action, in Conein, Dodier N. & Thévenot L. (dir.) *Les objets dans l'action*, Paris, EHESS, série *Raisons Pratiques-4*, 35-57
- BECK U. 2001 *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier
- BECK U. 2003 *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Aubier
- BOLTANSKI L. & THÉVENOT L. 1991 *De la justification. Les Économies de la Grandeur*, Paris, Gallimard
- BROWN J. 1992 *The Definition of a Profession. The authority of metaphor in the history of intelligence testing, 1890-1930*, Princeton, Princeton University Press
- CEFAÏ D. 1998 *Phénoménologie et sciences sociales, Alfred Schütz (Naissance d'une anthropologie philosophique)*, Genève, Droz
- CHAZAL D. & NORMAND R. 2003 "Les évaluations en 6^e : les difficultés de traduction d'une politique nationale", *Recherches-38*, 9-19
- CHARLIER J.-É. (coord.) 2005 L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation", *Éducation et Sociétés-13*, 5-11

- DAVIES P. 2004 Systematic reviews and the Campbell Collaboration, in Thomas G. & Pring R. (eds) *Evidence-Based Practice in Education*, Londres, Open University Press
- DEROUET J.-L. 1992 *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?* Paris, Métailié
- DEROUET J.-L. (dir) 2000 *L'école dans plusieurs mondes*, Paris, De Boeck Université
- DEROUET J.-L. 2001 La constitution d'un espace d'intéressement entre recherche, administration et politique en France dans les trente dernières années. À propos de l'émergence d'une science de l'administration scolaire, in Dutercq Y. (dir.) *Comment peut-on administrer l'école ?*, Paris, PUF
- DEROUET J.-L. 2005 "Repenser la justice en éducation", *Éducation et Sociétés-16*, 29-40
- DEROUET J.-L., 2006 "Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral : bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005", *Revue Française de Pédagogie-154*, janv.-fév.-mars
- DEROUET-BESSON M.-C. 2005 "La ruse des petits, la sainteté des grands et la critique sociale", *Éducation et Sociétés-16*, 229-237
- DESROSIÈRES A. 1993 *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte
- DEWATRIPONT M., THYS-CLÉMENT F. & WILKIN L. (dir) 2002 *European Universities Change and Convergence ?* Bruxelles, ULB
- DODIER N. 2003 *Leçons politiques de l'épidémie de sida*, Paris, EHESS
- DONMOYER R. 1997 "The issue: revisiting the 'Talking 'truth' to power' problem", *Educational Researcher-26-2*
- GAUTHERIN J. 2002 *Une discipline pour la République : la science de l'éducation en France (1882-1914)*, Bern, Peter Lang
- GEWIRTZ S. & CRIBB A. 2006 "What to do about values in social research: the case for ethical reflexivity in the sociology of education" in *British Journal of Sociology of Education -27*, 2, avril, 141-155
- HABERMAS J. 1973 *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard
- HACKING I. 2002 *L'émergence de la probabilité*, Paris, Le Seuil
- HAMMERSLEY M. 1997 "Educational research and teaching: a response to David Hargreaves" TTA lecture", *British Educational Research Journal-23-2*, 141-161
- HAMMERSLEY M. 2002 *Educational Research, Policymaking and Practice*, Londres, Paul Chapman Publishing
- HARGREAVES D.H. 1996 *Teaching as a Research-Based Profession: possibilities and prospects*, Teacher Training Agency Annual Lecture, London, Teacher Training Agency
- HARGREAVES D.H. 1999 "Revitalising educational research: lessons from the past and proposals for the future", *Cambridge Journal of Education-29-2*, 239-249
- HERZLICH C. 2005 *Santé et maladie. Analyse d'une représentation sociale*, Paris, EHESS
- HILLAGE J., PEARSON R., ANDERSON A. & TAMKIN P. 1998 *Excellence in Research on Schools*, London, Department for Education and Employment
- HODKINSON P. 2004 "Research as a form of work: expertise, community and methodological objectivity", *British Educational Research Journal-30*, 9-26
- HUTMACHER W. 2005 "Enjeux éducatifs de la mondialisation", *Éducation et Sociétés-16*, 31-51

- JAVEAU C. 2003 "Le savant et le politique revisités : les rapports d'aujourd'hui entre les champs politiques et scientifiques", *Sociologie, politique et critique en éducation, Revue de l'Institut de Sociologie-2001-1/4*, Université Libre de Bruxelles
- KARSENTI B. & QUÉRÉ L. 2004 *La croyance et l'enquête. Aux sources du pragmatisme*, Paris, EHESS, série Raisons pratiques-15
- KNORR CETINA K. 1997 Les métaphores dans les laboratoires scientifiques, in Conein B. & Thévenot L. (éds) *Cognition et information en société*, Paris, série Raisons Pratiques-8, EHESS, 47-64
- LAGEMANN E.C. 2000 *An elusive science: the troubling history of educational research*, Chicago, Chicago University Press
- LATOUR B. 1989 *La science en action*, Paris, La Découverte
- LAVE J. & WENGER E. 1991 *Situated learning: legitimate Peripheral Participation*, Cambridge, Cambridge University Press
- MACINTYRE A. 1997 *Après la vertu*, Paris, PUF
- MARKS H. 1999 *La médecine des preuves. Histoire et anthropologie des essais cliniques (1900-1990)*, Paris, Les Empêcheurs de penser en rond
- MARTUCCELLI D. 2005 "Les nouveaux défis de la critique : repositionnement critique et production de la solidarité", in Derouet J.-L. & Derouet-Besson M.-C., (coord) *La sociologie de l'éducation à l'épreuve des changements sociaux, Éducation & Sociétés-16*, Paris, INRP-de Boeck
- MOSTELLER F. & BORUCH R. 2002 (eds) *Evidence Matters. Randomized Trials in Education Research*, Washington D.C., Brookings Institution Press
- NORMAND R. 2001 *L'école normale : disciplines, pédagogies et politique*, Thèse de doctorat de sociologie sous la direction de Laurent Thévenot, Paris, EHESS, 581p.
- NORMAND R. 2003 Le mouvement de la 'School effectiveness' et sa critique dans le monde anglo-saxon, in Van Haecht A. (dir.) *Sociologie, politique et critique en éducation, Revue de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, ULB*, 135-166
- NORMAND R. 2004 "Le LifeLong Learning et son double : contribution à une critique de l'économie politique de l'efficacité en éducation", *Éducation et Sociétés-12*, 73-89
- NORMAND R. 2005 La mesure de l'école : politique des standards et management par la qualité, in *Pouvoirs et mesure en éducation, Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs*, Hors-série-1, coordonné par A. Vinokur, Paris, MSH, juin
- OANCEA A. 2005 "Criticisms of educational research: key topics and level of analysis", *British Educational Research Journal-31-2*, avril, 157-183
- PEILE E. 2004 Reflections from medical practice: balancing evidence-based practice with practice-based evidence, in Thomas G, Pring R. (eds) *Evidence-Based Practice in Education*, London, Open University Press
- POLANYI M. 1983 *The Tacit dimension*, London, Peter Smith
- POLANYI M. 1989 *La logique de la liberté*, Paris, PUF
- PROST A. 2002 *Pour un programme stratégique de recherche en éducation*, Paris, La Documentation française
- SCHULLER T., JOCHEMS W., MOOS L. & VAN ZANTEN A. 2006 "Evidence and policy research", *European Educational Research Journal*, IV-1, 57-70
- SLAVIN R.E. 2002 "Evidence-based education policies: transforming educational practice and research", *Educational Researcher-31*, 15-21

- SPERBER D. & WILSON D. 1989 *La pertinence. Cognition et communication*, Paris, Minuit
- THÉVENOT L. 1993 Essai sur les objets usuels. Propriétés, fonctions, usages, in Conein B., Dodier N. & Thévenot L. (dir.) *Les objets dans l'action. De la maison au laboratoire*, série Raisons Pratiques-4, Paris, EHESS, 85-111
- THÉVENOT L. 1995 Rationalité ou normes sociales : une opposition dépassée ?", in Gérard-Varet L.-A., Passeron J.-C. (dir.) *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*, Paris, EHESS, 149-189
- THÉVENOT L. 1997a Un gouvernement par les normes. Pratiques et politiques des formats d'information, in Conein B. & Thévenot L. (dir.) *Cognition et information en société*, Paris, série Raisons Pratiques-8, EHESS, 205-242
- THÉVENOT L. 1997b Les formes de savoir collectif selon les régimes pragmatiques : des compétences attribuées ou distribuées, in Reynaud B. (dir.) *Les limites de la rationalité. T. 2. Les figures du collectif*, Paris, La Découverte, 299-321
- THÉVENOT L. 1998 Pragmatiques de la connaissance, in Borzeix A., Bouvier A. & Pharo P. (eds.) *Sociologie et connaissance. Nouvelles approches cognitives*, Paris, CNRS, 101-139
- THÉVENOT L. 2004 Les enjeux d'une pluralité des formats d'information, in Delamotte E. (dir.) *Du partage au marché. Regards croisés sur la circulation des savoirs*, Lille, Éditions du Septentrion, 333-347
- THÉVENOT L. 2005 *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte
- TOOLEY L. & DARBY D. 1998 *Educational Research: a critique*, London, Office for Standards in Education (OFSTED)
- VAN HAECHT A. 2004 "La posture critique en sociologie de l'éducation : tentatives d'état de lieux et perspectives d'avenir", *Éducation et Sociétés-13*, 5-10
- VINOKSIS M.A. 2002 Missing in Practice? Development and Evaluation at the US Department of Education, in Mosteller F. & Boruch R. (eds) *Evidence Matters. Randomized Trials in Education Research*, Washington D.C., Brookings Institution Press

Savants et sorciers. Les universités africaines francophones face à la prétendue universalité des critères de qualité

JEAN-ÉMILE CHARLIER

Groupe de recherche sociologie action sens (GReSAS)

Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCaM)

charlier@fucam.ac.be

Tendances lourdes et stratégies variées

Produisant des effets sur les systèmes d'enseignement supérieur de tous les continents, le processus de Bologne a été amené par une histoire dont de nombreux aspects restent à analyser de façon critique. Le processus peut être lu comme le moment d'aboutissement d'une série longue d'initiatives prises depuis plusieurs décennies par des organisations internationales majeures qui ont à la fois contribué à faire évoluer les mentalités et mis progressivement en place un cadre de mesures et de règlements qui ont rendu techniquement possibles les mobilités pendant les études supérieures. Selon cette interprétation, proche de celle que nous avons développée dans une contribution précédente (Charlier & Croché 2003), le processus de Bologne n'est qu'une expression parmi d'autres d'une évolution irrésistible dont le terme sera l'harmonisation de tous les systèmes d'enseignement supérieur. En quelques décennies, cette harmonisation est devenue imaginable, puis souhaitable. Elle est aujourd'hui considérée comme une condition de l'intégration réussie des économies européennes : la mobilité des travailleurs sur tout le continent est vue comme une condition indispensable au dynamisme des économies, elle exige que les titres attestant les compétences des individus soient unifiés ou au minimum coordonnés. C'est donc dans une conjoncture culturelle et politique favorable que des acteurs concrets ont posé les gestes matériels fondateurs du processus de Bologne. Les instances dans lesquelles ils interviennent sont à la fois larges et diversifiées, allant des associations nationales de responsables d'université (présidents ou recteurs selon les pays), de directeurs d'école supérieure, de représentants des étudiants jusqu'aux organes européens qui les fédèrent ou les représentent dans les groupes de pilotage du

processus. Pourtant, leur nombre semble réduit à quelques dizaines d'individus inclus dans le processus depuis le début, ce qui leur confère une compétence technique inégalable qui à la fois permet et fait croître la connivence de chacun avec tous ses homologues (Croché 2006a). En lançant le processus de Bologne, ils ont suscité des conditions suffisamment favorables pour que les décideurs universitaires européens soient convaincus que le moment était venu d'introduire des réformes, dont certaines étaient attendues de très longue date. Si elles s'appuient sur les mêmes textes fondateurs, ces réformes ne convergent pas toujours parfaitement, ce qui peut conduire à des résultats paradoxaux.

Cet article traite de quelques conséquences des attitudes ambiguës des décideurs par rapport à la qualité. Il part d'une lecture qui interprète le processus de Bologne comme le résultat des décisions coordonnées de responsables politiques défendant des intérêts nationaux, même si les stratégies qu'ils déploient pour ce faire appartiennent à un répertoire défini par la période historique qui les voit agir. Cette entrée nous semble la seule qui permet de comprendre les perturbations qui contrarient la tendance lourde à l'harmonisation et font que le processus de Bologne n'a conduit qu'à une coordination très imparfaite des politiques d'enseignement supérieur des pays européens. Les résultats paradoxaux de décisions atomisées prises dans l'intention annoncée de faire converger les systèmes d'enseignement sont légion. Même les éléments dont l'harmonisation avait été décidée apparemment sans difficultés ne parviennent pas à être rapprochés. L'exemple le plus frappant en est la multiplication des durées d'études, en parfaite contradiction avec les objectifs annoncés. L'illustration du European Credit Transfer System (ECTS) est, elle aussi, édifiante. Ils devaient fournir un équivalent général permettant de comparer des enseignements donnés n'importe où dans l'espace européen de l'enseignement supérieur. Dans les faits, leur valeur varie avec une grande amplitude : deux étudiants suivant ensemble le même cours sanctionné par la même épreuve administrée par le même professeur peuvent voir ce cours crédité de nombres différents d'ECTS parce qu'ils sont inscrits dans des programmes différents. Plus encore que la durée des études ou les ECTS, le contrôle de la qualité est particulièrement sensible. C'est la matière la plus délicate de celles auxquelles touche le processus de Bologne. La définition de la qualité fait partie des prérogatives auxquelles les pays ont le plus de mal à renoncer et qu'ils protègent le plus farouchement d'une coordination internationale, même quand ils affirment l'intention inverse. Il en résulte qu'hormis dans les disciplines où des standards mondiaux déterminent l'organisation des études, les critères de l'excellence sont négociés, ce qui fait que les ententes entre les universités ne s'opèrent pas au départ d'évaluations objectives, mais qu'elles obéissent à des logiques de clubs, qui incitent des institutions de réputations comparables à s'associer pour offrir à leurs membres une libre circulation à l'intérieur d'un espace commun dont elles établissent souverainement le coût d'accès

pour tous les autres. Les pays du sud sont plus que jamais écartés de la négociation, ils sont forcés d'accepter les normes produites par les pays du Nord pour les pays du Nord comme des prescriptions universelles.

Le jeu de coopération-compétition du processus de Bologne

En considérant que les tendances lourdes qui poussent les responsables politiques à rechercher une compatibilité toujours plus accomplie des systèmes d'enseignement supérieur n'expliquent qu'une partie des évolutions en cours, il est possible d'analyser le processus de Bologne comme le produit d'un jeu de coopération-compétition entre les pays européens : ils s'unissent quand ils n'ont pas la force de faire sécession ou quand ils tirent avantage de l'alliance, ils préservent leur autonomie et cherchent à l'élargir chaque fois qu'ils en ont les ressources. Les décideurs politiques sont d'autant plus enclins à agir de la sorte qu'ils ne doivent rendre des comptes qu'à des électeurs nationaux, voire régionaux, et que ceux-ci ne sanctionnent pas les manques de loyauté aux idéaux européens, surtout s'ils sont présentés comme des expressions d'une révolte frondeuse contre "Bruxelles", volontiers assimilé à une bureaucratie pléthorique et une administration tatillonne.

Malgré sa rusticité presque triviale, ce schéma théorique de coopération-compétition fournit quelques clés d'intelligibilité des décisions qui ont amené quatre pays à signer l'appel de la Sorbonne en 1998. Des textes précédents (Charlier 2006a et 2006b) tentent de montrer que les promoteurs du processus poursuivaient d'abord des fins singulières, qu'ils cherchaient à régler des problèmes nationaux en s'appuyant sur un référent international qu'ils ont institué pour l'occasion. La dynamique qu'ils ont lancée leur a permis d'écarter le spectre de l'intervention de la Commission sur les systèmes d'enseignement supérieur et de poursuivre à la fois l'objectif fonctionnel d'augmenter le nombre d'étudiants étrangers dans les universités de leur pays et l'objectif idéologique de soutenir un modèle dans lequel l'État n'assure pas la totalité du financement des universités : leur excellence est postulée liée à leur capacité d'exiger une intervention financière substantielle de leurs étudiants et aux contrats commerciaux qu'elles parviennent à établir avec les entreprises privées. L'objectif fonctionnel d'augmenter le nombre d'étudiants étrangers était essentiellement porté par la France et l'Allemagne, où la baisse relative d'attractivité des universités était à ce moment vécue douloureusement, comme en témoigne le rapport Attali qui énonce que "la réputation internationale de notre système d'enseignement supérieur s'affaiblit et le nombre d'étrangers non européens venant étudier dans les universités françaises décline de façon inquiétante" (Attali 1998). Les deux pays ont assimilé cette

baisse à une diminution de leur "soft power", pour reprendre le terme de Nye (1990), c'est-à-dire du sentiment positif qu'ils sont capables de susciter l'un dans le monde, l'autre en Europe de l'Est. Considéré comme une capacité d'influence, il s'exerce de façon implicite et décentralisée : les étudiants qui souhaitent poursuivre leurs études dans un pays donné ont tendance à l'idéaliser, ceux qui y ont obtenu un diplôme ne peuvent qu'être positifs tant par rapport à l'université qui les a reçus que par rapport à la société qui les a accueillis. Envisagé comme l'aune de l'influence sur le monde, le taux d'étudiants étrangers dans les universités nationales est l'objet de toutes les attentions, il devient un indicateur important du rang que tient le pays dans le concert des nations et, à ce titre, il suscite des politiques ambitieuses qui visent à l'influencer.

La France et l'Allemagne ont aisément fait alliance avec le Royaume-Uni, qui a accepté de s'associer au petit groupe de pays qui ont lancé le processus à la Sorbonne parce qu'il n'y a trouvé que des avantages. L'initiative, qui visait à faire converger des politiques nationales sans donner plus de pouvoir aux autorités européennes ne pouvait que recueillir les faveurs des Britanniques, elle était conforme à leur doctrine politique. En s'associant au lancement du processus, le Royaume-Uni se donnait par ailleurs l'image d'un pays attentif à l'évolution des systèmes d'éducation continentaux, alors que jamais auparavant il n'avait manifesté la moindre volonté de rapprocher les règles de fonctionnement de ses universités de celles de leurs homologues européennes. Les responsables politiques britanniques ont d'autant plus volontiers accepté d'engager leur pays dans le processus qu'ils savaient que leurs universités ne devraient faire aucun effort d'adaptation puisque le reste de l'Europe se préparait à adopter, mutatis mutandis, leur modèle. Enfin, faire partie du petit groupe de pays qui ont lancé le processus à la Sorbonne donnait au Royaume-Uni l'assurance qu'il pourrait en contrôler l'avancée et les orientations. Le rapprochement entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni a toutes les apparences de l'union de raison : toutes les parties y ont trouvé leur compte, il n'est pas évident pour autant que cette alliance les a réjouis. Il en va tout autrement de l'Italie, qui semble avoir été embarquée dans le processus d'une part pour des raisons symboliques, Bologne est la plus ancienne université européenne, et les relations entre les ministres Allègre et Berlinguer étaient excellentes, d'autre part parce que le modèle proposé par le 3-5-8 lui offrait une chance de sortir de la situation inextricable dans laquelle se trouvait son enseignement supérieur (Ravinet 2005).

Même s'il ne concernait au premier chef que deux des quatre signataires de la déclaration de la Sorbonne, le renforcement de l'attractivité des universités des pays européens a fait partie des objectifs affichés de la déclaration de Bologne : la mobilisation devait être générale, afin "que le système européen d'enseignement supérieur exerce dans le monde entier un attrait à la hauteur de ses extraordinaires traditions culturelles et scientifiques". Concrètement, le renforcement

de l'attractivité exigeait une stratégie à double détente qui illustre bien l'intrication de la coopération et de la compétition : pour augmenter le volume du gâteau, il fallait affirmer l'existence d'un espace européen de l'enseignement supérieur, ce qui supposait de présenter un discours dont étaient gommées toutes les allusions à des spécificités nationales et de mettre en exergue la facilité de passer d'un pays à l'autre ; pour se répartir le gâteau, il fallait ensuite que chaque pays intéressé à augmenter son nombre d'étudiants étrangers renforce son agence nationale de promotion des universités à l'étranger, ce que firent la France avec ÉduFrance, l'Allemagne avec le Deutscher Akademischer Austausch Dienst, le Royaume-Uni avec le British Council.

La condition de l'efficacité de ces stratégies était que les universités acceptent de rentrer dans la compétition. Quelques garanties en avaient été suggérées par la Magna Charta Universitatum, signée en 1988 à l'occasion du neuf centième anniversaire de l'Université de Bologne. Les universités signataires y avaient affirmé leur volonté d'autonomie et leur intérêt pour la mobilité des étudiants et des enseignants. La démarche qui a abouti à son élaboration est partie des plus anciennes universités européennes, c'est-à-dire aussi des plus prestigieuses et des plus puissantes. Le texte qu'elles ont élaboré est équilibré, il souligne l'indispensable "liberté de recherche, d'enseignement et de formation", il définit l'Université comme "une institution autonome qui, de façon critique, produit et transmet la culture à travers la recherche et l'enseignement. Pour s'ouvrir aux nécessités du monde contemporain, elle doit être indépendante de tout pouvoir politique, économique et idéologique" (Observatory 2006). Une décennie plus tard, la déclaration de Bologne s'est appuyée explicitement sur cette charte pour affirmer que "l'indépendance et l'autonomie des universités sont garantes des capacités des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche de s'adapter en permanence à l'évolution des besoins, aux attentes de la société et aux progrès des connaissances scientifiques". La liberté de recherche, d'enseignement et de formation n'est plus du tout évoquée, l'autonomie des universités est devenue le moyen de leur ajustement au marché, elle a cessé d'être la condition de leur résistance aux pensées communes. Les réformes qui ont été appliquées aux universités européennes pendant les deux dernières décennies ont très généralement été dans le sens qui était préconisé de leur accorder ce surcroît d'autonomie qu'elles aspiraient à obtenir. Il en a résulté une conséquence inattendue : fragilisés par des réformes qui ont augmenté leurs responsabilités par rapport à leur personnel, leurs étudiants et les milieux externes, les dirigeants des institutions universitaires de second rang se sont empressés de s'inscrire dans le processus de Bologne, ils les ont alignées sur les normes proposées par les universités les plus prestigieuses sans se soucier du fait qu'elles étaient ajustées au gabarit de ces institutions, c'est-à-dire qu'elles avaient été établies en tenant compte de leur puissance et de la qualité de leur recrutement mais qu'elles n'étaient pas adaptées à des institutions de petite dimension ou à vocation régionale. La théorie de la "dévia-

tion académique”, dont Vinokur (2006) rappelle fort opportunément comment elle a été enrichie par Morphew & Huisman (2002) a, de longue date, mis en évidence la propension des “petites” universités à s’aligner sur les normes établies par les “grandes”. La fragilisation de ces petites institutions n’a pu qu’accentuer le phénomène de mimétisme. L’examen des effets du processus de Bologne en Belgique francophone atteste que la mise en cause des repères qui organisent traditionnellement le champ a amené les acteurs à conclure des pactes défensifs qui visent à figer les positions même s’ils les dénoncent dès qu’ils le peuvent (Charlier & Moens 2003).

La stratégie lancée à la Sorbonne s’est avérée efficace pour l’Europe et pour les quatre pays qui l’ont lancée. De 1998-1999 à 2003-2004, le nombre d’étudiants provenant d’autres continents qui sont entrés dans les dix-huit pays qui faisaient partie du programme Erasmus en 1997 s’est élevé de 42,5%, ce qui est supérieur à l’augmentation qu’ont connue les États-Unis (26,7%), un peu inférieur à celle de l’Australie (42,1%). Après le 11 septembre 2001 et les restrictions imposées à leurs politiques d’immigration, ces deux pays ont vu leur nombre d’étudiants étrangers entrants diminuer respectivement de 13.807 et 21.206 unités entre 2002-2003 et 2003-2004, l’Europe en a vraisemblablement bénéficié. L’Allemagne et la France ont connu des taux de croissance supérieurs à ceux de la moyenne des dix-huit pays qui participaient au programme Erasmus dès 1997 ou des quarante-cinq qui sont aujourd’hui engagés dans le processus.

Tableau I : Évolution du nombre et de la proportion d’étudiants étrangers (enseignement supérieur) dans quelques pays de 1998-1999 à 2003-2004

	France	Allemagne	R.-Uni	Italie	Total 18	Total 45	Monde
1998-1999	130.952	178.195	232.540	23.496	736.341	890.304	1.642.171
1999-2000	137.085	187.033	222.936	24.929	765.546	--	--
2000-2001	147.402	199.132	225.722	29.228	790.029	980.465	1.750.128
2001-2002	165.437	219.039	227.273	28.447	850.438	1.039.758	2.192.846
2002-2003	221.567	240.619	255.233	36.137	1.008.413	1.184.361	2.280.553
2003-2004	237.587	260.314	300.056	40.641	1.026.987	1.229.434	2.405.271
Différence	+81,4%	+46,1%	+29,0%	+73,0%	+39,5%	+38,1%	+46,5

Source : Statistiques UNESCO (2006)

Les chiffres de la colonne “total 18” présentent les mobilités entrantes dans les dix-huit pays qui participaient au programme Erasmus en 1997 –les quinze pays qui formaient alors l'Union européenne et les trois pays de l'Espace Économique Européen (Liechtenstein, Islande, Norvège). Ils sont légèrement sous-estimés : pour 1998-1999, il manque les données de la Grèce, du Portugal et du Lichtenstein, pour 1999-2000, celles de la Grèce, du Luxembourg et du Lichtenstein, pour 2000-2001, celles du Luxembourg, de la Grèce et du Lichtenstein, pour 2001-2002, celles du Luxembourg, du Portugal et du Lichtenstein, pour 2002-2003, celles du Luxembourg et du Lichtenstein, pour 2003-2004, celles du Luxembourg, de l'Islande et de la Grèce.

Les chiffres de la colonne “total 45” présentent les mobilités entrantes dans les quarante-cinq pays qui participent au processus de Bologne. Il manque les données du Saint-Siège, de la Grèce et du Portugal.

Les chiffres de la colonne “monde” présentent les mobilités entrantes des cent quatorze pays pour lesquels des données suivies sont disponibles.

L'Italie a profité d'être embarquée dans le groupe de pays qui avaient lancé le processus de Bologne et a augmenté considérablement le nombre de ses étudiants étrangers, même si elle reste très loin des chiffres affichés par les grands pays d'accueil. Le Royaume-Uni n'a quant à lui connu qu'un léger fléchissement du flux des étudiants étrangers entrants alors que les universités y ont été autorisées par le gouvernement Blair à fixer elles-mêmes le montant des droits d'inscription pourvu qu'il ne dépasse pas 3.000£, soit 4.500 € (Deer 2004). Cette mesure n'a pas nui gravement à l'attractivité des universités britanniques –le Royaume-Uni reçoit toujours deux fois plus d'étudiants Erasmus qu'il n'en exporte (Mobilité 2002-2003)–, elle a fait évoluer le statut des étudiants étrangers, qui ont cessé d'être des invités subsidiés pour devenir des clients qui paient la totalité des services dont ils bénéficient, ce qui concentre désormais les politiques de recrutement de ce pays sur les seuls candidats solvables. Si les moyens rendus disponibles par cette politique profitent d'abord aux nationaux, ils bénéficient aussi aux groupes minoritaires résidant sur le sol britannique, ce qui peut être lu comme un transfert des étrangers riches résidant hors du pays vers les immigrés pauvres qui s'y sont installés (Walker 2006). L'expérience britannique est abondamment commentée et parfois désignée comme un exemple à suivre. En France, dès 2000, Allègre affirmait : “dans le contexte international, la gratuité de l'enseignement est un handicap” (Allègre 2000, 265). Le rapport Cerisier-Ben Guiga & Blanc présenté au Sénat en 2005 a été plus loin quand il a énoncé qu'en Asie et en Amérique latine, “la qualité d'une université se mesure, entre autres, à son coût”. Les économistes font chorus, affirment que les mobilités exigent que le rôle de l'État soit repensé (Gérard 2006), évoquent “l'insoutenable gratuité de l'enseignement supérieur” (Vandenberghé 2004) et recommandent de le faire financer par leurs bénéficiaires soutenus par des systèmes de prêts (Gary-Bobo & Trannoy

2006). L'OCDE abonde : "L'instauration des frais de scolarité est une bonne mesure, mais accroître les dotations financières des universités ne suffit pas pour améliorer les performances. Il faudrait que la réforme s'attache rapidement à créer plus de concurrence entre les universités et à établir un lien entre les résultats qu'elles obtiennent et leur financement" (OCDE 2001, 5).

Les pays qui ont lancé le processus de Bologne ont vu le nombre de leurs boursiers Erasmus entrants croître même s'ils représentent une proportion aujourd'hui plus faible qu'en 1995-1996 des boursiers Erasmus de ces dix-huit pays. Hormis le Royaume-Uni, pour les raisons évoquées ci-dessus, tous les pays initiateurs du processus de Bologne ont connu une hausse du nombre de leurs étudiants Erasmus entrants. Les indices de croissance 1995-2005 (Royaume-Uni, 94,2 ; France, 136,9 ; Allemagne, 153,4 ; Italie, 216,4) sont, dans trois cas sur quatre, inférieurs à la moyenne des dix-huit pays qui participaient au programme Erasmus en 1997 (170,1). Ces pays, dont l'attractivité était sans équivalent en Europe, accueillaient 58,7% des étudiants Erasmus en 1995-1996. Ils connaissent désormais la concurrence de tous leurs homologues et ne constituent plus le choix que de 46,8% des étudiants Erasmus des dix-huit pays sous analyse.

Tableau 2 : Évolution du nombre d'étudiants entrants bénéficiaires d'une bourse Erasmus dans les pays initiateurs du processus de Bologne ;
 évolution de la part des étudiants Erasmus entrant dans chacun de ces pays
 par rapport au total des entrants dans les 18 pays participant à Erasmus dès 1997-1998

	1995-1996	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2002-2003	2003-2004	2004-2005
France	14 982 17,7%	14.964 17,4%	16.262 16,6%	17.188 15,9%	18.833 15,2%	20.260 14,9%	20.519 14,2%
Italie	6.179 7,3%	6.966 8,1%	6.887 7%	9.259 8,6%	10.982 8,8%	12.713 9,3%	13.370 9,3%
Allemagne	11.257 13,3%	12.384 14,4%	12.949 13,3%	15.827 14,7%	16.106 13,0%	16.863 12,4%	17.273 12,0%
Royaume-Uni	17.267 20,4%	15.136 17,6%	21.271 21,8%	15.504 14,4%	16.994 13,7%	16.621 12,2%	16.266 11,3%
Total des 18 pays Erasmus dès 1997	84.642	85.999	97.601	107.666	123.957	135.586	144.037

Source : Commission européenne 2001, Commission européenne 2006, Erasmus statistics 2006, Maiworm 2000

L'alliance circonstancielle entre les pays initiateurs du processus de Bologne a donc produit des résultats ambigus. D'une part, elle les a aidés à atteindre leur objectif de restaurer la place de leurs universités dans le monde, ce dont ils attendent un retour politique et économique ; le Royaume-Uni en tire en outre un avantage financier direct, les autres pays cherchent le moyen de l'imiter sans provoquer de crise politique intérieure majeure. D'autre part, elle a attisé la concurrence entre les universités des pays européens : la part d'étudiants Erasmus captés par ces quatre pays se réduit, même si on la calcule en gardant pour référence les dix-huit pays qui adhéraient déjà au programme Erasmus en 1997. Cette évolution atteste que des pays ont puisé dans leur coopération avec les grands des ressources qui les aident à désormais leur faire concurrence. Ces grands sont donc dans la situation de devoir en même temps entretenir ce "mythe de Bologne" (Croché 2006b) qui donne vigueur à leurs concurrents, mais qui est l'argument qui soutient leurs recrutements dans les autres régions du monde, et reprendre la main dans le jeu européen pour y installer des critères qui distingueront les bonnes universités de toutes les autres. C'est sur ce fond que se débat la question de la qualité.

La qualité, la confiance, l'interdépendance

La magna charta universitatum et la déclaration de la Sorbonne ont été à la base de mouvements d'adhésion importants qui ont bouleversé le paysage de l'enseignement universitaire en Europe et au-delà. Dans les deux cas, l'initiative est venue d'un petit groupe d'acteurs ayant usé de leur légitimité pour déclencher la dynamique au départ de textes courts, présentant des principes suffisamment inscrits dans l'air du temps dans des énoncés larges susceptibles de diverses interprétations pour amener un très large ralliement. Cette méthode du coup de force symbolique exécuté par des acteurs puissants s'est révélée particulièrement efficace, elle ne pourra cependant pas être mise en œuvre pour établir des normes de qualité pour l'enseignement supérieur, parce qu'il n'est plus question ici d'énoncer des principes, mais qu'il est indispensable de descendre dans les modalités concrètes de leur application, ce qui exige de multiples négociations.

La Convention de 1997 sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, dite Convention de Lisbonne, établie sous la double égide de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe propose une approche de la qualité fondée sur la confiance réciproque. Elle stipule que "chaque Partie reconnaît, aux fins de l'accès aux programmes relevant de son système d'enseignement supérieur, les qualifications délivrées par les autres Parties", et que "chaque Partie reconnaît les périodes d'études accomplies dans le cadre d'un programme d'enseignement supérieur dans une autre Partie". Le texte

prévoit aussi que toutes les pièces utiles soient échangées chaque fois que nécessaire entre les pays afin que les conflits d'interprétation soient résolus au plus tôt. Le double principe de la reconnaissance automatique des titres et de la transmission d'informations sur les pratiques de chacun est suffisant pour guider les décisions des opérateurs. La presque totalité des pays qui participent au processus de Bologne ont signé cette convention, ceux qui ne l'ont pas encore fait y ont été incités aux sommets de Berlin de 2003 et de Bergen de 2005. La question de la qualité pourrait donc théoriquement être considérée comme résolue. Sursock, secrétaire adjointe de l'EUA, constate qu'il n'en est rien : "La Convention de Lisbonne a été signée, ratifiée... et vraisemblablement oubliée. Elle était supposée nous éloigner du besoin de reconnaissance mutuelle basée sur des similitudes pour fonder la reconnaissance sur la confiance" (Sursock 2005, 4).

Il est aisé de prolonger le diagnostic de Sursock : ni les universités les mieux cotées, ni les pays les plus puissants n'ont à gagner à entrer dans un jeu de coopération dans le domaine de la qualité. Ils risquent d'y écorner une image qui garantit leurs recrutements internationaux. Et pourtant, les universités européennes ont tout intérêt à s'entendre sur des normes et des procédures de certification de la qualité. Si elles ne le font pas, des normes du secteur privé ou d'universités d'autres parties du monde leur seront imposées. Les autorités européennes en sont depuis longtemps conscientes. Dale (2006) montre que l'introduction de l'article 126 du Traité sur l'Union signé à Maastricht en 1992 (devenu 149 à Amsterdam en 1997), qui stipule que "la Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité" a permis à la Commission d'intervenir dans l'enseignement en posant la qualité non comme un impératif situé dans chaque situation nationale mais comme le fondement d'une méthode visant à soutenir la coopération entre les États. Effectivement, l'adoption de ce texte a été suivie du lancement d'un projet pilote, en 1994-1995, qui visait à évaluer la qualité dans l'enseignement supérieur. C'est dans la foulée de ce projet que presque quatre mois jour pour jour après la déclaration de la Sorbonne, "le Conseil des ministres a adopté la recommandation sur la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur. La recommandation invite les États membres à soutenir ou à créer des systèmes d'évaluation de la qualité et à encourager les établissements d'enseignement supérieur et les autorités compétentes à coopérer et à procéder à des échanges d'expériences. Elle invite également la Commission à soutenir une telle coopération" (Commission européenne, 2004a). La réponse de la Commission au camouflet reçu à la Sorbonne était parfaitement calibrée, elle choisissait de prendre sans délai en charge les enjeux compliqués que le processus allait bientôt dévoiler. La méthode était claire elle aussi, il s'agissait de susciter une concertation qui aboutirait à établir un système pyramidal européen de certification aux critères univoques et transparents. À cette fin, un réseau européen pour la garantie de la qualité dans l'enseignement

supérieur (European Network on quality assurance in higher education - ENQA) a été créé par le Conseil en 2000 pour promouvoir la coopération européenne dans le domaine de l'assurance qualité. C'est dans le même esprit que la déclaration de Bologne a voulu renforcer "la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité, dans la perspective de l'élaboration de critères et de méthodologies comparables" (Déclaration de Bologne 1999).

L'optimisme qui était de mise en 1998 quant à la possibilité d'instituer une instance investie du pouvoir d'arbitrer le champ de la certification de la qualité de l'enseignement supérieur européen n'a pas duré. L'échec était manifeste dès le sommet de Prague de 2001, dont la déclaration finale a rappelé que le projet initial reposait "sur la confiance mutuelle et la reconnaissance des divers systèmes d'évaluation". Constatant les divergences, les ministres ont invité les universités et leurs partenaires à "mettre au point un cadre de références et [à] diffuser leurs bonnes pratiques" (Communiqué de Prague, 2001). Ce texte marque un tournant dans la politique de qualité. Jusque-là, il était implicitement admis qu'elle serait organisée par un principe supérieur, que celui-ci soit la confiance comme le prévoyait la Convention de Lisbonne ou la délégation de pouvoir en cascade, comme le suggérait la Commission. Ces deux principes ont en commun qu'ils installent, à des degrés bien sûr très différents, de l'interdépendance entre les partenaires, et qu'ils les incitent donc à privilégier le pôle de la coopération par rapport à celui de la compétition. La solution adoptée à Prague renonce à installer cette interdépendance, elle n'est en rien contraignante : un cadre de référence n'est pas un projet, c'est simplement une carte des positions de chacun des partenaires.

La délégation du pouvoir de définir la norme vers les niveaux où elle devra être appliquée a été confirmée à Berlin en 2003 : les ministres ont tenu à rappeler que "la responsabilité première en matière de garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur incombe à chaque établissement lui-même, ce qui fonde les bases d'une réelle responsabilisation du système universitaire dans le cadre national de qualité" (Communiqué de Berlin 2003). L'inversion par rapport à ce qui était annoncé en 1998, que ce soit par la Commission ou par les promoteurs du processus de Bologne est ici totale : les établissements sont considérés comme les seuls responsables de la qualité de la formation qu'ils dispensent, il leur appartient de définir les critères d'évaluation qu'ils choisissent de s'appliquer. Une étude récente de l'ENQA conforte l'idée selon laquelle la responsabilité doit être renvoyée aux agents locaux : "quality appears to be a result of interaction between actors" (Crozier & al. 2005). C'est finalement dans le cadre de l'ENQA que l'EUA (European University Association), l'ESIB (European Students Information Bureau) et l'EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education) ont rédigé les lignes directrices pour l'assurance qualité dans le domaine de l'enseignement supérieur, qui ont été adoptées à Bergen en mai 2005 (ENQA 2005). Le principe de l'évaluation par les pairs est

retenu, ainsi que l'idée de créer un registre européen d'agences d'assurance-qualité. Le principe de subsidiarité est rappelé avec force (Curvale 2005).

En cette matière de la qualité, les vues de la Commission et des universités divergent fréquemment. La première voudrait "exiger de tous les établissements d'enseignement supérieur [...] qu'ils introduisent ou développent de rigoureux mécanismes internes de garantie de la qualité [et] exiger de toutes les agences de garantie de la qualité ou d'accréditation [...] qu'elles appliquent les critères de garantie de la qualité définis dans la recommandation du Conseil de septembre 1998". Cette proposition de recommandation, adoptée le 15 février 2006, a été expurgée de ses expressions les plus fortes (Parlement 2006). Le verbe exiger y a, entre autres, été remplacé par encourager (Commission européenne 2004b). Même si elle s'en défend, la Commission aurait aimé une structure pyramidale de garantie de la qualité, dont elle aurait pu occuper le sommet. Les universités, de leur côté, n'ont aucun intérêt ni à être soumises à des procédures d'évaluation qu'elles ne maîtriseraient pas, ni à être contraintes par des règles qui fixeraient les reconnaissances mutuelles de titres. La coopération, en matière de qualité, semble moins rentable que la compétition. La situation actuelle, où chacune peut négocier avec les institutions qu'elle choisit leur convient parfaitement. La multiplication des durées d'études répond à leur volonté de se différencier, elle rend inapplicables les propositions contenues dans la Convention de Lisbonne : la reconnaissance mutuelle peut difficilement être automatique si les durées d'études ne sont pas identiques.

Quels effets sur les universités africaines ?

Les universités d'Afrique francophone ont toutes décidé d'adapter leur enseignement supérieur à l'évolution internationale et de "basculer au LMD". Elles n'avaient guère le choix, il ne leur était pas possible de se couper de leurs homologues avec lesquelles les contacts sont restés très denses et qui continuent à contribuer à la formation d'une bonne part de leurs professeurs et chercheurs. Elles sont désormais solidaires du processus de Bologne, même si elles n'ont pas été associées à la définition de ses objectifs et qu'un d'entre eux est de favoriser la sélection et le recrutement des meilleurs cerveaux africains par l'Europe. L'adoption de critères et de procédures standardisés de certification de la qualité aurait eu pour conséquence de disqualifier la majorité des universités d'Afrique francophone. Les logiques de clubs qui se mettent en place, par lesquelles les universités se cooptent mutuellement, ouvrent des espaces de négociations qu'elles vont bien légitimement tenter d'exploiter au mieux de leurs intérêts.

L'arrimage d'universités de quelques-uns des pays les plus pauvres du globe à l'Espace européen de l'enseignement supérieur amène à s'interroger sur la manière

dont seront régulés les flux d'étudiants et sur les critères de qualité mobilisés pour vérifier si la formation suivie en Afrique les a correctement préparés à poursuivre un cursus en Europe. La question déborde le cadre de l'Afrique choisi ici parce qu'il permet de discerner plus aisément l'emprise des logiques qui se déploient sous toutes les latitudes (Charlier 2003).

Le texte doctrinal qui a permis les déclarations de la Sorbonne et de Bologne est la magna charta universitatum. Près de vingt ans après sa première présentation publique en 1988, 515 universités de 77 pays l'ont signée. Si des universités de quatre pays d'Afrique anglophone (South Africa, Ghana, Nigéria, Zimbabwe) et de deux pays du Maghreb (Maroc et Tunisie) y ont adhéré, aucun pays d'Afrique francophone subsaharienne ne l'a fait et ne pourrait le faire. L'autonomie par rapport à "tout pouvoir politique, économique et idéologique" n'y est qu'une vue de l'esprit. Excepté au Niger et au Bénin, les recteurs ou présidents d'université sont nommés par l'autorité politique et sont en contact très régulier avec celle-ci pendant tout le temps de leur mandat. De la même manière la "liberté de recherche" pourrait y être proclamée, elle ne serait qu'un slogan tant que les moyens restent indisponibles pour la réaliser. Le constat de ces écarts conduit à revenir sur l'idéal présenté par la magna charta universitatum, qui paraît marqué par son lieu et son époque de rédaction. La responsabilité par rapport au territoire, la nécessité de rendre des comptes aux citoyens ont été moins clairement mises en évidence que l'autonomie dont l'université doit jouir. Si celles-ci sont bien évidemment des conditions essentielles du fonctionnement des universités dans les sociétés occidentales produisant des surplus considérables, il n'est pas aussi évident que tel soit le cas dans les pays africains.

Le passage au LMD représente pour tous les pays qui ont choisi de le vivre une remarquable occasion de faire le point sur les fonctions que la société assigne à l'université. Les pays africains n'acceptent de consacrer des moyens importants à son financement que parce qu'elle lui assigne aussi un rôle de contrôle et d'encadrement, qu'ils espèrent que les diplômés trouveront un emploi correctement rémunéré et contribueront à l'élévation du bien-être matériel de tous leurs concitoyens. En aucun cas, ils n'y consentent pour préparer les plus brillants de leurs étudiants à mettre leurs talents au service de l'Europe. L'évaluation de la qualité de la formation devrait donc inclure l'estimation du pourcentage des diplômés qui trouvent un emploi dans leur pays : plus il est élevé, plus la formation semble pertinente. À l'inverse, les formations qui alimentent la fuite des cerveaux devraient être pénalisées, puisqu'elles ne profitent pas directement au pays.

L'application mécanique de critères censés être universels n'irait pas dans ce sens : pour les institutions du Nord, plus les situations étudiées sont abstraites, plus on se rapproche d'un idéal de scientificité. Plus les étudiants du Sud sont capables de traiter des questions détachées de leur contexte, plus il leur sera aisé de s'intégrer dans des laboratoires du Nord. Les situations locales, quant à elles,

sont lourdes de significations religieuses et superstitieuses qu'il est nécessaire de comprendre et de respecter si on veut avoir une chance de les faire évoluer. Dans une évaluation objective de la qualité de la formation qui valorise la capacité d'action du diplômé sur son terrain, la maîtrise des savoirs maraboutiques s'impose donc, mais l'équivalent général qui permettra de les comparer avec les savoirs cartésiens tarde à apparaître.

Références bibliographiques

- ALLÈGRE C. 2000 *Toute vérité est bonne à dire*, Paris, Fayard-Laffont
- ATTALI J. 1998 *Pour un modèle d'enseignement supérieur*, Paris, Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie
- CERISIER-BEN GUIGA M. & BLANC J. 2005 *L'accueil des étudiants étrangers en France*, Rapport-441 (2004-2005), www.senat.fr/rap/r04-446/r04-4464.html
- CHARLIER J.É. 2003 "Du Sud au Nord : que peut apporter l'analyse des systèmes éducatifs africains à la sociologie de l'éducation ?", *Sociologie, politique et critique en éducation. Revue de l'institut de sociologie-2001/1-4*, Université libre de Bruxelles, 57-77
- CHARLIER J.É. 2006a "Repères pour analyser le processus de Bologne", *Le comparatisme en éducation*, à paraître
- CHARLIER J.É. 2006b "Qui veut encore harmoniser l'enseignement supérieur européen ?", *Reflets et perspectives de la vie économique-XLV-2*, 23-30
- CHARLIER J.É. & CROCHÉ S. 2003 "Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices", *Éducation et Sociétés-12*, 13-34
- CHARLIER J.É. & MOENS F. 2003 Quand le passé grève l'avenir. Le projet de Bologne et une de ses déclinaisons locales, in Férouz G. (éd.) *Les mutations actuelles de l'Université*, Paris, PUF, 71-88
- COMMISSION EUROPÉENNE 2001 *Rapport final de la Commission sur la mise en œuvre du programme SOCRATES 1995-1999*, Rapport de la Commission, 12 février, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/education/2001/soci-expost/soc1xpCOM_fr.pdf
- COMMISSION EUROPÉENNE 2004a *Rapport de la Commission au Parlement européen*, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre de la recommandation 98/561/CE du Conseil du 24 septembre 1998 sur la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur, COM/0620
- COMMISSION EUROPÉENNE 2004b *Proposition de recommandation du Conseil et du Parlement européen concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur*, 12 octobre
- COMMISSION EUROPÉENNE 2006 *Erasmus : les échanges universitaires connaissent une expansion rapide dans les nouveaux états membres*, Communication de la Commission, 16 mars, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/319&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>
- CROCHÉ S. 2006a "Qui pilote le processus de Bologne ?", *Éducation et Sociétés-18*.

- CROCHÉ S. 2006b Le mythe de Bologne, in Charlier J.É. & Ndoye A.K. (dir.) *Les universités africaines francophones face au LMD*, à paraître
- CROZIER F., CURVALE B., HÉNARD F. 2005 Quality convergence study. A contribution to the debates on quality and convergence in the European Higher Education Area, ENQA Occasional papers-7
- CURVALE B. 2005 "Références et lignes d'orientation pour la garantie de la qualité de l'enseignement supérieur dans l'EEES", Quinzièmes journées nationales de l'enseignement supérieur, Montpellier, 5-6-7 octobre
- DALE R. 2006 "Construire l'Europe en bâtissant un Espace européen de l'éducation", *Éducation et Sociétés*-18.
- DEER C. 2004 "L'enseignement supérieur dans la compétition mondiale : Tony Blair choisit le marché", *Sociétal*-44, 76-81
- ERASMUS STATISTICS 2006 Actual Number of Erasmus Students by country of home institution 1987-1988 – 2004-2005, <http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/erasmus/statisti/table8.pdf>
- GARY-BOBO R. & TRANNOY A. 2006 "Une adaptation du financement des universités européennes passe par des prêts aux étudiants", *Reflets et perspectives de la vie économique*-XLV-2, 75-82
- GÉRARD M. 2006 "Enseignement supérieur et mobilité, l'interpellation du passager clandestin", *Reflets et perspectives de la vie économique*-XLV-2, 83-90
- MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS ET DES ENSEIGNANTS ERASMUS EN 2002-2003. Vue d'ensemble des rapports finaux des agences nationales relatifs à 2002-2003, http://66.249.93.104/search?q=cache:dIvHBagwY9wJ:www.socrates-leonardo.fr/download.php%3Fdirectory%3Dupl/documents/NA_04_06_mobility_fr.DOC%26filename%3DNA_04_06_mobility_fr.DOC+Mobilit%C3%A9+des+%C3%A9tudiants+et+des+enseignants+Erasmus+en+2002-2003&hl=fr&gl=be&ct=clnk&cd=3 \o "http://66.249.93.104/search?q=cache:dIvHBagwY9wJ:www.socrates-leonardo.fr/download.php?directory=upl/documents/NA_04_06_mobility_fr.DOC&filename=NA_04_06_mobility_fr.DOC+Mobilit%C3%A9+des+%C3%A9tudiants+et+des+enseignants+Erasmus+en+2002-2003&hl=fr&gl=be&ct=clnk&cd=3
- MORPHEW C.C. & HUISMAN J. 2002 "L'utilisation de la théorie institutionnelle pour la réorientation de la recherche sur la déviation académique", *Enseignement supérieur en Europe*-XXVII-4, 127-147
- NYE J. 1990 Bound to Lead: The Changing Nature of American Power, New York, Basic Books
- OBSERVATORY 2006 Observatoire de la magna charta universitatum, <http://www.magna-charta.org/magna.html>
- OCDE 2001 "Synthèses : Étude économique de l'Autriche, 2001", *L'Observateur OCDE*-décembre
- PARLEMENT EUROPÉEN 2006 "Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur", *Journal officiel de l'Union européenne*, 4 mars

- RAVINET P. 2005 "The Sorbonne meeting and declaration: Actors, shared vision and Europeanisation", Third Conference on Knowledge and Politics, University of Bergen, 18th-19th of May, <http://ugle.svf.uib.no/svfweb1/filer/1312.pdf> \o
"http://ugle.svf.uib.no/svfweb1/filer/1312.pdf"
- SURSOCK A. 2005 "Assurer la qualité au-delà des frontières: une perspective européenne", *AIU Horizons-11-3 octobre*, 3-4
- UNESCO 2006 *Recueil de données mondiales sur l'éducation 2006*. Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde, Institut de statistiques de l'UNESCO, Montréal
- VANDENBERGHE V. 2004 "L'insoutenable gratuité de l'enseignement supérieur. Plaidoyer pour un système de prêts-étudiants généralisé", *Problèmes économiques-2.850-28 avril*, 28-30
- VINOKUR A. 2006 "La qualité de la mesure de la qualité dans l'enseignement supérieur : Essai d'analyse économique", *Éducation et Sociétés-18*, XXXX
- WALKER P. 2006 "Benefactors and beneficiaries: international student mobility, commodification and diversification in British universities", XXII CESE Conference, Changing knowledge and education: communities, information societies and mobilities, Granada, 3rd-6th July

La qualité de la mesure de la qualité dans l'enseignement supérieur : essai d'analyse économique

ANNIE VINOKUR

Université de Paris X. UMR EconomiX

vinokur@u-paris10.fr

Sed quis custodiet ipsos custodias ?

Juvénal (*Satires*, VI, 347-48)

L'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur est un secteur en pleine expansion depuis le milieu des années 1980 : certification d'assurance qualité, accréditation des établissements et des programmes, certification des agences d'accréditation, tests, mesure des compétences, classement international des publications scientifiques, palmarès et palmarès des palmarès des universités, indicateurs de qualité des enseignements supérieurs nationaux, etc. Les opérateurs sont très variés : agences publiques, parapubliques et privées infra-, supra- ou transnationales, administrations, associations professionnelles, firmes de l'industrie de l'enseignement, journaux et revues, cabinets d'experts et de consultants, ainsi qu'"un foisonnement d'accréditeurs autoproclamés qui font une publicité agressive, se targuant parfois de liens avec l'Unesco ou les Nations unies comme preuve de leur crédibilité internationale" (Uvalic-Trumbic 2001). Tous affirment hautement leur indépendance, condition exigée pour prétendre à l'exercice d'une magistrature sur le savoir, mais on sait fort peu de chose sur ce secteur compétitif et lucratif, ses acteurs, ses structures de décision, son financement et les tarifs pratiqués.

Deux mouvements récents –qui rompent l'unité des systèmes nationaux de contrôle de l'enseignement– sont à l'origine de cette expansion : le premier est la mutation du mode de pilotage d'un enseignement supérieur mobilisé sur le front de la guerre économique, le second l'intensification des échanges internationaux de services d'enseignement. Le besoin d'un système d'indicateurs de qualité apparaît donc à deux niveaux : celui de la gestion interne des établissements et celui

de leurs échanges externes. Y répond actuellement un marché de producteurs de mesure et de certification de la qualité indifféremment pour ces deux usages. Le second pose cependant des problèmes spécifiques. Si le marché du service d'enseignement a besoin d'être doublé par un marché de la mesure de sa qualité, ce dernier appelle logiquement l'apparition d'un méta-échelon d'évaluation de la qualité de ces services de mesure de la qualité. Peut-on confier à des marchés l'évaluation de la qualité ?

Cette question n'est pas propre à l'enseignement supérieur, mais ce dernier présente la particularité d'être une vaste machine à évaluer et certifier par des diplômes la qualité de ses étudiants pour un autre marché, celui du travail. Le problème de l'évaluation de la fonction de certification de l'enseignement supérieur est jusqu'ici peu abordé. Ce qui invite à interroger les auteurs qui ont traité des rapports entre certification académique, production de services d'enseignement et marchés du travail. Peuvent-ils contribuer à éclairer sur les limites, mais aussi les effets des marchés de la certification de la qualité de l'enseignement supérieur ?

On tentera donc enfin quelques hypothèses sur le rôle des marchés de la mesure de la qualité dans le processus de déconstruction-reconstruction de l'enseignement supérieur.

Les marchés de l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur

La mesure de la qualité de l'enseignement supérieur relève de deux marchés : celui de l'"accréditation", qui labellise des seuils de qualité des processus de production, et celui de la "notation", qui hiérarchise les performances des établissements.

Les marchés de l'accréditation

Un marché efficace suppose que les échangistes soient informés des caractéristiques du bien commercialisé. Lorsque le problème s'est posé pour les échanges de produits manufacturés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on a créé –en marge du GATT (OMC)– une unique organisation non marchande, l'International Organization for Standardization (ISO). Fonctionnant sur la base de consensus entre représentants des secteurs demandeurs, ratifiés ensuite par les pays membres, l'ISO a développé à partir de 1947 des standards techniques de "produits". À partir des années 1980 cependant, le problème n'est plus le manque de spécifications des produits, il est celui de l'incapacité de certaines entreprises à faire en sorte que leurs produits satisfassent ces standards, ce qui accroît

les coûts de transaction dans l'espace international : "avec la compétition globale et la pression sur les prix, il est inefficace pour une société d'envoyer un représentant à l'étranger pour vérifier la qualité de la fabrication avant achat" (www.iso.org). ISO 9000, publié pour la première fois en 1987, a alors été développé pour établir un standard minimum de qualité du "processus de production", assurant que le produit expédié est conforme aux spécifications convenues entre l'acheteur et le vendeur. Le but de la certification d'assurance qualité d'une entreprise est "de démontrer au client sa compétence et son savoir-faire en matière de qualité de l'offre, et de démontrer la maîtrise des processus de réalisation sans pour cela s'attacher à la performance du produit" (www.iso.org). Le modèle reflète donc les relations entre donneur d'ordre et sous-traitants : le produit étant spécifié par l'acheteur, l'assurance qualité des fournisseurs permet de les mettre en concurrence sur le prix (exemple des enchères inversées sur le Net).

Dans le cas des services qui sont coproduits par le client et le fournisseur (e.g. santé, services juridiques), la normalisation du service en tant que produit est impossible : le résultat (la guérison, le jugement) ne peut être ni échangé ni standardisé. Seule donc est applicable l'assurance qualité de processus, qui garantit au client (le malade, le plaignant) qu'il sera traité selon un référentiel de bonnes pratiques. Dans le cas de l'enseignement supérieur cependant, il existe un output particulier qui circule sur un autre marché, celui du travail : c'est le diplôme qui qualifie le travailleur. La question première, ancienne, est donc celle de la reconnaissance et de l'équivalence des diplômes dans la circulation des travailleurs. Historiquement ce problème a été résolu nationalement par des systèmes publics ou privés de coordination non marchande. À l'échelon international, les conflits d'intérêts autour de l'équivalence des diplômes sont tels que l'accord politique s'y avère impossible, même dans un cadre régional (OCDE 2004). D'où le recours, pour construire l'Espace Éducatif Européen par exemple, à un processus du bas vers le haut (bottom up) –inverse de celui de l'industrie– qui partirait de l'homogénéisation des services d'enseignement (processus) pour atteindre finalement celle des certifications universitaires (produits). Dans le projet initial de la Déclaration de Bologne, on attendait donc l'harmonisation des diplômes principalement de "la promotion d'une coopération européenne dans le domaine de l'assurance qualité, en vue de développer des critères et méthodologies comparables". Y figurait la création d'un "label européen d'assurance-qualité", géré par un unique organisme officiel validant les agences d'accréditation des établissements européens et des fournisseurs transnationaux de services d'enseignement supérieur. Mais c'est le seul point du projet qui n'a pas reçu l'assentiment des ministres, peu favorables dans ce domaine à une intervention directe de l'Union qui remettrait en cause les systèmes nationaux d'accréditation et qui rencontrerait des résistances intérieures.

Pour autant, l'usage de procédures d'assurance qualité de type ISO 9000 et la pratique de l'accréditation se généralisent dans l'enseignement supérieur, avec deux finalités souvent confondues, l'une à usage interne (gestion), l'autre à usage externe (échange) :

- les étapes standard de l'assurance qualité (mise à plat des procédures, auto-évaluation, audit externe) font partie de la démarche du Total Quality Management (TQM), inspirée des méthodes industrielles japonaises, et qui vise moins à mesurer qu'à promouvoir une qualité définie comme "fitness for purpose" : "l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit ou d'un service qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites. Pour un établissement, ce peut être l'aptitude à produire au moindre coût, c'est-à-dire la productivité" (www.iso.ch/iso/fr/ISOonline). Il ne s'agit donc pas seulement de répondre efficacement à une demande donnée et normée, mais de mobiliser tout le personnel vers la définition du service qui satisfera le client, de rationaliser la chaîne de production en partant de cet objectif, d'en rendre le processus transparent, de repérer des indicateurs de performance et de les assortir d'incitations (récompenses et punitions) à améliorer en permanence le service fourni. Le TQM est donc également applicable, hors accréditation, aux services publics non marchands : c'est le New Public Management. Il diffère des méthodes antérieures de gestion de la qualité de ce secteur de deux manières : (i) il substitue au couple [obligation de moyens + confiance] le modèle de la gouvernance d'entreprise [obligation de résultat + méfiance] ; (ii) il tend à reporter sur l'unité de production le soin de caractériser les besoins à satisfaire, donc à confier à chacune individuellement le soin de régler les conflits entre les "parties concernées" (stakeholders) qui sont politiquement insolubles au sommet. C'est ainsi par exemple que le Conseil National d'Évaluation français présente son *Livre des Références* comme une méthode devant permettre à chaque établissement supérieur de démontrer l'adéquation des moyens mis en place avec "les attentes de la société" (CNE 2003). Campus One, référentiel d'assurance qualité expérimenté en Italie et proposé aux universités françaises, demande à chaque Formation (unité de production) de "définir les attentes des parties concernées", de se concerter avec elles pour fixer les objectifs de la formation et de se donner les moyens de vérifier la bonne concordance entre attentes et objectifs ; l'efficacité de la formation est mesurée in fine par son "niveau d'attractivité" (nombre de candidats par place à l'inscription, taux d'insertion des diplômés sur le marché du travail, financements et contrats avec des organismes publics et privés, etc.). On a pu donc dire que "les modèles ISO sont des modèles de gestion de la qualité, mais pas d'évaluation de la qualité et sont fondés sur des liens de causalité qui ne sont pas démontrés" (Plante, cité par Dejean in CNE 2004, 21) ;
- mais dès lors que les établissements d'enseignement sont mis en compétition sur des marchés ou des quasi-marchés, prouver la qualité du service par un label est indispensable, soit pour satisfaire aux exigences d'un donneur

d'ordre ou aux réglementations nationales qui commandent l'accès aux fonds publics, soit pour attirer les clients, en particulier étrangers. Le coût élevé et récurrent des accréditations favorise également la concentration en éliminant du marché les établissements ou les formations de taille trop réduite ou de moyens financiers insuffisants. Des établissements, déjà habilités par des agences nationales publiques, sollicitent des accréditations d'agences étrangères pour être plus visibles sur les marchés globaux et capitalisent ces labels de qualité dans leurs stratégies de marketing (Haug 2003). Des établissements supérieurs professionnels créent leurs propres labels (écoles d'ingénieurs ou de commerce). Les fournisseurs transnationaux s'opposent, comme dans l'industrie, à tout contrôle externe de la qualité de leurs activités et préfèrent soit recourir à leurs propres organismes d'accréditation, soit s'autoréguler via des "codes de bonne conduite" (Westerheijden 2002). Or l'accréditation moderne présuppose l'indépendance, politique et économique, de l'organe d'accréditation, que toutes les agences revendiquent. Qui va définir l'indépendance et vérifier l'absence de conflits d'intérêts ? L'établissement des normes d'accréditation est un enjeu central de l'entrée des services d'enseignement dans les négociations de l'OMC.

La nécessité de mettre un peu de transparence sur le marché des labels de qualité suscite des efforts pour établir des systèmes de "meta-titres", sur la base du volontariat : exemple à l'échelon régional de l'ENQA (European Network of Quality Assurance), réseau d'agences d'assurance qualité des pays membres, créé en 2000 pour assurer la qualité des agences d'accréditation ; ou à l'échelon mondial du projet de World Quality Register (WQR) proposé en 2002 par l'Association Internationale des Présidents d'Universités (IUAP) sur la base d'un consortium de réseaux d'agences d'accréditation régionales. Mais, ces efforts rencontrant l'opposition des fournisseurs transnationaux (européens et extra-européens), la moralisation du marché ne peut passer actuellement que par des codes de bonne conduite comme celui de Riga (2001) ou celui de la, défunte, Global Alliance for Transnational Education (GATE), qui recommandent la transparence mais ne sont pas assortis de sanctions.

Les marchés de la notation

À supposer qu'on dispose d'un système unique et satisfaisant de spécification de la qualité des établissements et que la qualité du processus garantisse celle du service final, les producteurs se retrouveraient en situation de ne se faire concurrence que sur les prix. C'est précisément ce qu'ils cherchent à éviter : la compétition universitaire est une concurrence monopolistique sur la qualité (le prix pouvant lui-même être perçu comme signal de qualité). Par ailleurs, les procédures d'assurance qualité occultent nécessairement certaines dimensions de la qualité. (i) Elles sont pratiquement muettes sur celle des processus de sélection

et de certification des étudiants. Le schéma part en effet des désirs du client pour remonter la chaîne de fabrication jusqu'à la sélection de la matière première. L'étudiant étant à la fois client et matière première, il faudrait admettre que parmi ses besoins, exprimés ou implicites, figure celui d'être éventuellement éliminé sur des critères qui ne peuvent être les siens, du moins avant le processus de transformation de son système de valeurs en cours d'études. Aussi bien les procédures de notation résistent-elles à la normalisation. Ainsi, dans le programme ERASMUS, les enseignants amenés à valider les ECTS sont invités, pour harmoniser les procédures de notation, à situer l'étudiant sur une courbe de Gauss supposée représenter la distribution des notes de leurs étudiants autour de la moyenne qui valide le cours. Or tout enseignant un peu chevronné sait que si c'est le cas, c'est que son sujet a été mal posé ou ses critères de notation mal définis. Une norme statistique arbitraire se substitue à la norme académique. (ii) Centrée sur ce que les établissements individuels peuvent percevoir des besoins de leurs "parties concernées" (stakeholders), la démarche ne peut guère intégrer leur capacité à produire du "bien public", générateur d'externalités, si ce n'est éventuellement via les besoins exprimés par leurs enseignants-chercheurs en tant que parties concernées internes. Or l'un des objectifs du Nouveau Management est précisément de réduire leur pouvoir de décision.

La réputation, le prestige des fournisseurs de services d'enseignement supérieur est leur principal argument dans la lutte pour les parts de marché. Par ailleurs l'accroissement du nombre des fournisseurs et la diversification de leur offre de cursus et de diplômes suscitent de la part des utilisateurs (employeurs et surtout étudiants dont la hausse des frais d'inscription encourage le consumérisme) une demande croissante d'analyses comparatives pour éclairer leurs choix.

Les palmarès dits des meilleurs établissements relèvent d'un marché essentiellement commercial (Pénombre 2003), dominé par les médias : pour un journal ou une revue, le numéro spécial consacré chaque année au palmarès des universités est sûr d'avoir la plus large diffusion. On trouve également des agences privées (Recruit Ltd au Japon, qui tire ses recettes des contributions des établissements, par exemple), des universités (Jia Tong à Shanghai, par exemple), des fournisseurs de préparation aux examens d'entrée à l'université (les "jukus", par exemple). D'abord limités aux marchés nationaux, les producteurs de palmarès étendent maintenant leur champ aux classements internationaux. C'est évidemment un marché incontrôlable, tout producteur de classement (ranking) ayant la faculté de choisir ses critères et leur pondération. Une critique méthodologique de ces classements a été faite par Eccles (2002) qui soupçonne de surcroît les médias, pour maintenir leurs ventes, de changer leurs pondérations d'une année sur l'autre afin de modifier le rang des établissements. Par ailleurs ces classements recourent largement à l'opinion : des étudiants, des enseignants d'autres établissements, des entreprises, etc. Ces classements sont affaire de réseaux, de

publicité et de croyance. Comme dans le cas des agences d'accréditation, on voit donc apparaître un second marché, celui des "palmarès des palmarès" et des tentatives de moralisation du marché : la Conférence Mondiale sur l'Enseignement Supérieur, tenue à l'UNESCO en 1998, avait conclu sur la nécessité de développer les indicateurs statistiques pour l'évaluation de la qualité des institutions d'enseignement supérieur et les méthodologies de construction de "tableaux de classement".

Qualité du service d'enseignement et certification de son produit dans l'analyse économique

En délivrant des diplômes à ses sortants, l'université remplit simultanément les deux fonctions : de certification d'une qualité minimale pour un grade donné, de classement en fonction des grades. La littérature économique propose trois principales interprétations du diplôme dans ses rapports avec le marché du travail : (i) il est inutile, (ii) c'est une information indispensable au fonctionnement concurrentiel du marché, (iii) c'est un signal d'employabilité parmi d'autres sur des marchés segmentés.

La certification occultée

Dans le modèle théorique orthodoxe (celui qui fonde la doctrine dominante en matière d'enseignement supérieur, e.g de l'OCDE), l'acteur central n'est pas la société, mais les agents individuels, reliés entre eux par le seul lien social de l'échange marchand. Si le marché est concurrentiel (libre entrée, information parfaite, etc.), le prix d'équilibre exprime la valeur sociale relative des biens et services échangés –leur aptitude, leur qualité, à satisfaire les besoins sous contrainte de rareté des ressources. Le prix étant la résultante mécanique de tous les jugements de valeur des agents individuels, tout contrôle de qualité hors marché est non seulement superfétatoire, mais pernicieux car il interfère avec la spontanéité et la neutralité du mécanisme évaluateur du marché. Le marché du travail est supposé reconnaître spontanément par le salaire la qualité –c'est-à-dire la productivité des travailleurs quelle qu'en soit l'origine. L'éventail continu des salaires reflète celui des facultés productives consubstantielles aux travailleurs, qui "valent" ce qu'ils gagnent. Mais ces facultés ne sont pas données une fois pour toutes ; elles peuvent être développées par des investissements en capital humain. Les inégalités salariales s'avérant empiriquement corrélées avec la quantité d'instruction scolaire reçue, on lui impute les écarts de productivité observés. Un optimum sera atteint si, sur un marché des services d'enseignement également

libre et concurrentiel, donc efficace, les travailleurs supportent l'intégralité du coût de l'instruction (frais d'études + manque à gagner), éventuellement en empruntant sur le marché des capitaux. Ils seront incités à investir dans leurs études jusqu'à ce que le taux de rendement attendu de leur éducation soit égal à celui des investissements alternatifs. Le marché n'égalise donc pas les salaires mais les taux de rendements de tous les investissements. Il est donc inutile d'ouvrir la "boîte noire" de l'école pour savoir comment et dans quelle mesure elle accroît les facultés productives ; la certification académique est absente du modèle. Au mieux, le diplôme est un simple contrôle technique sur la chaîne de montage du travailleur.

La certification comme information sur un marché concurrentiel

Ici le marché du travail est bien concurrentiel, mais à ceci près que l'information n'y est pas spontanément parfaite. Les caractéristiques qui font que la force de travail est demandée (sa productivité) ne peuvent se manifester que dans l'emploi lui-même, c'est-à-dire après l'échange. Il y a là une asymétrie d'information, donc des coûts d'embauche qui ne peuvent être réduits que si l'employeur dispose d'indicateurs de productivité future. Le diplôme a pour fonction de fournir cette information. Deux possibilités dans ce cas.

Certification et inculcation sont disjointes. La fonction d'information des employeurs peut être remplie même si, comme Arrow (1973) en propose l'hypothèse de travail, l'université est une "boîte vide". Elle n'accroît en aucune manière les facultés productives des travailleurs mais se borne à "filtrer" –à révéler des facultés préexistantes en les hiérarchisant en fonction de la durée des études. Dans ces conditions les individus ont toujours le même intérêt à investir, mais c'est un gaspillage social qui pourrait être réduit : soit en raccourcissant la durée des études, soit, encore mieux, en trouvant un moyen de tester ces facultés à la sortie de l'enseignement obligatoire. Pour imposer ces mesures, il ne peut être fait appel qu'à une instance hors marché disposant de la légitimité et de l'autorité, l'État. L'hypothèse d'Arrow laisse néanmoins ouverte la question de savoir où, si ce n'est pendant leurs études, les travailleurs acquièrent leurs compétences productives. La réponse sera trouvée dans l'éducation permanente ou "tout au long de la vie" (Faure 1972).

L'université peut ou non accroître les capacités des étudiants. L'important est que la production de la certification, en tant qu'information, peut être régulée par le marché. L'idée de base est la suivante (Spence 1974) : l'employeur, incapable de repérer dans l'emploi la productivité d'un travailleur, ne peut qu'estimer la productivité moyenne d'un groupe et rémunérer ses membres à ce niveau. Si dans le groupe il y a en fait deux sous-groupes de productivité différente, cette

solution avantage les moins productifs (I) et lèse les plus productifs qui de fait les subventionnent (II). Ces derniers ont donc intérêt à se coaliser pour signaler à l'employeur leur supériorité. Le diplôme s'analyse alors comme une pratique d'autocertification collective (self licensing), où les étudiants, comme dans le cas précédent, ont intérêt à financer leur investissement en fonction des revenus anticipés. On peut parvenir par tâtonnements à un équilibre de signalement (pas optimal mais satisfaisant) sur les marchés du travail et des services universitaires si l'expérience montre à l'employeur que les travailleurs diplômés (II) sont effectivement plus efficaces. S'ils ne le sont pas, l'employeur baissera leur salaire et les travailleurs ajusteront leurs décisions d'investissement. Mais il est indispensable pour la démonstration que le coût de l'acquisition du signal pour les individus soit d'autant plus faible que leurs facultés productives sont plus élevées (Spence 1974, ch.2 & 3, Vinokur 1995, 157-158). Ceci suppose implicitement que les individus parcourent, plus ou moins vite, un même processus sanctionné par une hiérarchie de diplômes préalablement donnée. On voit mal comment la même condition pourrait être satisfaite lorsque, comme le propose Spence (61), on élargit l'éventail des signaux à des biens "de club" (port de la cravate d'un collègue réputé, appartenance à une Église, etc.).

La certification comme signal sur un marché segmenté

On renonce ici à l'hypothèse du marché du travail concurrentiel : l'existence d'un chômage involontaire est admise, le marché est rationné et structuré en segments relativement étanches, la productivité du travailleur est moins attachée à sa personne qu'à l'emploi qu'il occupe, et le salaire est déterminé par la place de cet emploi dans la hiérarchie interne des firmes. Les candidats ne sont donc pas en concurrence (ils seraient tous employés au salaire d'équilibre) mais en compétition pour l'emploi rare (job competition) : l'employeur choisira dans la file d'attente celui qui présente le niveau le plus élevé des signaux que la firme considère comme associés à l'"employabilité" dans le poste. Dans ces conditions de concours, le futur travailleur ne cherche pas à rentabiliser au taux du marché son investissement, mais à se procurer les signaux qui lui permettront d'évincer ses concurrents. Ces stratégies, qu'illustre la théorie des jeux avec le dilemme du prisonnier, rendent compte du phénomène en "boule-de-neige" de l'inflation des diplômes, mais aussi de la multiplication des autres signaux à l'entrée. Aucun mécanisme de marché ne permet ici, à l'inverse des modèles précédents, de tendre vers un équilibre.

On retient de ces analyses que, sauf pour la première qui l'ignore, la fonction de la certification est dissociée de celle de l'enseignement et –qu'elle contribue ou non à l'équilibre sur le marché– elle apparaît comme plus coûteuse que

socialement nécessaire lorsqu'elle est produite sur un marché libre des services d'enseignement. Par ailleurs, pour que l'information fournie par la certification contribue efficacement à l'équilibre du marché, il faut, aussi bien chez Arrow (implicitement) que chez Spence, qu'elle soit d'autant moins coûteuse à acquérir que l'étudiant est potentiellement plus productif, ce qui supposerait que les étudiants les moins productifs s'auto-éliminent lorsqu'ils estiment que leur investissement est trop risqué. Dans le modèle de la compétition pour l'emploi, il n'y a pas d'auto-élimination spontanée : ou bien le rationnement hiérarchique des diplômes en fonction de leur durée d'obtention sera imposé de l'extérieur (on retrouve ici Arrow) ou bien les signaux se diversifieront. Dans tous les cas, on note que les auteurs se réfèrent, implicitement ou explicitement, à une même technologie donnée de l'enseignement et de sa certification, celle qui domine dans l'enseignement supérieur de leur époque : un système continu, structuré en cycles temporels séparés par la seule sélection académique interne.

Si on tente de transposer l'analyse aux signaux de qualité des établissements, c'est paradoxalement le modèle actuellement dominant, niant la nécessité d'une mesure de la qualité exogène au marché du service d'enseignement lui-même, qui suscite la prolifération de marchés de la mesure de sa qualité. L'autocertification collective (self licensing) semble bien s'appliquer aux stratégies des concurrents cherchant à se démarquer, mais rien ne permet de penser a priori que le coût d'obtention des labels soit inversement corrélé avec la qualité des établissements et, donc, que ces signaux puissent concourir à un équilibre sur le marché des services d'enseignement. Sur ce marché rendu très compétitif par le rapide accroissement de l'offre, on constate plutôt une inflation de signaux publicitaires qui contribue aux difficultés de financement des établissements et au rythme d'accroissement des frais d'inscription des étudiants. C'est le troisième modèle, celui de la compétition sur des marchés segmentés et rationnés, qui paraît le mieux rendre compte de l'inflation des signaux de qualité sur les marchés de l'enseignement.

Si on considère que cette inflation constitue un gaspillage social, une solution au problème pourrait être le recours au classement des établissements par des organismes régulateurs, comme le proposait la Conférence mondiale sur l'Enseignement supérieur de 1998. Faute d'accord politique, cette fonction peut-elle être remplie par des organismes marchands concurrents ? La question a été débattue dans le cadre national pour les fonctions de "rating" (classement) de plusieurs secteurs (risques de crédits, audience des médias, qualité des biens de consommation, qualité des collèges, etc.). Les arguments des partisans de la non-intervention de l'État sont les suivants : (i) la prolifération des agences privées de classement (rating) a spontanément tendance à se réduire au profit d'un ou de quelques opérateurs : d'abord en raison des économies d'échelle, ensuite du fait que les utilisateurs, privés et publics, préfèrent une source de classement

(rating) unique qui réduit les coûts de transaction ; (ii) même en cas de monopole, il n'y a pas "échec du marché" dans la mesure où le marché du classement (rating) est "contestable" : s'il n'y a pas de barrière à l'entrée, la menace de la concurrence demeure (Furchtgott-Roth & Layne-Farrar 2006). La tendance à la concentration semble déjà se vérifier au niveau international dans le cas du classement (rating) des publications scientifiques, qui lui-même tend à commander celui des enseignants-chercheurs et des universités dans les palmarès.

Mesure de la qualité et restructuration de l'enseignement supérieur

En privilégiant la fonction de certification de l'enseignement supérieur – socialement trop coûteuse – sur sa fonction d'instruction, les théoriciens du filtre et du signal préfiguraient dans les années 1970 le mouvement de désinstitutionnalisation que reflète le passage du terme "enseignement supérieur" à celui d'"enseignement tertiaire" dans la littérature des organisations internationales. La structure dominante de l'enseignement supérieur de la deuxième moitié du XX^e siècle avait répondu aux besoins de construction, dans le cadre national, du salariat hiérarchisé et administré du modèle d'accumulation keynesio-fordien : relative autonomie et unité de l'institution, continuité hiérarchisée des grades auxquels s'adossaient les négociations collectives territorialisées, frontière nette entre l'éducation d'une part, la formation sur le tas et l'emploi de l'autre. Ce modèle est en cours de déconstruction : les stratégies d'emblée globales d'implantation des capitaux, le raccourcissement de leurs horizons de rentabilisation, le dumping fiscal des territoires pour les attirer, la pénétration des capitaux dans le secteur éducatif génèrent de nouvelles demandes de l'économie : l'adaptation rapide et permanente des compétences des travailleurs, une information internationalement normée sur leur qualité, la compression des coûts de formation pour les employeurs et les États et leur report sur les travailleurs.

La mesure de la qualité des producteurs de services d'enseignement participe du double mouvement (i) de balkanisation des enseignements supérieurs à l'intérieur des espaces nationaux, (ii) de leur convergence dans les espaces régionaux et mondial. Trois modalités de cette influence à titre d'exemples : (i) le cas des travailleurs non salariés, dont les formations tendent à se détacher des systèmes nationaux pour constituer des réseaux où l'accréditation assure la reconnaissance des diplômes ; (ii) celui des formations de salariés où la certification tend à passer entre les mains de donneurs d'ordre, l'assurance qualité servant, comme dans l'industrie, à contrôler les prestataires de services ; (iii) celui des nouvelles universités mobilisées dans la compétition de l'"Économie du savoir", où le classement prédomine comme mode de pilotage.

Accréditation et reconnaissance des diplômes : les marchés du travail professionnels

Une fraction importante et croissante des sortants de l'enseignement supérieur ne se présente pas comme salariés sur le marché du travail mais comme travailleurs indépendants sur le marché des services (professions libérales, souvent réglementées). Les modèles théoriques limités au salariat que nous avons vus précédemment ne concernent donc pas leurs certifications, qui sont des "titres" –des conditions nécessaires et suffisantes pour entrer dans une profession comme petit producteur marchand. Ces professions se sont de tout temps organisées sur une base corporative pour défendre leurs intérêts collectifs, en particulier en restreignant l'accès par la voie d'un apprentissage coûteux réglementé. Adam Smith, à la fin du XVIII^e s., analysait bien la longueur et le coût de l'apprentissage moins comme une nécessité technique d'acquisition des savoirs que comme une "carte d'entrée". C'est bien un investissement en revenus futurs pour l'apprenti mais, à l'inverse du modèle de la théorie du capital humain, ce n'est pas l'apprentissage qui, via la productivité, élève les revenus futurs ; c'est la rente de cartel des producteurs qui détermine le coût de l'apprentissage de telle sorte que la demande en soit proportionnée au nombre des nouveaux membres que la corporation souhaite recruter. C'est ainsi également qu'en France, à la fin du XIX^e s., les Écoles de droit et de médecine, à l'inverse des facultés de lettres et de sciences, restreignaient l'entrée via le nombre de places offertes et le coût élevé des études.

Avec la croissance des échanges transnationaux de services et de la mobilité des travailleurs indépendants très qualifiés (professions juridiques, financières, médicales, etc.) ces professions sont donc les premières à s'autoréguler internationalement par l'accréditation de qualité des processus et des programmes. D'où procède par exemple le projet de 2004 de directive du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles (reconnaissance automatique des titres sur la base d'une coordination des conditions minimales de formation) : il ne concerne que les professions organisées et réglementées contraintes par la libéralisation des échanges de services de s'organiser au niveau communautaire, les organisations professionnelles ont été associées à la procédure, et le texte réserve aux États d'accueil la possibilité de vérifier les qualifications et soumettre le droit d'exercer une profession à des exigences spécifiques.

Dissociation des fonctions de certification et d'enseignement, et assurance qualité des prestataires

La résistance du corps enseignant aux réformes est d'autant plus efficace qu'il est doté du pouvoir de collationner les grades. Si on veut mettre des établissements d'enseignement en position de simples prestataires de services de formation,

capables de répondre rapidement et efficacement aux évolutions de la demande des utilisateurs finals de personnel qualifié, l'idéal est que ce soit le demandeur qui définit et certifie le produit.

Le modèle-type en est proposé par *L'univers parallèle* mis en place par le secteur des TIC depuis les années 1990 et ainsi caractérisé par Adelman (2000) : "une entreprise d'éducation et de formation qui est transnationale et fondée sur les compétences, confère des certifications et non des diplômes, et fonctionne en dehors de toute connaissance et contrôle des gouvernements". Les standards de certification des compétences sont définis par les principaux constructeurs (Microsoft, Oracle, Novell, Cisco, etc.) et, pour les compétences génériques ou transversales, par les associations de constructeurs. Ces certifications sont de courte durée : soit ce sont des licences temporaires, soit elles sont rapidement retirées pour être remplacées par de nouvelles. Les constructeurs délivrent les certificats, mais sous-traitent l'élaboration des tests de compétence à des agences spécialisées et leur passation à des firmes intermédiaires de testing, dont les trois principales opèrent sur plusieurs milliers de sites dans cent quarante pays et en douze langues. Ce sont les candidats qui paient le coût de la certification. On estime le volume annuel des examens à trois millions au cours de l'année 1999, le prix unitaire des tests payés par les candidats (une certification TI peut en demander jusqu'à 8 ou 9) variant de cinquante à mille dollars. Les candidats ont toute liberté pour choisir leur mode de préparation : aucun diplôme n'est exigé dans ce secteur où l'autodidaxie est encore prédominante. Mais la définition des critères de certification ouvre un marché aux offreurs de services de formation préparatoire aux tests. Ce sont principalement les constructeurs eux-mêmes et leurs associations : Cisco et ses partenaires offrent, par exemple, près de 4000 cours, dans 4 continents, 20 pays et 10 langues ; des firmes partenaires, accréditées par les constructeurs, parmi lesquelles des multinationales de l'industrie de l'enseignement. Cette formation, moins chère et plus courte que les formations institutionnelles, peut être suivie à tout âge, dans et hors travail. Pilotée par la certification temporaire de compétences, elle permet l'adaptation tout au long de la vie des travailleurs aux spécifications changeantes de l'emploi. Standardisée et homogénéisée dans l'espace mondial, échappant aux contrôles nationaux, elle permet de gérer la mobilité des travailleurs en fonction des seuls critères d'attractivité d'espaces nationaux mis en compétition, c'est-à-dire du coût local de reproduction de la force de travail.

On observe également le développement de la mesure des compétences et du testing dans les premiers cycles de l'enseignement supérieur (dit tertiaire par les organisations internationales). La tendance actuelle est au décrochage de ces cycles du reste de l'université et à leur traitement comme le secondaire : tests extérieurs, assurance qualité de processus et indicateurs de performance liant le financement de l'établissement et la rémunération des enseignants aux résultats.

La certification est également dissociée de l'enseignement dans le cas des établissements, publics et privés, qui se développent à l'international par filiales, partenariats (joint ventures), réseaux de franchisage etc. L'université mère prélève des royalties en contrepartie du droit de délivrer ses diplômes. Si elle veut maintenir leur prestige, elle a intérêt à s'assurer la fiabilité de ses succursales par l'assurance qualité de leurs prestations.

Dans tous ces cas de figure, la certification de type ISO 9000 remplit la même fonction que dans l'industrie : garantir au donneur d'ordre la transparence et le contrôle de ses sous-traitants.

Le pilotage par la notation et la “déviation” académique

Dans l'université moderne “entrepreneuriale”, la fonction d'enseigner tend à se concentrer dans les derniers cycles et perd de son poids relatif par rapport à la recherche débouchant sur des publications et des brevets, aux partenariats avec les entreprises, aux études sous contrat, l'expertise, l'expansion commerciale à l'étranger, etc. Ces fonctions ne peuvent que difficilement être dissociées dans l'évaluation de la qualité, et leur développement est lié au prestige global de l'établissement. D'où le caractère déterminant du classement (rating) dans la compétition interuniversitaire et dans la concentration du secteur.

Le classement a pour effet d'accélérer la déviation académique, définie comme la tendance des institutions, en l'absence de toute contrainte externe, à copier les institutions plus prestigieuses (Morphew & Huisman 2002). Si on ne connaît guère l'impact des classements sur la demande d'inscription des étudiants, en revanche leur influence sur les stratégies des directions des établissements est avérée. La publication des palmarès a un effet mimétique sur les stratégies de positionnement sur le marché de concurrence monopolistique des établissements. Une université qui veut élargir sa part de marché a tendance à s'interroger, non sur les critères et la qualité du palmarès qui l'a notée, mais sur son effet sur ses clients et partenaires. Si elle pense que ceux-ci y croient, il ne lui reste plus qu'à s'aligner sur les critères de notation du palmarès pour améliorer son classement. La prophétie devient autoréalisatrice : on suppose que les meilleurs étudiants et les meilleurs enseignants viendront dans les établissements les mieux classés, qui donc deviendront les meilleurs. L'influence des experts en notation est redoublée par celle des cabinets de consultants appelés à conseiller pouvoirs publics et universités. Cette tendance à l'homogénéisation des critères (en particulier ceux relatifs à la recherche, dont le poids est prédominant) renforce l'extraversion des enseignements supérieurs nationaux (cf. l'exemple du Mexique, Didou 2005), mais s'accompagne aussi d'une tendance à la diversification à mesure que le secteur se concentre et se globalise. On peut comparer ce phénomène avec celui observé sur le marché globalisé du vin : le documentaire de J. Nossiter (Mondovino 2004)

nous montre comment l'association d'une firme dominante avec un expert du classement et une société de consultants auprès des producteurs peut faire prévaloir un standard de goût sur lequel tous les producteurs sont amenés à s'aligner, par mimétisme, franchisage ou absorption. Pour autant la diversité n'a pas apparemment disparu : il y a toujours autant d'étiquettes différentes sur les bouteilles du détaillant, mais la déclinaison des marques a remplacé la diversité des terroirs. "Eduventures", qui conseille l'industrie de l'enseignement, recommande aux investisseurs de conclure des partenariats "sur une base locale plutôt que sur une base globale" (acquisitions, partenariats, investissements minoritaires, partenariats, alliances, accords de courtage) et de nouer des liens politiques avec les gouvernements locaux : "les perspectives de profit risquent d'être réduites si la globalisation des marchés de l'éducation tend à effacer les différences culturelles" (Stokes 2001, traduit par l'auteur).

Qui gardera les gardiens ? Le modèle théorique sur lequel s'appuient les partisans de la dérégulation de l'enseignement supérieur est celui qui confère au libre marché la vertu de révéler spontanément, sans intervention extérieure ni coût, la qualité des biens et services échangés. Il peut sembler paradoxal que sa mise en œuvre, cautionnée par des organisations inter- et supranationales, soit à l'origine de la prolifération anarchique et onéreuse de producteurs de mesure de la qualité de l'enseignement supérieur. Ces mêmes organisations appellent désormais à l'installation d'instances de régulation en dernier ressort de ces marchés de la qualité. Mais derrière les discours incantatoires, à l'abri du secret des affaires, se déploie actuellement dans ce champ le libre jeu des rapports de pouvoir sur un enjeu sensible de la compétition économique globale.

Références bibliographiques

- ADELMAN C. 2000 A Parallel Universe. Certification in the Information Technology Guild. *Change*. 32-3 (May/June). Version développée : www.aahe.org/change/paralleluniverse.htm
- ARROW K. J. 1973 "Higher Education as a Filter". *Journal of Public Economics*-2, 193-206
- CNE 2003 Le Livre des références et la logique de la démonstration : une nouvelle approche de l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur, *Bulletin* 38. novembre
- CNE 2004 *De Berlin à Bergen : nouveaux enjeux de l'évaluation*, Dijon 10-11
- DEJEAN J. 2002. *L'évaluation de l'enseignement dans les universités françaises*, Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'Évaluation de l'École, Paris
- DIDOU S. 2005 Mesures et connaissances sur le système d'enseignement supérieur : le cas du Mexique, in Vinokur A. (éd.) 2005, 109-132
- ECCLES C. 2002 "L'utilisation des classements des universités au Royaume-Uni", *Enseignement Supérieur en Europe-XXVII-4*, XXXX
- FAURE E. (éd.) 1972 *Apprendre à être*, Paris, FAYARD & UNESCO

- FURCHTGOTT-ROTH H. & LAYNE-FARRAR A. 2006 *Regulating the Raters : The Law and Economics of Rating Firms*. American Enterprise Institute -Brookings Joint Center For Regulatory Studies. Working Paper 06-02 feb. (www.aei-brookings.org)
- HAUG G. 2003 "Quality Assurance/Accreditation in the Emerging European Higher Education Area : a possible scenario for the future", *European Journal of Education*-38-3
- MORPHEW C.C. & HUISMAN J. 2002 L'utilisation de la théorie institutionnelle pour la réorientation de la recherche sur la déviation académique, in UNESCO-CEPES, 127-146
- OCDE 2004a *Qualité et reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur : un défi international*, PARIS, OCDE
- PÉNOMBRE 2003 "Les palmarès, un business rentable, une affaire sérieuse". *Lettre d'information de Pénombre*-34 (avril) (www2.unil.penombre/inédits/09.htm)
- SPENCE M.A. 1974 *Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes*. Cambridge, Harvard U. Press
- STOKES P. 2001 *A Global Education Market? Global businesses building local markets* Edu-ventures. white paper
- UVALIC-TRUMBIC S. 2001 "Introductory remarks", *Expert Meeting on the Impact of Globalization on Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education*, Paris, UNESCO, 10-11 sept.
- VINOKUR A. 1995 "Réflexions sur l'économie du diplôme", *Formation-Emploi*-52, oct.-déc., 151-183
- VINOKUR A. (éd.). 2005 *Pouvoirs et mesure en éducation*. Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs. ARES-MSH. Hors série-1, juin, 83-108
- WESTERHEIJDEN D. 2002 "Quality Assurance in Complex Higher Education Systems ; a Transatlantic Comparison", *Paper for the ASHE annual meeting public policy forum*, Center for Higher Education Policy Studies, Sacramento, University of Twente, Netherlands, nov., 20-21

Qu'est-ce qu'une éducation de "qualité" ? Réflexion à partir de l'évaluation comparée des deux diplômes technologiques et professionnels tertiaires

ÉLISABETH CHATEL

Université de Rouen

Institutions et Dynamiques Historiques de l'Économie-CNRS,

École Normale Supérieure-Cachan

61 avenue du Président Wilson

94235 Cachan Cédex

La notion de qualité de l'éducation conduit à s'interroger sur une question théorique plus vaste, celle de la définition du produit de l'éducation et de ses spécifications. L'économie de l'éducation rencontre en effet le problème du caractère insaisissable de son produit. La théorie du capital humain le résout en considérant qu'existe une productivité individuelle, attribut des personnes au travail, qui concentre l'effet des investissements effectués en capital humain. D'autres voies sont possibles pour aborder la nature insaisissable du produit éducatif. Contrairement à la théorie du capital humain, elles introduisent les caractéristiques qualitativement différenciées des effets de l'éducation. Tel est le cas de la théorie du signal, qui voit dans le diplôme un indicateur de qualité du travailleur sur le marché du travail. Cette voie est empruntée par des économistes hétérodoxes pour faire valoir l'interdépendance entre les modes de production et d'utilisation des diplômes (Vinokur 1995), ils mettent en avant la double face du diplôme à la fois titre attestant d'une qualité sur le marché du travail et norme exerçant ses effets sur la qualité des formations dispensées et faisant, pour cette raison, objet de débats et discussions. En accord avec cette posture qui souligne le caractère socialement institué du diplôme, je soutiendrai que la valeur relative des diplômes, en tant que titres, n'est pas seulement fondée sur la rareté ou l'abondance relative des diplômés, comme le laisse penser la thématique de l'inflation de diplômés, mais aussi en partie sur les capacités différentielles que les formations permettent d'acquérir et sur leur pertinence dans l'exercice effectif des activités professionnelles. Autrement dit, je soutiens l'idée que la qualité de l'éducation reconnue de fait par le diplôme renvoie à la qualité de la formation dispensée et à ses effets sur les capacités réelles des personnes dans l'exercice de l'activité professionnelle. Cette hypothèse poursuit une intuition de Piore (1975)

relative aux contenus cognitifs des acquis de formation. Elle est étayée empiriquement par l'évaluation comparative du devenir de deux catégories de bacheliers, dans des spécialités tertiaires –technologiques et professionnelles– qui préparent à l'exercice prochain de l'activité ; cette évaluation donne un certain avantage aux bacheliers technologiques sur les bacheliers professionnels (Chatel, Bailly & al. 2004). Ce résultat va à l'encontre du discours relatif à la nécessité d'une professionnalisation strictement opérationnelle mise en avant dans la constitution des baccalauréats professionnels. Il conduit à interroger les modes de professionnalisation des formations et leur traduction en termes de contenus d'enseignement.

Dans une première partie, les approches des économistes relativement à la qualité de l'éducation sont précisées et émerge le besoin de mieux cerner les caractéristiques qualitatives des produits éducatifs. La deuxième partie vise à caractériser ces qualités en proposant un critère d'envergure conceptuelle des contenus de la formation. Une évaluation comparant deux sortes de diplôme de même degré et de même spécialité montre des différences dans leur capacité à préparer à l'exercice de l'activité professionnelle. Elle conforte l'hypothèse d'une relation entre les résultats plus médiocres des formations professionnelles et le contenu qui leur est donné, aujourd'hui clairement ancré dans les compétences requises pour les activités professionnelles à venir et non plus dans la valeur scientifique des connaissances enseignées ou la portée conceptuelle des formations dispensées.

Les économistes de l'éducation et la question de la qualité

La qualité est une préoccupation croissante des économistes de l'éducation dans les années 1990. Elle contribue, à l'encontre de la théorie du capital humain dans sa version originelle, à établir une solution de continuité entre la formation et l'activité productive, c'est-à-dire à ne pas tenir pour évident que la dépense ou le temps investis en formation engendrent un surcroît de gains individuels ou collectifs, au-delà de la dépense occasionnée. Mais il y a des façons diverses de marquer cette rupture. Trois sont envisagées ici. Dans les travaux issus du capital humain, la continuité est brisée parce qu'est prise en compte une diversité dans la qualité des entités productrices d'éducation en termes d'efficacité éducative. Mais la qualité proprement dite des produits de l'éducation n'est pas considérée, on peut dire que la qualité est réduite à une quantité. Deux autres façons de prendre en considération l'éducation ou la formation rompent dans la littérature économique avec cette acception quantitative de la qualité. L'une consiste à voir l'éducation comme un moyen de signaler la qualité éventuelle des travailleurs sur le marché du travail, l'autre à tenter de caractériser les formations en tant qu'elles permettent l'acquisition de capital humain de qualités différentes ou, pour le dire autrement, de capacités différentes d'exercer son travail.

Elles résolvent, autrement que la théorie du capital humain, le problème que pose à l'économie de l'éducation le caractère insaisissable du produit éducatif.

Une approche quantitative de la qualité

Dans le courant dominant en économie de l'éducation, la préoccupation de la qualité apporte un élément nouveau par rapport à la théorie du capital humain : on ne tient pas la formation, scolaire ou sur le tas, comme seulement proportionnelle à la dépense ou au temps passé en formation. Cela conduit à se préoccuper de l'efficacité des entités éducatives, qu'elles soient micro (les établissements, les circonscriptions géographiques, les classes) ou macro (les systèmes nationaux), d'autant qu'un certain nombre de travaux consacrés à l'efficacité interne de l'éducation ont semé le doute sur l'efficacité d'un surcroît de dépense éducative (Burtless 1996). Cependant, pour mesurer cette efficacité interne, il faut cerner un produit de l'éducation à l'issue du moment même de l'éducation ou de la formation. Il ne peut être identifié à la productivité au travail mesurée par des gains salariaux. Ce produit est capté comme une somme de compétences, en tout cas un bien homogène susceptible d'être mesuré (Bailly & Chatel 2004).

La préoccupation de la qualité va donc de pair avec la multiplication des tentatives de mesure des acquis des élèves. L'exemple emblématique du développement de ces démarches est fourni par le Programme international de suivi des acquis des élèves (PISA) mené par l'OCDE. Ces mesures des acquis des élèves, à divers degrés, permettent de comparer l'efficacité des entités éducatives, en modélisant les processus d'éducation comme étant des résultats de fonctions de plusieurs variables.

La mesure des acquis de l'éducation et de la formation s'opère également à l'échelon national. Elle sert dans les travaux macroéconomiques sur la croissance. Cela a permis de modifier le mode de prise en compte du capital humain, notamment le stock de capital humain (Gurgand 2005), par la mesure des acquis des sortants du système éducatif et l'extrapolation de cette mesure aux acquis cognitifs de l'ensemble de la population active occupée de pays dont on compare les taux de croissance (Hanushek & Kimko 2000).

Ces approches qualitatives restent néanmoins dans la logique de la théorie du capital humain au sens où la productivité est supposée inscrite dans les personnes. La qualité productive de la main-d'œuvre se modifierait par l'acquisition de compétences provenant en grande partie de la scolarité et susceptible d'être mesurées. Fondamentalement ces travaux ont une approche quantitative de la qualité en éducation, le produit éducatif étant identifié à une somme de compétences générant la productivité ultérieure différentielle des individus.

Le signalement de l'éducation et le rôle du diplôme

La théorie du signal (Spence 1973) offre une autre façon de sortir de l'hypothèse d'une continuité entre la formation et l'activité productive. En voyant la formation acquise comme le signal d'une éventuelle productivité future du travailleur, signal émis en direction des employeurs potentiels sur le marché du travail, la théorie du signal établit une rupture : l'embauche ne va pas de soi, le marché du travail connaît des asymétries d'information ; l'employeur ne connaît pas a priori la vraie productivité du travailleur. Pour réduire l'incertitude qui en résulte sur la valeur du travailleur et sur le salaire à lui octroyer, l'employeur prend appui sur cette information émise par le système éducatif comme sur d'autres signaux tels que l'expérience ou la présentation, le genre, l'âge, etc. De leur côté, les futurs salariés décident d'investir plus ou moins dans la formation, en fonction des perspectives de recrutement, de salaire et des coûts liés à la poursuite d'études. S'ensuit, après des itérations successives, un équilibre de signalement, de sorte que, malgré cette rupture qu'impose le passage par le marché du travail, le signal indique la "vraie productivité" du travailleur –comparable à la "vraie productivité" de l'individu chez Becker (1964). À la suite de Spence (1973) on peut considérer le diplôme comme un outil de signalement de la qualité productive du jeune formé à son entrée sur le marché du travail.

La théorie du filtre (Stiglitz 1975, Arrow 1973) insiste, quant à elle, sur la fonction sélective exercée par le système éducatif. Cela conduit à voir dans la formation un investissement privé qui n'a pas nécessairement des effets collectifs positifs. Cependant, cette façon d'aborder la question fait de la formation, donc éventuellement du diplôme qui la signale, une information surtout ordinale, permettant le tri des jeunes selon les niveaux d'études, plutôt qu'un signal cardinal de la productivité, comme dans l'approche de Spence.

Thurow (1975) met, lui aussi, en avant un phénomène de mise en ordre des qualités des candidats à l'embauche, la file d'attente est ordonnée, les mieux formés doublent les moins bien formés. Dans une période de chômage, les demandeurs d'emploi sont en concurrence, le diplôme joue un rôle dans la mise en ordre des candidats à l'embauche. Cependant, Thurow n'accorde pas à la formation un simple effet de signalement, il met en avant sa fonction d'acquisition de compétences cognitives. Pour lui, la formation permet d'apprendre à apprendre. Elle signale sur le marché du travail des capacités des travailleurs à apprendre durant leur activité professionnelle. En effet, pour Thurow, contrairement aux auteurs précédemment cités, la productivité n'est pas inscrite dans les personnes mais résulte également des contextes de travail et de la capacité des travailleurs à s'y adapter. Dans cette perspective, le produit de l'éducation n'est pas un bien homogène susceptible de mesure, c'est une potentialité, une capacité d'apprendre qui peut avoir des caractéristiques qualitatives différentes, néanmoins susceptibles

d'être ordonnées relativement à l'entrée du marché du travail. Cette approche rend assez bien compte de la relation entre le système éducatif et le marché du travail qui domine dans le cas français. Selon Verdier (2001), la hiérarchisation des diplômes en degrés continue de jouer un rôle majeur dans l'embauche, malgré des efforts pour développer la formation professionnelle dans le système éducatif et espérer une adéquation qui soit plus liée aux caractéristiques professionnelles des formations et leur adaptation qualitative aux profils des emplois offerts.

Les caractéristiques qualitatives de la formation et de ses résultats

Il a enfin une troisième voie dans la prise en compte de la qualité de l'éducation, dessinée d'abord par Becker. Dans la théorie du capital humain, il en distingue deux sortes : générale et spécifique. Le capital humain général produit une croissance de la productivité de celui qui le détient dans toute situation de travail, alors que le capital humain spécifique n'a pas d'effet au-delà des contextes productifs de son acquisition. La formation scolaire accroît le capital humain général, mais le capital humain général peut également s'accroître par la formation sur le tas. Cependant, Becker ne va pas très loin dans sa réflexion sur ce qui est général et spécifique dans le capital humain. Piore (1975) reprend ces distinctions et les développe en portant un intérêt plus marqué que Becker pour les conditions de formation qui produisent ces différences, y compris en considérant les apprentissages sur le tas. Piore est bien connu des économistes hétérodoxes pour sa théorie de la segmentation et pour le concept de "marché professionnel" qu'il a introduit. Avec ce concept, il donne de l'importance aux contours du métier, c'est-à-dire à un espace d'activité suffisamment homogène pour garantir un transfert des acquis. On peut en inférer une notion de produit éducatif, celui qui serait adéquat à un marché professionnel donné. C'est un peu ce que font Bruyère & Lemistre (2006) en mesurant l'adéquation entre les emplois et les spécialités de formation grâce à une nomenclature ad hoc de "Groupes formation emploi" caractérisés par des "corps de savoir". Ces nomenclatures expriment des produits de la formation qualitativement différenciés. Je veux prendre en considération ici une autre dimension de la réflexion de Piore relative non aux spécificités techniques des métiers et formations, mais à leur dimension conceptuelle et aux savoir-faire cognitifs qu'ils rendent nécessaires. Dans un texte de 1972, publié en 1975, Piore –dont les références sur les questions cognitives sont alors strictement behavioristes– s'intéresse à des aspects internes des caractéristiques des travailleurs qu'il nomme respectivement "spécifiques" (specific traits) et "générales" (general traits). Les premières sont acquises dans des activités répétitives et routinières, pour l'essentiel dans l'exercice d'activités dans le segment bas du marché du travail. Ces acquis par leur présence bloquent l'accès à des promotions car ils interdisent de savoir exécuter des activités de plus grande envergure et

maintiennent les gens dans des positions exigeant peu d'initiative. En ce cas, l'expérience n'est pas porteuse de possibilités de mobilité ascendante sur le marché interne ou sur les marchés professionnels. Les caractéristiques générales que Piore –notamment dans un texte publié en 1980 avec Berger où il se réfère à Lévi-Strauss et à Piaget– assimile à des connaissances de plus haut niveau d'abstraction ou à des concepts, sont acquises soit à l'école soit dans l'exercice d'activités professionnelles suffisamment riches et variées dans les segments hauts du marché du travail ou sur les marchés professionnels. Ces acquis se révèlent d'autant plus transférables que ces emplois exigent initiative et responsabilité. Piore conforte donc l'idée d'une diversité des formes d'acquisition soit par l'expérience, soit par la formation scolaire et insiste sur le fait que l'expérience peut être soit porteuse de mobilité ascendante, soit, au contraire, facteur d'enfermement dans le segment bas du marché primaire ou dans le marché secondaire. Selon son niveau de généralité, la formation acquise par ces différentes voies est ou non transférable. Mais cette généralité provient soit de la richesse et de l'étendue de l'expérience professionnelle, soit de la formation conceptuelle hors du lieu de travail. La nature des acquis proprement dits, leur caractère de généralité ou le degré de conceptualisation qu'ils permettent d'atteindre, commandent leur capacité à être susceptibles d'utilisation dans des situations plus ou moins larges. Pour accéder aux segments hauts des marchés internes et aux marchés professionnels, hors desquels les personnes sont durablement bloquées dans le bas de la hiérarchie des emplois, le marché secondaire et le segment bas des marchés internes, un seuil de formation doit être atteint. Piore tente de le définir en termes cognitifs et qualitatifs.

Ainsi, chez Becker et Piore, la formation scolaire est par nature générale et largement transférable, pour Thurow elle est nécessaire pour "apprendre à apprendre", mais elle ne suffit pas en elle-même à assurer une activité efficace et productive. Enfin, contrairement à Becker, pour Piore, le caractère formateur de toute expérience professionnelle ne va pas de soi. Pour que l'expérience soit formatrice, cela suppose à la fois une base initiale de formation et des conditions d'exercice professionnel qui aient un caractère formateur engendrant des caractéristiques générales permettant d'accéder aux concepts, ouvrant des possibilités de mobilités professionnelles ascendantes.

En résumé, on aboutit à quelques idées, peu présentes chez les économistes du courant dominant :

- avec Piore, celle que n'importe quelle activité professionnelle n'a pas nécessairement un caractère formateur ou, en tout cas, ne permet pas nécessairement de développer des compétences transférables et/ou de rendre possible une mobilité professionnelle ascendante. On peut le dire autrement en soutenant que le temps passé au travail n'a pas nécessairement en lui-même la nature d'une expérience formatrice ;

- avec Thurow et Piore, celle d'une complémentarité de la formation scolaire et de l'activité professionnelle, mais une complémentarité qui n'est pas automatique. Elle est fondée sur l'accès à la conceptualisation, sur le développement de capacités d'ordre cognitif, comme le désigne l'expression apprendre à apprendre.

L'invisibilité du produit de l'éducation

Les différences qualitatives ainsi introduites dans le produit de l'éducation sont de deux sortes : différences ordinales pour les uns, différences d'envergure ou de transférabilité des capacités d'apprendre et de s'adapter aux conditions et opérations de travail acquises par la formation pour les autres.

Elles indiquent l'existence d'une question particulière à laquelle l'économie de l'éducation est confrontée, celle de la nature du bien que l'éducation produit. Cette interrogation peut être décomposée de la façon suivante :

- Tout d'abord, pour qu'il y ait lieu d'avoir une économie de l'éducation, il faut supposer, contrairement à la théorie du filtre dans une acception forte, que l'éducation ou la formation exercent des effets éducatifs ou formatifs sur les personnes. Elles ne se contentent pas de sélectionner. Mais si ces effets sont intérieurs aux personnes et invisibles, comment les connaître ? Comment les évaluer ?
- L'autre versant de la question provient de ce que ces changements, que l'éducation et la formation produisent dans les individus, ont la nature d'une potentialité, comme le mot compétence l'indique. Ce mot, tel qu'utilisé dans le champ de la linguistique, s'entend comme la face interne dont la performance est la face externe ; les potentialités ne sont pas nécessairement stables, contrairement à ce qu'indique la théorie du capital humain, la productivité ne peut pas être considérée comme un attribut des personnes indépendamment des situations.

La théorie du capital humain donne au produit éducatif la nature d'un capital rentable ; capital, c'est-à-dire quelque chose qui se capitalise dans les personnes, et rentable parce que sa présence se révèle dans une productivité accrue qui s'accompagne d'une rémunération plus élevée. Ce faisant, est résolu le problème des différences entre les personnes du point de vue de leurs acquisitions, en homogénéisant ce qui serait la substance des acquis. Est également résolu le problème provenant de ce que les différences examinées sont internes et invisibles puisque le bien éducatif est identifié à une productivité mesurable par les gains salariaux tout en étant un attribut interne aux individus.

En considérant le diplôme comme le produit de l'éducation, on résout ces deux difficultés posées à l'économie de l'éducation d'une façon différente de ce que propose la théorie du capital humain, notamment par le fait de reconnaître la rupture entre éducation et production. Les qualités internes aux personnes,

que l'éducation est supposée développer, ne se traduisent pas automatiquement au plan productif, le diplôme joue un rôle de signal rendant visible des effets supposés de la formation, il les atteste. C'est un dispositif institutionnel qui se présente comme "authentifiant des qualités" internes des individus (Orléan 1991). En attestant socialement des qualités, il assure de leur existence et stabilise des attentes relatives à des potentialités, par nature incertaines. Reste, pour avoir une véritable approche qualitative, à mieux connaître ces qualités que le diplôme atteste. Les travaux de Piore invitent à ne pas s'en tenir à la mise en ordre hiérarchisée que produisent les diplômes, mais à tenter de définir les caractéristiques qualitatives des formations qui ont un impact économique (sur leur carrière et leurs possibilités d'exercice de nouvelles activités professionnelles). On s'intéresse alors à ce qui se passe en amont du diplôme, aux contenus donnés à l'éducation et à la formation.

Cependant, il faut reconnaître qu'on manque de mots pour désigner les différences qui comptent au plan économique. Exprimées par les termes de capital humain général ou spécifique chez Becker, elles deviennent caractéristiques générales et spécifiques chez Piore, et indiquent des propriétés cognitives internes aux personnes. Thurow en parle comme de capacités à apprendre, j'introduis le terme de "conceptualisation", également présent chez Piore, d'autres parlent de "compétences transversales" probablement avec le même souci de définir des différences qui comptent dans l'exercice professionnel et de signaler des caractéristiques favorables à la mobilité professionnelle. Je suivrai néanmoins Rey (1999) pour m'interdire cette expression du fait des confusions qu'elle engendre, préférant en revenir à la distinction entre connaissance et expérience, mieux établie au plan philosophique. D'autres auteurs (Bautier, Crinon, Rayou & Rochex 2004), travaillant sur l'échec et la réussite scolaire proposent le concept de "secondarisation" –qui risque aussi d'engendrer des malentendus : il est entendu par ces auteurs en relation à la théorie des "genres de discours" du linguiste Bhaktine...– pour caractériser le rapport au savoir des élèves qui réussissent par opposition à ceux qui échouent. Ces élèves-là sont en mesure de mobiliser leurs savoirs académiques et leurs savoirs d'expérience pour les confronter à une nouvelle situation (Bautier, Crinon, Rayou & Rochex 2004). La "secondarisation" caractérise donc une posture intellectuelle des élèves capables d'une forme de mise à distance des tâches qu'ils ont à effectuer, mettant ainsi le doigt sur l'éventuelle complémentarité de l'expérience et de la connaissance sans les confondre, ce qui mérite d'être souligné. Je me contente ici de relever que l'économie de l'éducation a besoin de mieux saisir des différences qualitatives dans la formation qui ont un impact économique et de définir les acquis attestés par les diplômes qui permettent le transfert, c'est-à-dire la réussite dans de nouvelles situations d'exercice de l'activité professionnelle.

La qualité des bacheliers technologiques et professionnels du point de vue de l'exercice de l'activité professionnelle et les contenus des formations

Poursuivant cette entreprise de saisie de différences qualitatives en éducation envisagée en termes d'envergure cognitive, j'ai évalué comparative-ment des diplômés qui sont à la fois de même degré, le niveau IV, le baccalauréat, et qui portent sur les mêmes spécialités tertiaires, la comptabilité et le commerce (Chatel & al. 2004). Ils préparent donc, grosso modo, aux mêmes emplois, mais s'agissant respectivement de baccalauréats technologiques et professionnels ils ont des contenus scolaires différents.

On évalue souvent la réussite d'une formation professionnelle en termes d'insertion de diplômés et de salaires perçus, l'appréciation de la formation reçue est faite ici au regard de l'activité de travail à effectuer : les formations étudiées préparent-elles correctement à exercer les activités professionnelles qu'elles ciblent ? La réponse est établie à partir des points de vue de ceux qui sont concernés par les débouchés actifs de ces formations, employeurs et salariés, et par les constats qu'on peut établir grâce à l'exploitation des enquêtes *Génération* du CEREQ. Celles-ci permettent de faire un bilan trois à cinq ans après la sortie du système éducatif de la situation des jeunes relativement à l'emploi. Nous avons utilisé *Génération 98*. Au-delà de ce bilan, nous sommes partis en quête d'appréciations de l'adéquation entre formation et emploi, appréciations émises respectivement par des employeurs et des salariés titulaires de ces diplômés. L'exploitation des entretiens fait ressortir des critères d'appréciation en partie divergents entre les diverses catégories de personnes interrogées, les employeurs, les salariés et au sein de ces catégories les employeurs de divers domaines notamment. Cependant, à un deuxième niveau de lecture, si on prend pour critères d'évaluation les capacités d'agir en situation professionnelle dans une perspective dynamique, il apparaît que les bacheliers technologiques ont un avantage sur les bacheliers professionnels. Certes, les bacheliers professionnels de nos deux spécialités connaissent un accès plus rapide à l'emploi –en CDI– mais davantage à temps partiel, notamment les bacheliers de l'option commerce. Ils sont aussi moins souvent dans des trajectoires de reprise d'études ou de formation que les bacheliers technologiques.

Les bacheliers technologiques de leur côté accèdent plus que les autres à des positions de professions intermédiaires ou d'indépendants, voire même à une poursuite d'études et à des positions de cadres. Souvent, ils savent parler précisément de leur cursus passé et dire comment leur nouvelle position professionnelle leur permet de mobiliser des connaissances acquises à l'école. Ainsi les bacheliers technologiques, notamment en Action et communication commerciale,

connaissent en moyenne une trajectoire plus ouverte, potentiellement plus longue et avec assez souvent des occasions de poursuite d'études ou de formation supérieures courtes que les bacheliers professionnels. Ces jeunes se révèlent effectivement plus capables de s'adapter à des postes en évolution, plus capables de reprendre des formations et d'envisager tant leur travail actuel que leur avenir professionnel avec une plus grande autonomie, plus capables d'assumer des responsabilités et donc d'entrer dans une dynamique de support et d'accompagnement de celles des entreprises.

Prenant au sérieux l'avantage que connaissent les bacheliers technologiques (sans poursuite d'études) en termes de possibilités qui s'ouvrent à eux, je cherche les raisons de cet avantage dans les contenus des formations dispensées, c'est pourquoi j'ai analysé comparativement les textes qui les prescrivent. Il y a, en effet, lieu de penser, dans le cas de ces formations initiales, que les attendus du diplôme servent d'objectif à l'enseignement et, comme le mot "programme" l'indique, donnent un aperçu des contenus effectivement enseignés. L'analyse comparée de ces textes, concernant les spécialités de formation étudiées, commerce et comptabilité, montre des différences de conception des référentiels et programmes, que j'interprète en relation à un mouvement plus large d'inversion de la légitimité de l'enseignement professionnel fondée non plus, comme cela a été le cas dans le passé, dans la valeur des connaissances en elle-même mais dans les compétences demandées dans l'activité professionnelle.

Programmes et référentiels

La comparaison des référentiels des baccalauréats professionnels avec les programmes des baccalauréats technologiques des mêmes spécialités montre en effet des conceptions assez nettement différentes dans la façon d'organiser les contenus destinés à l'enseignement : en termes de compétences pour les baccalauréats professionnels, en termes plus notionnels pour les baccalauréats technologiques.

Ces documents sont élaborés au ministère de l'Éducation nationale ; les inspections générales, en ce cas celle d'économie et gestion, jouent un rôle manifeste dans leur écriture. Cependant, tous les diplômes de l'enseignement technique et professionnel sont soumis à la consultation de divers partenaires dans les Commissions paritaires consultatives (CPC). Parmi ces partenaires figurent des représentants des organismes patronaux et des syndicats des travailleurs salariés. La consultation des CPC n'est pas de pure forme, il y a des véritables débats. Ces consultations sont obligatoires lorsqu'un diplôme est créé, supprimé ou modifié. Elles ont lieu à deux moments, lors de la décision de création ou de rénovation et le débat porte alors sur l'opportunité de cette modification en relation aux emplois ciblés par le diplôme, puis lors de l'acceptation des spécifications du diplôme, une fois le document achevé.

La comparaison a porté uniquement sur les contenus des matières professionnelles.

Pour ce qui concerne les baccalauréats professionnels, les contenus à enseigner sont strictement dérivés du référentiel de certification et se présentent comme étant les "Savoirs associés" à ces référentiels. La démarche consiste à partir d'une description assez sommaire des activités requises dans l'emploi ciblé, à laquelle sont associées des compétences jugées nécessaires pour l'exercer. Les mêmes compétences doivent être présentes dans le référentiel de certification. C'est donc les activités de l'emploi ciblé qui servent de référence pour justifier les savoirs qui sont à enseigner. La traduction entre le registre de l'activité professionnelle et celui de l'enseignement et de l'apprentissage scolaire s'opère à travers le terme de "compétences". Cette forme d'écriture induit le fait que les savoirs enseignés sont mis au service de l'activité professionnelle dans les termes où celle-ci est décrite, ils ne sont jamais conçus selon leur cohérence propre dans le domaine du savoir, ni comme ayant un sens en eux-mêmes. Les programmes des voies technologiques tertiaires relèvent d'une écriture différente, bien qu'ils soient eux aussi présentés aux CPC aux mêmes conditions que les textes relatifs aux baccalauréats professionnels. Ces différences ne s'expliquent pas par le fait que les baccalauréats technologiques ont aujourd'hui, plus que les baccalauréats professionnels, une finalité de poursuite d'études. En effet les BTS, qui sont des diplômes terminaux, sont écrits de la même façon que les programmes des baccalauréats technologiques. Ce mode d'écriture est plutôt à mettre en relation avec les conceptions de l'enseignement technologique en usage et avec son histoire. Les textes sont organisés par matières et écrits en deux colonnes. La première intitulée "Contenus" déroule les items du programme proprement dit selon une logique scolaire assez classique, tandis que la deuxième "Compétences" précise ce qui est attendu en s'obligeant à l'exprimer avec un verbe. À l'inverse de la démarche en vigueur dans l'enseignement professionnel, l'écriture des programmes de l'enseignement technologique associe des compétences professionnelles à des connaissances qui ont, en elles-mêmes, une certaine cohérence. Des différences très importantes dans les significations des programmes d'enseignement en ressortent. La comparaison, par exemple, du référentiel du baccalauréat professionnel "Comptabilité" à celui du baccalauréat technologique "Comptabilité gestion" illustre l'écart de perspective (*Baccalauréat technologique, Sciences et technologies tertiaires, Horaires, Objectifs, Programmes, Instructions 1995, Baccalauréat professionnel Comptabilité, Horaires, Objectifs, Programmes, Instructions 2001*). Pour le baccalauréat technologique on veut faire comprendre précisément aux élèves la relation de la comptabilité avec l'activité de l'entreprise et sa régulation. On veut les faire accéder à la signification économique des comptes, tandis que des jeunes bacheliers professionnels "Comptabilité", il n'est attendu que la passation ou l'enregistrement de quelques opérations, sans qu'on espère d'eux une

compréhension d'ensemble de la relation entre la comptabilité et la gestion. Pour ces derniers la présentation doit se faire "à partir de situations concrètes" (...) "en visant à dégager essentiellement ses conséquences pratiques". On exclut toute présentation à caractère généralisant. Cette différence de philosophie est revendiquée par les concepteurs des programmes des Sciences et techniques tertiaires (STT) –devenues depuis Sciences et techniques de gestion– que sont les inspecteurs généraux. Dans les programmes des baccalauréats technologiques tertiaires examinés, les notions à enseigner sont considérées comme des connaissances sûres. Elles sont enseignées en tant qu'elles peuvent servir dans la vie professionnelle, pour y être appliquées.

Contrairement à ce qui se passe pour les baccalauréats professionnels, le savoir à enseigner n'est pas déduit des compétences à acquérir pour l'exercice de l'activité, il est plutôt conçu comme une application de notions dont la valeur se trouve dans leur exactitude, leur généralité, leur scientificité. Les savoirs enseignés dans les matières professionnelles des baccalauréats professionnels trouvent au contraire leur légitimité, non dans la valeur de généralité des connaissances, encore moins dans un objectif de conceptualisation, mais dans leur utilité pour l'activité, décrite comme une simple succession linéaire de tâches. Il y a de l'un à l'autre une inversion de la source de légitimité du savoir enseigné.

L'inversion de légitimité

Cette façon de construire les programmes de l'enseignement professionnel à partir des référentiels de compétences est une méthode relativement récente. Elle se développe dans les années 1980 au ministère de l'Éducation nationale, accompagnant la recherche d'une plus grande efficacité et prend pour modèle les travaux relatifs à la pédagogie des objectifs, souvent issus des milieux de la formation continue. Cette méthode a suscité un important travail d'ingénierie, elle a bouleversé les façons d'élaborer les programmes. Elle a gagné progressivement du terrain, donnant une grande extension à l'emploi du terme compétences. Tanguy & Ropé (1994) ont montré le flou qui accompagne l'extension de cette notion dans le domaine des apprentissages scolaires. Ropé (2004) fait remarquer que la référence aux savoirs scientifiques disparaît également des référentiels dans leur usage à l'université, notamment pour chercher des équivalences entre les formations universitaires et l'expérience professionnelle et accorder les diplômes par validation des acquis de l'expérience.

Pourtant l'histoire de l'enseignement professionnel montre que la constitution des contenus d'enseignement n'était pas conçue, à ses débuts, en l'absence de référence à leur valeur de généralité, de vérité.

Brucy (1998) retrace précisément l'aventure qu'a été entre 1925 et 1936 la constitution du Certificat d'aptitude professionnelle (CAP) comme diplôme

national unique, certifiant la qualification ouvrière. Les textes qui s'attachent à dessiner les contours de ce diplôme le définissent par "la maîtrise du métier" qu'il garantit en opposition à un dressage, qui enfermerait dans les limites étroites d'un protocole. Le CAP sanctionne un apprentissage "méthodique et complet". Ces deux qualificatifs renvoient à une conception humaniste de la formation scolaire, c'est-à-dire à l'exigence de l'inculcation d'une culture complète et fondée sur la raison. La maîtrise des techniques est conçue comme devant être fondée sur des connaissances objectivables et transmissibles. La dimension humaniste de la formation professionnelle est mise en avant dans les discussions autour du CAP car il s'agit dans ce projet pour l'école, que ce soit dans l'enseignement professionnel ou dans l'enseignement général, de former l'homme : "L'apprentissage ne doit donc pas subordonner l'ouvrier au matériel, mais au contraire, fournir à l'ouvrier, par la culture technique, les moyens de s'en affranchir", écrit Édouard Herriot dans une circulaire de 1926 –alors ministre de l'Instruction publique– (cité par Brucy 1998, 101). Pour être complet, l'apprentissage doit comporter une partie théorique, on veut une main-d'œuvre capable d'adaptation, il lui faut pour cela comprendre le fonctionnement des matériaux.

À comparer la façon dont sont élaborés les programmes de l'enseignement technologique et les référentiels de l'enseignement professionnel, il semble que cette orientation humaniste, qui en ce cas vise la maîtrise des techniques, perdure dans l'enseignement technologique, tout comme le souci de former des personnes susceptibles d'adaptation. Dans les objectifs de l'enseignement professionnel, l'opérationnalité plus immédiate est plus prégnante pour ces matières professionnelles, une opérationnalité formatée sur une description étroite des activités prévues. Ces activités sont en effet décrites en termes de simple exécution de tâches successives, l'incertitude des cours d'action est évacuée, nulle éventualité de rencontrer des problèmes et d'avoir à les surmonter n'est envisagée à ces niveaux d'exécution. Il n'est pas prévu de préparer les jeunes à exercer des emplois de plus large envergure ou de plus haut niveau de responsabilité.

Conclusion

Les résultats empiriques de notre recherche montrent l'insertion plus rapide des bacheliers professionnels, mais l'avantage des bacheliers technologiques du point de vue des possibilités plus larges qui leur sont ouvertes à moyen terme. Leur formation contient cette visée d'une certaine maîtrise des technologies, absente des référentiels des baccalauréats professionnels. La maîtrise des technologies et des langages semble valorisée par certains employeurs qui ne plaident pas toujours pour une opérationnalité professionnelle de court terme. Dans les débats au sein de la 13^e CPC (Commerce, vente) que nous avons analysés

(Bailly & Chatel 2006), les employeurs représentatifs des grandes fédérations du commerce réclament, lors de la rénovation du baccalauréat professionnel Commerce, une remontée du niveau d'exigence ; ils rejoignent ainsi les propos de plusieurs employeurs de nos entretiens qui déplorent le faible niveau général des élèves issus de ces formations, leur manque de capacité d'analyse ou d'expression, etc. Ajoutons à cela que les indicateurs relatifs aux bacheliers généraux de la *Génération 1998*, montrent qu'ils ne sont pas plus au chômage et qu'ils atteignent des emplois qualifiés en plus grande proportion que les bacheliers technologiques et professionnels. En avril 2001, 7% des bacheliers généraux de la génération 1998 sont encore au chômage contre 10% des bacheliers technologiques comptabilité gestion, 8% des bacheliers technologiques ACC et des bacheliers professionnels commerce ou comptabilité. 70% des bacheliers généraux sont dans des emplois dits qualifiés contre 69% pour les bacheliers technologiques comptabilité, 54% pour les bacheliers technologiques ACC, 62% pour les bacheliers professionnels comptabilité et 54% pour les bacheliers professionnels commerce.

Ces résultats confortent l'intuition qu'on trouve chez Piore, selon laquelle il faut distinguer des sortes de capital humain qualitativement différentes. Les distinctions qu'il propose, certainement encore trop simples, permettent de soutenir que toute expérience professionnelle n'est pas nécessairement formatrice et que la formation scolaire doit permettre d'accéder à des outils de réflexion et de raisonnement pour ouvrir des capacités à apprendre par l'expérience. La formation au baccalauréat professionnel se révèle moins pertinente que la formation au baccalauréat technologique de ce point de vue dans les spécialités tertiaires examinées et celle-ci est également moins avantageuse que les baccalauréats généraux en termes d'accès à l'emploi qualifié. Cela interroge sur le mode de fabrication des contenus donnés aux baccalauréats professionnels, notamment le critère de rapprochement entre la formation et les besoins de l'activité future. D'une part, celle-ci est décrite d'une façon très linéaire et schématique, d'autre part on suppose une relation fonctionnelle entre les savoirs détenus et l'exercice de l'activité, relation thématifiée par le vocabulaire des compétences. En adoptant cette façon de faire, l'Éducation nationale cautionne un mode de constitution des diplômes sans que soit bien établie la légitimité des dites compétences qui fondent la valeur des contenus enseignés. Elle entre ainsi dans une démarche qui se développe au plan international du fait de la constitution d'une nomenclature européenne de "compétences clés" : le Cadre européen de qualification (CEQ). Elle contribue à effacer la distinction entre expérience et connaissance qui marquait auparavant les frontières de la formation scolaire. S'il est vrai que la question est délicate –comment délimiter et caractériser les connaissances nécessaires à l'exercice de telle ou telle activité professionnelle dans le devenir de celles-ci ?– la hâte à la régler d'une façon trop simple en adoptant le langage

confus des "compétences" pénalise la valeur de la formation d'une façon peut-être plus fondamentale qu'une dévalorisation du titre liée à une conjoncture défavorable du marché du travail.

Références bibliographiques

- ARROW K.J. 1973 "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*-2, 193-216
Baccalauréat technologique, Sciences et technologies tertiaires, Horaires, Objectifs, Programmes, Instructions 1995, Paris, CNDP
- Baccalauréat professionnel Comptabilité, Horaires, Objectifs, Programmes, Instructions*, 2001, Paris, CNDP
- BAILLY F. & CHATEL E. 2004 La qualité de l'éducation, in Delamotte E., *Du partage au marché. Regards croisés sur la circulation des savoirs*, Lille, Septentrion, 157-175
- BAILLY F. & CHATEL E. 2006 La construction de la qualité de l'éducation: l'exemple des baccalauréats professionnels tertiaires, in Eymard-Duvernay F. 2006 *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, Tome 2, Paris, La Découverte, 439-452
- BAUTIER E., CRINON J., RAYOU P. & ROCHEX J.Y. 2004 "Socialisation scolaire et non scolaire des élèves. Prédéterminés mobilisés chez les jeunes évalués", *Rapport de recherche pour le ministère de l'Éducation nationale*. DEP, mimeo
- BECKER G. S. 1964 *Human Capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Columbia University Press
- BURTLESS G. 1996 *Does money matter?*, The Brookings Institution
- BRUCY G. 1998 *Histoire des diplômes de l'enseignement technique et professionnel (1880-1965)*, Paris, Belin
- BRUYÈRE M. & LEMISTRE P. 2006 "La spécialité de formation : un signal de compétences spécifiques et générales", *Note du LIRHE-430*, janvier
- CHATEL E., BAILLY F., BENZAËDOUNE Y., TESTENOIRE A., TRANCART D. & SOIN R. 2004 *Capacités d'agir et formation scolaire. Une étude des baccalauréats professionnels et technologiques tertiaires*, Rapport final pour le Commissariat Général du Plan en Réponse à l'Appel d'Offres "L'évaluation du système d'éducation et de formation"
- GURGAND M. 2005 *L'économie de l'éducation*, Paris, Repères, La Découverte
- HANUSHEK E. & KIMKO D. 2000 "Schooling labor force quality and the growth of nation", *American economic review*-90-5, 1184-1208
- ORLÉAN A. 1991 "Logique walrasienne et incertitude qualitative: des travaux d'Akerlof et Stiglitz aux conventions de qualité", *Économies et Société*-14, Economica PE, 47-63
- PIORE M. J. 1975 Notes for a theory of labor market stratification, in Edwards M.C., Reich M. & Gordon D. *Labor market segmentation*, Lexington Book Heath and Cie.
- PIORE M. J. & BERGER S. 1980 *Dualism and discontinuity in industrial societies*, Cambridge University Press
- REY B. 1999 *Les compétences transversales en question*, Paris, ESF
- ROPÉ F. 2004 "La VAE à l'université, entre savoirs et expérience", *Contribution au colloque de l'Admée*, Lisbonne, novembre, miméo

- SPENCE M. 1973 "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economic*-87, 355-374
- STIGLITZ.E. 1975 "The theory of screening, education and the theory of income", *American Economic Review*-65-3, 283-300
- TANGUY L. & ROPÉ F. 1994 *Savoirs et compétences, de l'usage de ces notions à l'école et à l'entreprise*, Paris, L'Harmattan
- THUROW L.C. 1975 *Generating Inequality: Mechanics of Distribution in the US Economy*, New York, Basic Books
- VERDIER E. 2001 "La France a-t-elle changé de régime d'éducation et de formation ?" *Formation emploi*-85, janvier, 21-34
- VINOKUR A. 1995 "Réflexions sur l'économie du diplôme", *Formation emploi*-52, 151-181

Le niveau d'huile, le moteur et la voiture : les enjeux d'une évaluation de la qualité de l'enseignement par les indicateurs

NORBERTO BOTTANI

ex-directeur du Service de la Recherche en Éducation (SRED) du Canton de Genève
ex-administrateur principal à l'OCDE et responsable du programme INES
sur les indicateurs internationaux de l'enseignement
norberto.bottani@oxydiane.net

Y a-t-il un enjeu à l'évaluation de la qualité de l'enseignement par les indicateurs ? La question peut étonner car elle lie trois éléments dont la portée et la définition ne sont pas claires : l'évaluation de l'enseignement, la qualité de l'enseignement et les indicateurs de l'enseignement. Ces derniers sont un outil d'analyse du fonctionnement d'un système ; l'évaluation, grosso modo, est une procédure d'examen rationnel des résultats qui aboutit à un diagnostic en vue d'une décision ; la qualité, un état de l'enseignement (produit et/ou démarche) par rapport à un seuil d'appréciation préétabli, conventionnel ou arbitraire. Ces trois éléments ne sont ni complémentaires ni intégrables l'un à l'autre. Leurs caractéristiques, leurs configurations ont varié dans le temps et leur usage univoque ne va pas de soi.

Il convient de spécifier la nature du lien entre indicateurs, évaluation et qualité de l'enseignement avant de déterminer à quelles conditions les indicateurs peuvent fonctionner comme instruments d'évaluation de la qualité de l'enseignement. Si l'évaluation est l'examen rationnel et public des résultats de l'enseignement impliquant le recours à des référentiels exogènes, reconnaissables par les groupes sociaux concernés (compte tenu de la place de l'enseignement dans les sociétés démocratiques), on peut supposer qu'il doit se fonder sur des arguments probants, validés ou invalidés selon des procédures scientifiques. Dès lors, les indicateurs peuvent faire partie de la panoplie d'outils utilisés pour recueillir des preuves documentées sur l'état de l'enseignement et être un élément de l'évaluation. Cette question ne peut cependant être abordée selon un préjugé doctrinaire attribuant aux indicateurs un rôle déterminé dans un type d'évaluation, celle des systèmes d'enseignement. Ce thème mérite un traitement scientifique, attentif

aux dimensions théorique et méthodique : d'abord, identifier d'éventuelles corrélations entre des éléments aussi divers que la qualité de l'enseignement, les indicateurs et les programmes d'évaluation ; ensuite, vérifier si ces corrélations sont causales ou non ; enfin, construire une théorie du fonctionnement de la connexion causale et la mettre à l'épreuve en situation.

Si ma démarche suit ce programme –repérer des corrélations entre ces trois paramètres ; établir la nature causale ou non de ces corrélations ; aboutir à une théorie des indicateurs de l'enseignement au service de l'évaluation–, je me bornerai ici à poser quelques jalons pour un travail à venir. Mon hypothèse est qu'il n'y a pas de corrélation causale entre les indicateurs de l'enseignement et l'évaluation d'un système d'enseignement et que le dispositif d'élaboration des indicateurs n'est pas en soi constitutif d'une théorie de l'évaluation des systèmes d'enseignement, mais je ne peux pas ici l'étayer par des preuves, ce travail présupposant, en effet, une longue analyse et les informations nécessaires à cette démonstration étant encore lacunaires.

La donne du problème

Le macrosystème d'enseignement

Pour tenter de clarifier la question, il est indispensable de délimiter le champ d'application : enseignement en classe ? D'une discipline ? Développement d'une compétence ? Enseignement dans un établissement ? Un département ? Une région ? Un pays ? L'origine de cette réflexion –le colloque international sur l'évaluation des politiques d'éducation et de formation, organisé par l'Association internationale de sociologues de langue française et l'unité mixte de recherche Éducation & Politiques de l'Institut National de Recherche Pédagogique, <http://ep.inrp.fr>, Lyon septembre 2005– amène à retenir les évaluations des systèmes d'enseignement, car ceux-ci sont l'objet principal des politiques d'éducation. Celles-ci n'ont pas comme unique objet les systèmes d'enseignement au sens strict. Elles s'occupent d'une multitude de thèmes qui en sont des composantes – le processus, les modalités, les échelles de prise de décisions sur l'éducation, le fonctionnement du parlement en matière d'enseignement dans un système démocratique, la structure de l'administration scolaire, sa composition, le rôle et la qualité des syndicats d'enseignants, mais aussi la santé des enfants, le degré d'instruction des parents, la politique du logement et celle des équipements culturels, le libre choix des écoles, etc. L'inclusion de ces dimensions dans les politiques et dans les évaluations des systèmes d'enseignement varie selon les finalités d'un système, les buts de l'école ou les objectifs qu'une communauté reconnaît à l'éducation. Il faut donc s'entendre sur une définition du concept de "système

d'enseignement" si l'idée d'une analogie entre évaluation des politiques de l'éducation et évaluation des systèmes d'enseignement est retenue. Les systèmes se différencient par la taille, l'échelle, la configuration, la distribution des centres décisionnels, les compétences attribuées à chaque échelon et les modalités des décisions, les ressources et les objectifs. Une classe, un cours d'histoire et de géographie sont déjà des microsystèmes d'enseignement. Nous savons qu'on peut concevoir, mettre au point, développer et construire aussi bien des indicateurs d'établissement (l'établissement étant un microsystème) que des indicateurs de macrosystème, comme par exemple l'ensemble d'indicateurs rassemblés dans *L'État de l'École en France* (ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche). L'évaluation des politiques d'éducation traitée ici ne concerne que des macrosystèmes d'enseignement et les ensembles d'indicateurs évoqués que ceux conçus pour ces systèmes, par exemple celui de la France ou d'un Land allemand comme la Bavière ou d'un canton helvétique comme Lucerne.

L'évaluation avec ou sans indicateurs

Historiquement, l'évaluation des systèmes d'enseignement a anticipé la mise sur pied d'ensembles d'indicateurs. Par exemple, l'évaluation des enseignants, des écoles ou d'un département par les inspecteurs est une opération qui pendant des décennies s'est effectuée sans indicateurs et qui probablement, là où elle se fait encore, continue à s'en passer. Les inspecteurs expriment une appréciation (donc ils évaluent) en se servant de critères ou de paramètres propres à leur corps, qui découlent d'une représentation convenue de la bonne école. Ils savent, croient savoir ou prétendent savoir, ce qu'est une bonne école. Leur appréciation se fonde sur une idée préexistante de la qualité d'une école : ils en ont une intime connaissance et possèdent ou croient posséder une connaissance holistique de la qualité d'un microsystème d'enseignement, comme une classe ou une école, mais aussi, parfois, d'un macrosystème, tel un service d'inspection générale ou nationale. Bien entendu, rien n'empêche que les inspecteurs se servent d'indicateurs pour formuler une appréciation ou une évaluation, mais une démarche de ce genre implique un changement de cap radical dans l'exercice de leur fonction.

Un autre type d'évaluation qui en général se passe d'indicateurs est l'autoévaluation, bien que certaines procédures la combinent avec des indicateurs ou aboutissent à la production d'indicateurs (McBeath 1999, 2000). Pendant longtemps, des évaluations de l'enseignement, dans l'enseignement et pour l'enseignement n'ont pas recouru aux indicateurs. Cela signifie qu'ils ne sont pas indispensables pour mener des évaluations, que celles des politiques de l'éducation ayant le système d'enseignement comme objet peuvent se faire sans indicateurs. Pendant longtemps, on n'a pas eu l'idée d'évaluer les systèmes d'enseignement ni éprouvé le

besoin de développer des indicateurs de ces systèmes, pour les piloter, les suivre ou les évaluer. L'élaboration et la production d'indicateurs des systèmes d'enseignement ne sont qu'une opération relativement récente qui interfère dans des formes multiples avec les procédures d'évaluation. Ce n'est en effet qu'à partir des années 1960 (Bottani 2005) qu'on a commencé à s'occuper d'indicateurs des systèmes d'enseignement.

Le niveau d'huile, le moteur, la voiture

Il n'y a pas a priori de rapport direct entre indicateurs et évaluation, même si souvent un amalgame est fait entre les deux. Pourquoi cette confusion qui réduit l'évaluation des politiques d'éducation à la production d'indicateurs des systèmes d'enseignement ou attribue aux indicateurs une fonction d'évaluation qu'en principe ils n'ont pas ? La réponse exige de clarifier le concept d'indicateur. À cet effet, je voudrais me servir de la métaphore du tableau de bord et d'une anecdote.

Il y a peu, j'ai acheté une voiture, qui après quelques milliers de kilomètres (elle était encore sous garantie) m'a surpris par le clignotement insistant d'un voyant du tableau de bord. Après avoir consulté le manuel, j'ai identifié qu'il s'agissait du voyant du niveau d'huile dans le moteur, et j'ai appliqué la procédure indiquée. Cependant, après une centaine de kilomètres, l'alerte se répète. Je répète les opérations proposées. Le moteur étant neuf, le manque d'huile signalé par le voyant pouvait être considéré, selon le manuel, comme normal. J'accomplis donc une mise à niveau de l'huile pour la deuxième fois et tout semble rentrer dans l'ordre. Malheureusement, le clignotement reprend presque aussitôt. En cas de récurrence, le manuel invite le conducteur à ramener tout de suite la voiture à un garage agréé. Après un contrôle sommaire, le garagiste décide de placer des scellés sur le moteur et des repères étalonnés selon une échelle plus fine que celle de la jauge d'huile pour mieux contrôler sa consommation. Je ne parcours qu'une centaine de kilomètres et le clignotant m'alerte à nouveau. Je repasse au garage où on m'oblige à laisser la voiture : pas question de se remettre en route sans avoir déniché la cause du dérangement signalé par le voyant. L'histoire se conclut par le changement du moteur.

En résumé :

- le voyant du tableau de bord a exercé sa fonction d'indicateur en alertant le conducteur sur une situation anormale ;
- le conducteur a tenu compte du message du voyant et suivi les procédures décrites dans le manuel ;
- le garagiste a cherché la cause du défaut dénoncé par le voyant et interprété le signal ;
- enfin, le constructeur, responsable du système moteur, a pris la décision qui s'imposait et remplacé à ses frais le moteur.

Tout au long du processus, personne n'a exprimé de jugement sur la qualité du moteur ou du véhicule. L'indicateur a attiré l'attention sur un dysfonctionnement, qui s'est révélé réel et grave, mais cette insuffisance n'a pas débouché sur une évaluation négative ni du moteur ni du véhicule ni de la marque. En effet, un moteur, un véhicule ou une marque s'évaluent selon d'autres paramètres que les indicateurs du tableau de bord.

Dans cet épisode, le point central est le niveau d'huile au-dessous duquel le voyant s'allume, c'est-à-dire le niveau d'alerte fixé par le fabricant. L'indicateur ne mesure que la quantité d'huile dans le moteur et ne s'allume que si elle descend au-dessous du seuil de risque de grippage du moteur déterminé par le constructeur. Or c'est lui qui constitue le référentiel de l'indicateur. La responsabilité de la construction des indicateurs ne revient donc qu'aux responsables du système, ici, ceux de la marque et plus particulièrement ceux qui ont conçu, dessiné et testé le moteur. La qualité d'un indicateur du tableau de bord ne dépend que des ingénieurs des équipes de développement, leur compétence technique dans la fabrication des indicateurs du tableau de bord ne peut se confondre avec la responsabilité de la qualité du système-voiture dans son ensemble. La qualité du véhicule ou de la marque n'est pas de leur ressort (Nuttal 1994). Un bon indicateur, c'est-à-dire bien construit, robuste, fiable, clair, concourt probablement à déterminer la qualité d'un système, élément de l'évaluation, il n'est pas et n'effectue pas une évaluation du système.

La construction d'ensembles d'indicateurs des systèmes d'enseignement : une démarche inachevée

A fin de mieux appréhender l'articulation entre indicateurs et évaluation, il est utile de parcourir l'histoire des indicateurs de l'enseignement. Le développement des indicateurs de l'enseignement n'a pas été linéaire : quatre phases se distinguent, avec des acteurs différents dans les milieux de la recherche et ceux de la politique d'éducation et d'enseignement. Cette histoire n'interfère avec celle des évaluations sur une large échelle que dans la phase finale. Pendant des décennies, le discours sur les indicateurs et leur production se sont déroulés indépendamment des évaluations des résultats des acquis des élèves.

Les années 1970 : le rôle des sciences sociales

La première tentative de construction d'un ensemble d'indicateurs de l'enseignement date du début des années 1970 à l'OCDE qui a publié en 1973 un document annonçant dans son titre les intentions de l'initiative : *Un système d'indicateurs de l'enseignement visant à orienter les décisions des pouvoirs publics.*

Pour fournir aux décideurs des informations leur permettant de prendre des décisions appropriées, il fallait produire des indicateurs mesurant l'influence de l'enseignement sur le bien-être social. Quels facteurs retenir ? Les effets internes ou subjectifs, c'est-à-dire les effets sur les individus, ou les effets externes à l'échelle macro, mesurés à l'aune des bénéfices sociaux – croissance économique, intégration des groupes sociaux, partage de valeurs communes, bien-être accru... Le groupe de travail a estimé qu'on ne pouvait pas isoler les effets internes ou externes de l'enseignement, tout en convenant qu'il génère autant d'effets individuels que d'effets dépassant les individus, ce qu'on appelle des externalités. Dans les deux cas, les effets dépendent des variables sociales qui façonnent les systèmes d'enseignement, par exemple les aspirations d'une communauté, les objectifs collectifs et les valeurs éducatives qu'une société tente de promouvoir. De ce fait, la construction d'un système opérant une distinction entre dimensions internes et externes est une absurdité. Pourtant, encore aujourd'hui, on rencontre dans les milieux de l'enseignement une argumentation contestant la pertinence des indicateurs qui s'appuie sur cette distinction, alors que les spécialistes du domaine de l'éducation l'ont écartée depuis longtemps. Tout indicateur se définit par "son appartenance, en tant que paramètre ou en tant que variable, à un modèle de système social" (Land 1970). Si la distinction entre entrées et sorties est problématique et, pire encore, dénuée de signification, selon le rapport, il convient de concevoir un cadre d'organisation des indicateurs sur les effets de l'enseignement qui ne soit pas articulé autour de mesures de l'efficacité interne et externe des systèmes d'enseignement.

Par ailleurs, ce rapport soulève une question problématique dans la construction des indicateurs de l'enseignement, celle des effets indirects sur le fonctionnement des systèmes et le comportement de leurs acteurs à la suite de la production d'un ensemble d'indicateurs : "il ne faut pas oublier que le fait même d'effectuer des mesures introduit un élément d'incertitude : en effet, ceux qui se savent soumis à des évaluations modifient leur comportement mais cet infléchissement est difficile à identifier et a fortiori à mesurer" (3). Ces considérations, formulées dès l'orée de l'histoire des indicateurs, révèlent d'emblée qu'on n'avait pas une conception naïve des enjeux et des problèmes qui se présenteraient au cours de leur production.

Le groupe d'experts, auteur de ce premier rapport de l'OCDE sur les indicateurs de l'enseignement, décida, pour conclure, d'adopter une approche méthodologique inhabituelle pour l'époque, en renonçant à développer un modèle théorique du système d'enseignement, démarche qui n'aurait pas permis de mettre sur pied un ensemble d'indicateurs dans de brefs délais. Les décideurs politiques, qui en général prennent des décisions sans attendre, ont besoin, s'ils adoptent une démarche éclairée, d'outils fournissant des informations à chaud sur l'efficacité des politiques de l'enseignement qu'ils mettent en œuvre ou qu'ils

pilotent. La pression politique sur le groupe d'experts pour qu'il livre un ensemble opérationnel d'indicateurs était donc élevée. Le groupe savait qu'il ne pouvait pas entreprendre un long débat préliminaire sur un modèle universel de système d'enseignement qui risquait de ne pas faire accord. Il opta pour une approche empirique, axée sur l'analyse des objectifs des politiques nationales d'éducation et parvint à composer un ensemble de quarante-six indicateurs. Ces derniers toutefois n'ont jamais été calculés, l'ambition scientifique du projet étant disproportionnée par rapport aux moyens disponibles et aux intérêts des milieux gouvernementaux qui auraient dû financer l'opération. Les spécialistes des sciences sociales n'ont donc pas réussi finalement à accomplir leur programme.

Les années 1980 : pédagogues et pédagogistes en action

La deuxième phase se déroula après la publication aux États-Unis, en 1983, du rapport *A Nation at Risk* sur l'état de l'enseignement primaire et secondaire aux États-Unis (The National Commission on Excellence in Education 1983). Ce rapport a suscité à l'échelon mondial pour les pays ayant les systèmes d'enseignement les plus développés, un large débat sur la qualité de l'enseignement et la façon d'en rendre compte avec des mesures aussi objectives que possible. Dans cette conjoncture il fallait disposer de points de repères sûrs pour confirmer ou invalider la présence d'une crise de la qualité. Le monde de l'enseignement était divisé à ce propos ; il était aussi, dans une certaine mesure, le dos au mur. La production d'indicateurs représenta un point de fixation et de ralliement pour une partie de la communauté scientifique s'occupant d'éducation et soucieuse de déterminer l'état de santé des systèmes d'enseignement. Il convient de souligner que le centre d'intérêt n'était plus le même qu'une dizaine d'années auparavant. À la suite de la crise provoquée par le débat sur la qualité de l'enseignement, il ne s'agissait plus de mesurer l'impact de l'enseignement sur le bien-être social mais d'identifier des renseignements indispensables pour appréhender le fonctionnement, le dysfonctionnement des systèmes d'enseignement et leurs résultats.

Un des rapports phares de cette période, publié aux États-Unis en 1986, fut *Education Indicators. A guide for Policymakers*, rédigé par Oakes (1986) pour le Center For Policy Research in Education –consortium de recherches sur la politique de l'éducation au service de l'amélioration de l'enseignement, financé par le Département américain de l'éducation, regroupant la Rutgers University, la Rand Corporation et l'Université du Wisconsin-Madison. Le but de ce rapport était d'aider les décideurs "à comprendre le rôle légitime (sic) que les indicateurs peuvent jouer dans le 'monitorage' –le suivi– de la condition du système d'enseignement, en appréhendant les changements au cours du temps et en anticipant les changements futurs" (V). Oakes fournit là une définition d'indicateurs de l'enseignement largement reprise ensuite ; elle détaille aussi les applications principales

des indicateurs, décrit leurs limites les plus manifestes et expose succinctement l'état d'avancement de la théorie dans le domaine des indicateurs.

Pour Oakes, le lien entre indicateurs et politique est direct : les indicateurs ont un sens s'ils sont politiquement utiles. D'où la nécessité d'expliquer leur choix, leur construction et la manière de s'en servir. Pour autant, Oakes ne fait aucune association entre indicateurs et évaluation. Elle attire l'attention sur les pressions politiques susceptibles d'émaner de la réalisation d'un ensemble d'indicateurs : "Il doit être clair dès maintenant que les systèmes d'indicateurs ne seront pas neutres, qu'ils ne seront pas des systèmes d'information technologique imperméables aux pressions politiques. Les choix des indicateurs à développer, les buts auxquels ils devraient servir, le type de données à collecter, les comparaisons à effectuer, sont des enjeux aussi bien politiques que techniques. Nous ne pouvons pas ignorer les pressions politiques qui résultent de la simple existence d'un ensemble d'indicateurs" (29). On comprend comment une telle déclaration a pu heurter les statisticiens de l'éducation et braquer une partie de ces spécialistes contre les indicateurs.

Presentant l'évolution, Oakes donne des exemples de pressions engendrées par la publication d'indicateurs : "La pression la plus forte découlant des indicateurs sera exercée par les membres de la communauté enseignante que les indicateurs exposent à un jugement public comme cela ne s'était jamais produit auparavant, en fournissant en surplus des informations sur lesquelles cette communauté n'exerce aucun contrôle. Il est donc logique que les enseignants réagissent, en exerçant à leur tour des pressions pour modeler la sélection des indicateurs, pour influencer le niveau d'agrégation et d'analyse des données, et pour façonner les méthodes d'interprétations, de présentation et publication des données. Une fois les indicateurs en place, les enseignants ne cesseront pas d'être en état d'alerte et se mobiliseront pour biaiser les données dans une direction favorable pour eux et pour les écoles. Cette tentation sera d'autant plus forte si les enseignants ont le sentiment qu'ils n'ont rien à dire dans le processus de développement des indicateurs ou si les informations produites par les indicateurs n'ont que peu d'utilité pour eux. Déjà maintenant on peut observer la manifestation de comportements de ce type. Par exemple, dans certains États des États-Unis qui collectent régulièrement des indicateurs sur les processus scolaires, on a recueilli des témoignages selon lesquels des responsables scolaires incitent les élèves à 'exagérer' leurs réponses, en particulier aux questions sur leurs expériences scolaires. Dans d'autres domaines, des réseaux informels d'enseignants ont fait passer des mots d'ordre parmi les collègues les invitant à sous-évaluer les données sur les salaires et à surévaluer les informations sur la charge de travail, dans le but d'obtenir des politiques plus favorables dans ces deux domaines. Ces pressions vraisemblablement seront proportionnelles à ce qu'on estime pouvoir perdre ou gagner avec les indicateurs" (30). Vision prémonitoire : au Royaume-Uni, les syndicats d'enseignants ont invité leurs adhérents à boycotter

les tests et la participation à l'enquête PISA de 2003. Leur résistance a réussi car le taux de réponse de l'échantillon ayant été inférieur à celui fixé par l'OCDE, les résultats du Royaume-Uni n'ont pas pu être pris en considération.

Dans le même ordre d'idées on peut citer le rapport publié en 1988 par le consortium IEES (Improving the Efficiency of Educational Systems, regroupant la Florida State University, l'Howard University, l'Institut for International Research et la State University de New York à Albany) sur les indicateurs d'efficacité et d'efficience de l'enseignement préparé par Windham (1988). L'intérêt de ce document, commandé par l'Agence américaine pour le développement international (AID), réside dans le fait qu'il a été conçu pour les pays en voie de développement. L'outil proposé, un ensemble d'indicateurs, visait à renforcer les capacités de gestion, de planification et de recherche en éducation des pays en voie de développement pour améliorer les performances de leurs systèmes d'enseignement. Deux aspects méritent d'être soulignés : la conception d'un ensemble d'indicateurs centré sur l'efficacité et l'efficience de l'enseignement ; l'application de ce type d'outil à des systèmes d'enseignement peu développés. La première caractéristique se retrouve dans la phase suivante de mise en œuvre centrée sur l'efficacité interne des systèmes d'enseignement et la deuxième dans la quatrième phase, lorsque l'OCDE lance, avec l'UNESCO et la Banque mondiale, le programme World Education Indicators (WEI, d'où le nom de pays-WEI pour désigner les participants du programme) conçu pour les pays en voie de développement.

Les années 1990 : la volonté des décideurs politiques

Dans la troisième phase, les protagonistes changent. Ce ne sont plus ni les spécialistes des sciences sociales ni ceux des sciences de l'éducation, mais les décideurs politiques eux-mêmes, en responsabilité de la gestion et de l'évolution des systèmes d'enseignement. Leur irruption sur la scène des indicateurs s'opère entre 1987 et 1992 à la suite de la crise et des interrogations concernant la qualité de l'enseignement et des systèmes éducatifs. Deux pays jouent un rôle déterminant : les États-Unis et la France. Leurs délégués sont parvenus à entraîner un groupe substantiel de pays membres pour obliger l'OCDE, dont les spécialistes de l'enseignement renâclaient à mettre sur pied et à produire un ensemble d'indicateurs de l'enseignement.

La production d'un ensemble d'indicateurs internationaux de l'enseignement par l'OCDE en 1992 n'a pas été une promenade de santé. Comme prévu par Oakes, un des experts consultés par l'OCDE, des pressions de toute part se sont manifestées pour essayer d'étouffer ou de modifier le projet dans l'œuf. Dans la coalition des opposants, se côtoient des statisticiens de l'éducation dénonçant scientifiquement la grossièreté des indicateurs et la représentation biaisée qu'ils donnent de l'enseignement ; des représentants des organisations d'enseignants

contestant politiquement la réalité de la crise de la qualité de l'enseignement, en particulier public, un large éventail de pédagogues ou de spécialistes des sciences de l'éducation engagés dans les innovations et les mouvements progressistes d'éducation argumentant éthiquement contre la volonté du pouvoir politique d'instaurer des formes de régulation de l'enseignement calquées sur les principes inspirant la nouvelle gestion publique, la gouvernance du secteur public, la gestion des performances dans l'administration. Nonobstant ces oppositions, l'OCDE parvint à publier en 1992 le premier ensemble d'indicateurs internationaux. Son but était de fournir aux décideurs des informations sûres et comparables sur l'état des systèmes d'enseignement au sens large (y compris le secteur privé). Les données sur les acquis des élèves n'avaient pas une place dominante. Dans la version préliminaire de *Regards sur l'éducation*, présentée en 1991 sous forme de rapport non imprimé et discutée lors d'une réunion internationale des producteurs d'indicateurs et des décideurs organisée à Lugano en septembre 1991, il n'y avait rien ni sur les acquis des élèves ni sur leurs résultats en termes de connaissances. C'est après un intense débat opposant décideurs politiques et scientifiques en réunions plénières à Lugano que les pays membres donnèrent mandat à l'OCDE de réviser le prototype et d'y inclure une section sur les acquis des élèves en utilisant les données fragmentées qui étaient alors disponibles sur le plan international –en particulier la deuxième enquête de l'IEA sur les mathématiques et les sciences (SIMSS 1982-1984) et l'enquête IAEP II de l'ETS, de 1991, qui fournissaient des données comparables sur les performances des élèves de systèmes d'enseignement différents.

Cette troisième phase donne deux points de repère pour notre sujet. Tout d'abord, la production d'indicateurs n'a jamais été associée à l'évaluation de la qualité de l'enseignement. La priorité était de disposer de renseignements éprouvés sur des enjeux politiques cruciaux pour gérer, d'un côté, les répercussions du débat sur la crise de la qualité de l'enseignement et la baisse du niveau d'instruction et, de l'autre, les conséquences budgétaires des politiques d'austérité économique et de contrôle des dépenses publiques. L'évaluation des systèmes d'enseignement n'a pas été abordée –pour preuve, *Making Education Counts: Developing and Using International Indicators*, le recueil des contributions des consultants sollicités par l'OCDE (1994b) pour cadrer la conférence de Lugano en septembre 1991 qui décida de réaliser un ensemble d'indicateurs internationaux de l'enseignement après avoir jugé la tâche impossible, personne n'y parle d'évaluation (OCDE 1994a).

La nouveauté la plus significative du programme fut l'attention dédiée à l'élaboration des indicateurs. D'une manière inhabituelle pour une organisation intergouvernementale comme l'OCDE, la méthode de travail adoptée a été participative et démocratique, axée sur la consultation systématique des producteurs de données pour parvenir à un consensus sur les indicateurs à publier. La consultation a eu un effet indirect non négligeable : la constitution, sur une période

relativement courte, d'un réseau mondial de spécialistes de la production d'indicateurs, visible lors des assemblées générales (terminologie hétérodoxe dans le jargon de l'OCDE). De 1989 à 1995, trois assemblées générales du projet INES (International Indicators of Education Systems) ont eu lieu avec la participation de la quasi-totalité des personnes concernées, à l'échelon mondial, par la production d'un ensemble international d'indicateurs de l'enseignement. La dernière a eu lieu en 1995 à Lahti (Finlande). Il n'y a plus eu ensuite d'assemblée générale véritable. L'OCDE en a, certes, organisé une quatrième en 2000 à Tokyo, mais cette rencontre n'avait que le nom d'assemblée générale, car la participation par pays était réduite à des délégations restreintes et les producteurs de données n'y étaient plus présents, retrouvant les canons d'une Conférence intergouvernementale. Seules les quatre premières versions de *Regards sur l'éducation*, titre du recueil d'indicateurs de l'enseignement produit par l'OCDE (1992, 1993, 1995 et 1996) furent le produit d'une intense coopération entre des centaines de spécialistes de disciplines différentes, actifs à des échelons divers des systèmes d'enseignement.

Les années 2000 : obnubilation pour les indicateurs de résultats et triomphe de la psychométrie comparée

La quatrième et dernière phase, pour le moment, commencée en 1997, est caractérisée par trois points marquants :

- l'amélioration considérable de la qualité des données, imputable en grande partie à la reprise en main du dossier des indicateurs par les statisticiens : l'adoption en 1997 par l'UNESCO de la révision de la CITE (classification internationale type de l'enseignement), l'extension de son emploi au traitement des statistiques nationales de l'enseignement, puis l'adoption en 1995 d'un questionnaire statistique commun à l'OCDE, l'UNESCO et à l'EUROSTAT ont été des facteurs techniques importants ;
- la modification du cadre théorique en 2002 orientant la composition et l'organisation de l'ensemble d'indicateurs produits par l'OCDE ;
- le lancement par l'OCDE du programme PISA d'évaluation cyclique des compétences des élèves de quinze ans.

Ces trois points ont profondément modifié le scénario international des indicateurs de l'enseignement en rendant possible de nouvelles analyses mais aussi en ouvrant les digues qui avaient permis de prévenir les craintes de déformation et d'abus d'utilisation des indicateurs.

Le résultat le plus frappant de cette phase a été l'importance prise par les indicateurs de résultats. De neuf dans l'édition 2001, où on faisait encore la distinction entre une section "résultats au niveau personnel, social et du marché du travail" (cinq indicateurs) et les indicateurs d'acquis des élèves (quatre), ils sont quatorze en 2002 ; quinze en 2003 ; douze en 2004. Dans l'édition de 2002, la

section réservée aux “résultats” qui, pendant une dizaine d’années, était placée en dernière position passe en tête. Rien là d’anodin : c’est la manifestation d’une volonté délibérée de mettre en avant les indicateurs de résultats et de valoriser les informations sur les acquis des élèves, recueillies par une enquête de l’OCDE réalisée au printemps 2000 pour le programme PISA. Ce changement est un tournant décisif dans l’histoire récente des indicateurs. La stratégie de l’OCDE en matière d’enseignement depuis 1995 a été inspirée par cette visée. Dans un document exposant le nouveau cadre d’organisation des indicateurs, le groupe de gestion stratégique avait justifié ce changement d’optique en affirmant qu’“on admettait désormais implicitement que plusieurs dimensions importantes du développement, du fonctionnement et de l’impact des systèmes éducatifs pouvaient être évaluées uniquement si on comprenait les résultats de l’apprentissage ainsi que ses relations aux inputs et aux processus au niveau des individus et des institutions” (OCDE 2001). C’est à la suite de cette nouveauté que le cadre conceptuel et d’organisation des indicateurs de l’enseignement a été changé en 2002, sans qu’il y ait eu de débat démocratique. Tout à coup, une décennie après la publication du premier ensemble d’indicateurs internationaux de l’enseignement, dans lequel avaient été insérés, après beaucoup d’hésitations et de multiples précautions, cinq indicateurs de résultats rubriqués comme des indicateurs expérimentaux et provisoires, on place, au cœur de l’ensemble le plus connu d’indicateurs internationaux de l’enseignement, cinq indicateurs de résultats tirés de données recueillies par un programme d’évaluation de masse conçu pour les besoins de la cause et traitées selon des méthodologies psychométriques particulières, imposées par une communauté influente de scientifiques. Ils avaient été construits à partir des données de l’enquête IAEP (International Assessment of Educational Progress) de l’ETS de 1991 et de la seconde enquête de l’IEA sur l’enseignement des mathématiques (SIMS) réalisée entre 1980 et 1982, ce qui montre par ailleurs l’aridité des informations comparables sur les résultats de l’enseignement disponibles. L’introduction de *Regards sur l’éducation 2002*, première version d’ensemble d’indicateurs de l’OCDE à inclure des indicateurs tirés de PISA, affiche ces intentions : “Le Programme international de l’OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA), lancé par les gouvernements pour étudier la performance des élèves de façon suivie en se servant d’un cadre conceptuel faisant l’objet d’un consensus à l’échelle internationale –aucune indication n’est donnée sur la procédure suivie pour parvenir à ce consensus– fournit à présent des données comparables sur les résultats de l’éducation et de l’apprentissage ainsi que sur les facteurs essentiels qui conditionnent ces résultats. Ce type d’information comble enfin ce qui aura longtemps été une sérieuse lacune dans le jeu d’indicateurs. PISA entend proposer de nouvelles bases pour alimenter le dialogue politique et relancer la collaboration autour de la définition d’objectifs de l’enseignement à la fois novateurs et réalistes, qui traduisent des jugements sur

les compétences utiles dans la vie adulte. Cette initiative traduit une volonté accrue de se concentrer sur les finalités de l'enseignement plutôt que sur les moyens qui lui sont consacrés. Ce changement de priorités permet de mieux guider les décideurs politiques dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer l'enseignement et mieux préparer les jeunes à faire leur entrée dans la vie adulte, dans un monde en pleine mutation placé sous le signe de la mondialisation" (7).

En mélangeant, dans une même grille conceptuelle et un même ensemble d'indicateurs conçus pour observer l'évolution des systèmes d'enseignement, des indicateurs sur les institutions de formation et les fournisseurs des services éducatifs, des indicateurs sur les curricula et l'environnement éducatif à l'intérieur des institutions de formation, des indicateurs sur le rendement de l'éducation à l'échelle individuelle, désignés comme indicateurs sur les participants individuels aux activités d'apprentissage (OCDE 2001), l'OCDE tombe dans un piège qu'elle a elle-même tendu, celui de la confusion entre indicateurs et évaluation. Ce faisant, elle se fait conditionner par sa propre production de données sur les acquis des élèves, y compris celles sur la littératie des adultes, autre grande enquête internationale gérée par l'OCDE entre 1994 et 1998. Première enquête jamais réalisée d'évaluation des compétences adultes, IALS, International Adult Literacy Survey, publiée comme une réalisation conjointe de Statistique Canada et de l'OCDE, elle portait sur les degrés de compétences des adultes dans la compréhension de textes écrits. Reprenant des études des années 1990 aux États-Unis, elle innovait sur plusieurs points, notamment en interrogeant les adultes de l'échantillon chez eux, dans leur cadre de vie privé. Après un premier tour auquel avaient participé neuf pays, l'enquête fut dupliquée deux fois, en 1996 et 1998. Le rapport final présente les résultats concernant vingt-trois pays (OCDE/Statistique Canada 1999). Par ailleurs, l'OCDE a continué à se servir pour la réalisation de ses indicateurs de résultats des enquêtes de l'IEA, notamment de TIMSS et de PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study).

Deux problèmes se présentent ici : le premier, déjà apparu au début de cette histoire, est celui de la formation des dirigeants, des décideurs et de la classe politique à comprendre, interpréter et utiliser les indicateurs et les statistiques de l'enseignement ; le deuxième est celui de la coexistence dans un même ensemble d'indicateurs de données de nature différentes, c'est-à-dire de données sur les compétences et les connaissances individuelles et de données systémiques.

Concernant la formation des décideurs, l'OCDE, se rendant compte que le volume d'indicateurs était devenu ingérable pour les décideurs –un volume bilingue de 150 pages en 1992, un volume bilingue de 300 pages en 1993 ; un volume de 378 pages pour chaque langue en 1995– décida en 1996 de lancer une série parallèle au recueil d'indicateurs appelée "Analyse des politiques d'éducation". Si le titre de la série a subi des modifications, le concept est resté stable : produire une brochure d'analyse politique de l'éducation en partant des indicateurs,

qui devait fonctionner comme un dispositif léger d'interprétation des indicateurs à l'intention des décideurs politiques. L'opération n'a réussi que partiellement, car rapidement cette série, qui aurait dû être un outil de divulgation, devint un exercice savant et académique permettant aux producteurs d'indicateurs de rédiger des essais scientifiques sur leurs données. Dans la première version de 1996, les chapitres renvoient directement aux indicateurs de *Regards sur l'éducation* en les citant nommément, pratique abandonnée ensuite. Cependant, cette seule initiative n'aurait pas suffi à aider les décideurs à comprendre les indicateurs et à s'en servir à bon escient, comme l'a démontré la façon dont les cercles politiques de plusieurs pays se sont appropriés des données PISA, avec la complicité des responsables du programme. La construction du test PISA et la manière dont l'OCDE a présenté les scores en ont facilité une exploitation simpliste (Bottani & Vrignaud 2005).

Concernant le deuxième problème, le mélange de données d'ordres différents et d'unités d'analyses multiples, il est indéniable que "les décideurs, comme l'affirme l'OCDE, souhaitent être renseignés sur les connaissances et les compétences des élèves de leur pays et savoir comment ces acquis se comparent à ceux des jeunes d'autres pays" (DEELSA/ED/CERI/CD 2001, 97). La terminologie utilisée ici mérite attention : pour l'OCDE, les systèmes d'enseignement ne sont que des institutions nationales. Dans ses analyses elle réduit souvent, implicitement, les systèmes d'enseignement aux dispositifs étatiques d'enseignement. Pour autant, le lien entre les scores obtenus dans les tests des enquêtes internationales sur les connaissances des élèves et le fonctionnement des systèmes d'enseignement n'est pas évident. Par exemple, la correspondance entre les tests et les programmes d'enseignement a été une pierre d'achoppement permanente pour l'IEA (International Association for Evaluation of Educational Achievement). L'OCDE a préféré trancher dans le vif et a renoncé à construire des tests reflétant les contenus des programmes d'enseignement. Un groupe de travail de l'OCDE interne au projet des indicateurs internationaux (le réseau A) s'est penché pendant quatre ans sur ces enjeux mais, plutôt que d'analyser les relations entre évaluation des élèves et programmes d'enseignement, il a étudié une stratégie de collecte régulière, rapide et sûre des données sur les acquis des élèves. Le rapport livré en avril 1997 est le document fondateur du programme de l'OCDE d'évaluation des acquis des élèves (PISA). Il décrit en détail la structure et l'organisation du dispositif d'évaluation des connaissances, des compétences et des qualifications des jeunes à quinze ans, sans discuter le sens de ces informations quant au niveau de littératie des jeunes par rapport au fonctionnement des systèmes d'enseignement. Même en supposant que les tests soient univoques et non ambigus (ce qui n'est pas), même en admettant qu'ils se déroulent selon des procédures strictes, comparables dans les différents systèmes d'enseignement (ce dont on peut douter), leurs résultats ne peuvent être considérés ni comme parfaitement comparables ni

comme un miroir fidèle de la qualité d'un système d'enseignement. Ces résultats sont peut-être les meilleurs qu'on puisse obtenir, à l'heure actuelle, à l'échelon mondial, compte tenu des rouages de financement, des organisations internationales qui régulent ces entreprises d'évaluation, mais ils ne sont pas parfaits et doivent être traités avec beaucoup de précautions. Des questions demeurent : de quoi ces tests sont-ils le reflet ? Que représentent ces résultats ? Qu'en infère-t-on ? Il ne suffit pas de bâtir une base de connaissances, aussi solide soit-elle, pour produire des indicateurs à intégrer dans un ensemble censé surveiller l'état et l'évolution des systèmes d'enseignement. Ce n'est pas la base de données en soi qui est problématique –encore faut-il que soient respectés les standards techniques de qualité reconnus dans le domaine (Postlethwaite 2004)– mais le passage automatique de la base de données sur les acquis et compétences à des indicateurs intégrables dans un dispositif visant à fournir des renseignements sur la gestion, l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'enseignement.

Cet assemblage pose trois problèmes :

- celui de la compatibilité de ces données entre elles et de la validité de leur inclusion dans un ensemble unique ;
- celui de la validité des inférences suggérées par les coïncidences de ces données ;
- celui de l'évaluation du système (l'équivalent d'une marque dans le système commercial), c'est-à-dire son efficacité, son efficience, la concordance entre ses performances et ses objectifs, ses modalités de fonctionnement par rapport à sa taille et à ses ressources avec des indicateurs d'acquis individuels mis en relation avec des facteurs multiples sur la base de suppositions ou d'hypothèses précaires.

Ces questions ne mettent en jeu ni la pertinence ni l'utilité des indicateurs en soi, mais leur exploitation et leur emploi.

Les indicateurs dans la pratique

J e me suis concentré sur les indicateurs internationaux produits par l'OCDE car ce cas est emblématique : premier élaboré dans le domaine de l'enseignement, il est un des plus connus et la qualité statistique des données utilisées pour construire les indicateurs est remarquable. Sur le plan international il y a néanmoins des démarches qui aboutissent ou pourraient aboutir à des ensembles alternatifs fondés sur des systèmes différents de valeurs, d'autres définitions de la qualité de l'enseignement, qui ne prétendent pas à la neutralité de l'information sous le manteau de la rigueur statistique et technique. Ainsi les indicateurs de développement humain dans le monde, publiés par le PNUD depuis 1990, qui contiennent une batterie d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux.

La méthode utilisée par le PNUD a été amplement discutée dans les milieux spécialisés (Gadrey & Jany-Catrice 2005) car le cadrage des indicateurs du PNUD est très différent de celui adopté par l'OCDE.

Un autre ensemble alternatif d'indicateurs des systèmes d'enseignement, sur l'équité, est proposé par le GERESE (Groupe européen de recherche sur l'équité des systèmes éducatifs), dans le cadre d'un projet soutenu par la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne (Socrates SO2-610BGE). Ce groupe a élaboré un cadre conceptuel inspiré par différentes théories de la justice appliquées à l'éducation et l'a validé en calculant un ensemble de vingt-neuf indicateurs et en proposant des démarches originales dans la perspective de la construction d'indicateurs de l'enseignement en fonction d'un ordre de valeurs sociales susceptibles de mettre en évidence les effets des techniques de gouvernement sur la justice sociale (GERESE 2005)?

Dans différents pays, Canada, États-Unis, France, Suisse, Belgique (communauté néerlandophone) par exemple, au cours de ces derniers quinze ans, ont été produits des ensembles d'indicateurs de l'enseignement conçus pour le pilotage et le suivi (monitorage) des systèmes d'enseignement. Dans certains systèmes politiques fédéralistes on a aussi commencé à produire des ensembles d'indicateurs à l'échelon régional –en Suisse pour les Cantons de Genève ou du Tessin ; en Italie, dans une perspective politique particulière, où des régions produisent leur ensemble d'indicateurs de l'enseignement en accompagnement d'un processus de dévolution et décentralisation des compétences en éducation dans un système autrefois hyper-centralisé. Ces ensembles ne sont ni une copie ni une reproduction de ceux de l'OCDE dont ils s'écartent car ils ont été élaborés à partir d'autres cadres théoriques. Conçus en fonction soit de l'organisation du système d'enseignement (par exemple en France), soit de ses priorités de fonctionnement (par exemple à Genève), soit de ses finalités propres (par exemple au Tessin). Ces ensembles n'ont pas été développés pour évaluer les systèmes d'enseignement.

Pour conclure ce travelling, un mot sur *L'État de l'École*, ensemble d'indicateurs produit tous les ans par le ministère français de l'Éducation nationale depuis 1991. Il comprend trente indicateurs calqués sur la structure du système français. Dans un article qu'il lui consacre, Meuret (2001) discute les effets de la production de ces indicateurs et remarque "qu'il est assez facile de s'apercevoir que le débat sur l'éducation en France porte depuis dix ans sur des thèmes qui ne sont pas abordés dans la brochure". Force est de constater que la production d'ensemble d'indicateurs n'engendre pas en soi des changements dans les politiques de l'éducation. Il n'y a pas de retombées automatiques imputables ni à une plus grande transparence sur la nature et le fonctionnement du système d'enseignement ni à une production abondante de données ni à une amélioration de la qualité des informations. Le système peut rester imperméable à ces changements

ou à ces efforts, comme le constate Meuret. Il ne faut pas se faire d'illusion sur la valeur des indicateurs ni l'importance qui leur est attribuée dans ce domaine. C'est la politique qui se sert des indicateurs et des évaluations et non les indicateurs ou les évaluations qui conditionnent ou déterminent les politiques. Parfois les intérêts des uns rencontrent ceux des autres, mais cette coïncidence est plus le fruit du hasard ou de la volonté de pouvoir que d'une stratégie démocratiquement délibérée pour améliorer des systèmes d'enseignement. Une meilleure connaissance du système n'est pas en soi un avatar de changement. Celui-ci s'enclenche seulement si d'autres ingrédients sont présents. Pour Meuret, ce qui a manqué en France c'est "un débat sur l'éducation auquel les usagers, et plus largement les citoyens, seraient admis à participer" (25). Le contenu et la conception de l'ensemble d'indicateurs concourent en partie aussi à expliquer cet échec : l'absence de certaines données – "par exemple sur la qualité de la vie à l'école" précise l'auteur– "considérées impertinentes dans le débat sur l'enseignement tel qu'il se déroule entre professionnels" peut expliquer la faiblesse de l'impact de l'effort de clarification et d'amélioration de l'information.

Au moins pour un système d'enseignement, le paramètre décisif pour que les indicateurs aient une retombée semble la procédure de production et plus particulièrement l'appropriation par les réseaux d'enseignement du cadre conceptuel de choix, des hypothèses sous-jacentes relatives à l'évolution de l'école et, *dulcis in fundo*, des indicateurs eux-mêmes. À cette condition, il est plus difficile de réduire la production des indicateurs à une opération de pouvoir ou d'en faire un acte de terrorisme intellectuel imposant aux usagers un modèle éducatif venu d'ailleurs, sans se soucier de leurs préoccupations ou de leurs aspirations. L'Office fédéral de la statistique (OFS) de Suisse en donne un exemple paradoxal. Il a publié en août 2005 un rapport comparant les prestations de l'enseignement en Suisse avec les objectifs adoptés par l'Union européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne ("Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. 2005 Report" <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/progressreport05.pdf>).

L'étude visait à démontrer que l'enseignement en Suisse ne se portait pas si mal, malgré les résultats peu gratifiants obtenus par les élèves de quinze ans dans l'enquête PISA. Cet office, en s'appuyant sur des données internationales qu'il ne maîtrise pas et sur ses données nationales, a publié un rapport, antidote pour tranquilliser l'opinion, les médias, les enseignants, les décideurs sur l'état de l'enseignement en Suisse. Face à cette publication, exemple d'exploitation acritique des données et des indicateurs internationaux, les responsables cantonaux de l'enseignement, qui n'avaient pas été consultés, réagirent, en prenant leurs distances par le communiqué ci-dessous adressé dès août 2005 aux responsables de l'enseignement en Suisse :

“Mesdames, Messieurs,

Nous vous faisons parvenir ci-joint, à titre d'information préalable, le communiqué de presse qui va être publié par l'Office fédéral de la statistique pour présenter le rapport intitulé “Le système d'éducation suisse en comparaison européenne”. (Nous ne possédons pas le rapport lui-même).

Si les médias s'adressent à vous pour des questions de rang, classement et autre place de podium, nous vous recommandons de ne pas entrer en matière. Ce sont des questions qui n'ont pas d'intérêt pour cette étude et qui sont difficiles à comprendre sur la base du communiqué de presse.

En revanche, ce qui nous paraît important, c'est que le système éducatif suisse :

a) est mesuré à l'aune des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne adoptée par l'UE, b) est comparé à la moyenne européenne et c) est mis en parallèle avec certains pays européens en particulier.

Il ressort en l'occurrence de ce rapport que les résultats obtenus par la Suisse se situent, dans tous les domaines évoqués dans le communiqué de presse, au-dessus de la moyenne européenne et que la Suisse a déjà atteint ou dépassé les niveaux de référence (*benchmarks*) fixés par l'UE pour 2010. Il va de soi que, dans certains domaines, certains pays se révèlent meilleurs que la Suisse et il est clair également que la Suisse doit poursuivre ses efforts en vue d'améliorer son système éducatif.

Avec mes salutations les meilleures.

XY... Chef de l'Unité de coordination Développement de la qualité CDIP / EDK

(Conférence des chefs des départements cantonaux de l'Instruction publique)

Conclusion

L'interrogation sur le rôle des indicateurs dans les politiques de l'éducation est dominée par les enjeux de l'évaluation et concerne une question cruciale pour la recherche en éducation, celle de l'espace de liberté dont jouit la science. En effet, le développement des indicateurs de l'enseignement, aussi bien à l'échelon international, national voire régional, oblige à faire face aux questions relatives à l'emploi de cet outil et à son utilisation. Jonas (1903-1993), philosophe allemand, élève de Heidegger, a approfondi cette distinction dans son œuvre et tout particulièrement dans *The Imperative of Responsibility: In Search of Ethics for the Technological Age* (1979). Il propose de distinguer la science “dévouée essentiellement à la connaissance de ce qui nous entoure” et “la non-science, c'est-à-dire la technique, dévouée au contraire à modifier la réalité”. Est-ce qu'on peut soutenir que les indicateurs sont une démarche cognitive neutre qui ne prétend pas modifier les systèmes d'enseignement ? Est-ce qu'ils font partie de la science selon la définition de Jonas ou de la non-science ? N'y aurait-il pas un degré de naïveté à prétendre que les indicateurs ne sont qu'un outil de connaissance, sans incidence sur la réalité de l'enseignement, sur les modalités de fonctionnement de l'appareil scolaire ? La production d'ensemble d'indicateurs, soutenue et encouragée par les autorités scolaires, est-elle neutre ?

La dichotomie de Jonas n'est pas défendable. La caractéristique de la réalité physique, celle dans laquelle nous sommes immergés, celle qui nous constitue ou que nous façonnons, est qu'elle peut être connue uniquement si on la modifie. Cet acquis théorique nous a été légué par les avancés scientifiques du XX^e siècle. Ce principe s'applique aux sciences humaines et aussi à la connaissance des systèmes d'enseignement. Posons donc comme valable l'axiome selon lequel aucune démarche cognitive ne laisse indemne l'objet qu'elle observe, mesure, analyse, compare, déchiffre. Il n'y a pas de ligne de démarcation ontologique claire entre le champ de la science et celui de la technique ni entre la connaissance du réel et sa modification. Il est impossible à la fois d'attribuer un statut éthique distinct à ces deux opérations et d'estimer qu'existe une liberté indéfinie pour les processus cognitifs et une responsabilité limitée, lorsque la connaissance s'applique à des processus ou à des actes visant à modifier la réalité. Les indicateurs produisent de la connaissance sur les systèmes d'enseignement et, en même temps, leur conception, installation et production les modifient. La remarque vaut pour l'évaluation. Cette situation spéculative ne signifie pourtant pas une similitude entre développement des indicateurs et programmes d'évaluation.

Malheureusement, nous ne connaissons que de manière imprécise et limitée les effets du développement des indicateurs sur l'évolution des systèmes d'enseignement. Ils sont probablement multiples et différenciés, mais pour le moment nous ne pouvons pas aller plus loin dans les inférences et les suppositions. Il n'y a pas d'imperméabilité entre développement et construction d'un ensemble d'indicateurs d'un côté et changements des systèmes d'enseignement de l'autre. Il serait faux de prétendre que les indicateurs n'ont ni effets ni répercussions sur les politiques d'éducation et la gouvernabilité des systèmes d'enseignement. Si un ensemble d'indicateurs n'est pas uniquement le produit d'une politique déterminée, il ne se situe pas non plus en dehors du champ politique et des processus visant à changer l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'enseignement et les techniques de gouvernement. Établir un lien direct entre le développement d'ensembles d'indicateurs et l'évaluation de la qualité de l'enseignement est par ailleurs problématique. Ce sont deux opérations différentes, greffées différemment sur le tronc de la politique d'enseignement et des réformes scolaires, qui n'ont pas les mêmes fonctions. La production d'indicateurs et l'évaluation ont une incidence sur le fonctionnement des systèmes d'enseignement, sans être nécessairement l'expression d'une même politique d'éducation. Nous ne pouvons non plus exclure qu'il y ait des affinités entre ces deux démarches et que l'une exploite ou utilise l'autre. Les stratégies nécessaires pour extrapoler des données adaptées pour la construction d'indicateurs de réussite en partant des évaluations sur grande échelle sont complexes d'autant que ces évaluations posent à leur tour des problèmes de fiabilité, qui ne sont qu'en partie résolus. Ainsi, l'articulation

entre évaluation des acquis des élèves sur une vaste échelle et développement d'ensembles d'indicateurs ne va pas de soi et doit être abordée avec précaution (Porter & Gamoran 2002).

Références bibliographiques

- BERGER E., BOTTANI N., SOUSSI A., OSTINELLI G., GAUVRAU C. & RHYN H. 2005 "De l'émergence du courant *School improvement* et exemples d'applications", *Revue française de pédagogie*-148, 119-133
- BOTTANI N. & VRIGNAUD P. 2005 *La France et les évaluations internationales*, Paris, Haut Conseil de l'évaluation de l'école
- BOTTANI N. 2005 Des indicateurs dans l'enseignement : une contribution à la comparaison internationale. Intervention lors du colloque sur la comparaison en éducation organisé par la FPSE, Université de Genève, 8-9 décembre 2005, sous presse
- COMMISSION EUROPÉENNE 2005 "Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training" Report, Bruxelles
- GADREY J. & JANY-CATRICE F. 2005 *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte
- GERESE 2005 *L'équité des systèmes éducatifs européens. Un ensemble d'indicateurs*, Service de pédagogie théorique et expérimentale, Université de Liège
- JONAS H. 1979 *The Imperative of Responsibility: In Search of Ethics for the Technological Age*, Chicago, University of Chicago Press 1984 ; pour la traduction en français : *Le principe de responsabilité*, Flammarion, 1998
- LAND K.C. 1970 "Social Indicators", *Social Science Methods*, New York, Free Press
- MCBEATH J. 1999 *Schools Must Speak for Themselves : The Case for School Self-Evaluation*, London, Routledge
- Self-Evaluation in European Schools: A Story of Change
- MEURET D. 2001 "De la contribution des indicateurs au débat sur l'éducation. Une étude de cas : L'État de l'École", *Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales*, Bruxelles, De Boeck
- MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE, DIRECTION DE LA PROGRAMMATION ET DU DÉVELOPPEMENT
Publication annuelle, *L'État de l'école*. Paris
- NUTTAL D. 1994 "Choosing Indicators", *Making Education Count : Developing and using international Indicators*, Paris, OECD
- OAKES J. 1986 *Education Indicators. A guide for Policymakers*, Center For Policy Research in Education
- OCDE 1992, 1993, 1995, 1996 *Regards sur l'éducation*, Paris, OCDE
- OCDE 1994a *Évaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*, Paris, OCDE
- OCDE 1994b *Making Education Counts: Developing and Using International Indicators*, Paris, OCDE
- OCDE 2001 *Indicators of Education Systems: Scope of INES Activities*, EELSA/INES/SMG (2001)12, Paris (document interne)

- OCDE/STATISTIQUE CANADA 1999 *La littératie à l'ère de l'information*, Paris, OCDE
- PORTER A. & GAMORAN A. 2002 *Methodological Advances in Cross-National Surveys of Educational Achievement*, Washington D.C., National Academy Press
- POSTLETHWAITE N. 2004 *Monitoring Educational Achievement*, UNESCO, IPE, rapport 81 de la série *Fundamentals of educational planning*, Paris
- THE NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION 1983 *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform. A Report to the Nation and the Secretary of Education* United States Department of Education, Washington, D.C.
- WINDHAM D. 1988 *Indicators of Educational Effectiveness and Efficiency, Improving the Efficiency of Educational Systems*, United States Agency for International Development, Washington, D.C.

Promouvoir la qualité : comparaisons internationales et questions méthodologiques

MARILYN OSBORN

Graduate School of Education

University of Bristol, 35 Berkeley Square, Bristol, BS8 1JA

Marilyn.Osborn@bristol.ac.uk

En Europe et ailleurs, les systèmes éducatifs sont actuellement engagés dans une quête de “qualité” et d’“efficacité”, généralement définies en termes de résultats des élèves. La pression exercée par les comparaisons internationales de résultats s’est accrue partout. Ces comparaisons internationales ont été utilisées pour légitimer des critiques sur l’état des systèmes nationaux d’éducation et pour justifier des transformations radicales des politiques d’éducation (Alexander 2000). L’un des objectifs du Forum pour l’Éducation Mondiale (2002) concernait la qualité de l’éducation et ses membres ont pris la résolution d’“améliorer tous les aspects de la qualité de l’éducation et de garantir l’excellence pour tous à travers l’atteinte de résultats précis et mesurables” (EFA 2002). Mais cela soulève des questions pour les décideurs politiques qui cherchent à rendre opérationnelle cette rhétorique mondiale dans leurs systèmes éducatifs nationaux. Comment la qualité et l’efficacité peuvent-elles être définies ? La qualité pour qui ? De nouvelles formes d’inégalité ou d’exclusion n’émergent-elles pas au vu de ces pressions internationales ? Quelles sont les questions méthodologiques sous-jacentes à l’examen de ces problèmes dans une conjoncture interculturelle ?

Au cours des dernières années, ce mouvement pour améliorer la qualité a conduit à une tendance croissante visant à emprunter les pratiques et les politiques d’éducation d’un cadre national où elles apparaissaient efficaces pour tenter de les transplanter dans un autre cadre en faisant peu de cas du sens réel de la conjoncture dans laquelle elles étaient importées. Beaucoup des études comparatives internationales utilisées de cette façon ont employé des méthodes d’enquêtes à large échelle et des comparaisons internationales de résultats scolaires. Par leur nature, ces études ont été incapables de prendre totalement en compte la culture. Pourtant, la compréhension des pratiques et des perspectives éducatives dans leur culture est fondamentale pour saisir la mise en œuvre des apprentissages.

Un argument mis en avant par beaucoup de comparatistes depuis la première moitié du siècle dernier, à commencer par Sadler (1900) et souvent repris,

est qu'«en étudiant les systèmes éducatifs étrangers nous ne devrions pas oublier que les choses hors des écoles comptent plus que les choses à l'intérieur et qu'elles tendent même à les gouverner et les interpréter». C'est une leçon plus ignorée maintenant par nombre d'études à large échelle consacrées à la réussite scolaire – celles effectuées par l'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), par l'OCDE ou d'autres – qui cherchent à mesurer l'efficacité et la valeur de différents systèmes éducatifs à travers l'atteinte de résultats définie selon une réussite académique en grande partie univoque. Souvent, de telles études supposent que la culture et les systèmes éducatifs peuvent être traités séparément et par compartiments. Toutefois, des critiques pertinentes de ces études ont été mises en avant par un grand nombre d'auteurs (Goldstein 1995, 1996 ; Gorard 2001 ; Bonnet 2002). Par exemple, Bonnet met l'accent sur les difficultés de la comparabilité et les biais culturels dans la plus récente, l'enquête PISA, comparant les résultats d'un échantillon d'individus âgés de 15 ans en lecture, mathématiques et sciences. Il pointe une attention exagérée à l'analyse socio-économique au détriment des facteurs linguistiques et culturels et d'une prise en compte du cadre éducatif d'où sont extraits les résultats. Un peu avant, un numéro spécial de la revue *Assessment in Education* (1996) édité par Goldstein, contenait des critiques d'études antérieures de l'IEA portant sur des aspects techniques, notamment la comparabilité et montrant, par exemple, que des écarts attribués aux différences entre systèmes relevaient en fait de la culture (Cumming 1996, Brown 1996, Murphy 1996, Kellaghan 1996).

Cet article reprend les préoccupations des comparatistes d'aujourd'hui et celles des générations passées, visant à identifier l'influence de la situation dans la comparaison des systèmes éducatifs. Il démontre notamment l'importance de comprendre, à travers la comparaison interculturelle, les relations entre la conjoncture nationale, l'éthos institutionnel, les pratiques pédagogiques et leur rôle dans le développement de l'identité de l'apprenant. Comment s'entrecroisent-ils selon les différences de classe sociale, de genre, d'ethnicité pour influencer les perspectives et l'expérience des jeunes apprenants ?

Ce papier fournit des arguments pour comprendre les expériences vécues par les élèves et l'effet sur leurs attitudes dans l'enseignement et les apprentissages. En les illustrant, je m'appuierai sur les grandes lignes d'un programme de recherche comparée impliquant quatre projets financés par l'Economic and Social Research Council, que j'ai conduits avec des collègues, pour mettre en valeur les atouts d'une recherche comparée macro et micro dans une étude liant des systèmes, des écoles et des individus. Dans ces enquêtes, commencées en 1984 et qui se poursuivent, nous avons montré d'abord, en comparant des enseignants du primaire en Angleterre et en France, comment la construction de leur identité professionnelle et, par conséquent, leurs préférences, leur définition de leurs responsabilités, sont fonction de la culture et des traditions nationales propres au

système éducatif dans lequel ils travaillent. À partir de deux conjonctures nationales de traditions très différentes (l'Angleterre et la France), nous avons été capables d'étudier, avant et après des réformes éducatives significatives, la manière dont les enseignants des deux pays négociaient les contraintes qui leur étaient imposées en fonction de valeurs professionnelles, de représentations nationales et interprétaient leurs préférences, leurs pratiques pédagogiques souvent très différentes de celles préconisées par la politique gouvernementale (Osborn & al. 1998).

Plus récemment, à travers une étude comparée des élèves du primaire et du secondaire, nous avons démontré la façon dont les cultures et les traditions éducatives nationales en Angleterre et en France conduisent à des différences significatives dans la manière dont les élèves abordent les apprentissages et définissent leur rapport à l'école, ce qui a des implications claires pour les définitions de la qualité et de l'égalité. Dans l'étude QUEST (Quality in Experience of Schooling Trans-nationally), nous avons utilisé des évaluations en mathématiques, en lettres, des entretiens et des questionnaires conçus pour établir la façon dont la performance des élèves différait d'un pays à l'autre et pour explorer les raisons pédagogiques et culturelles de ces différences. Un échantillon de 800 enfants âgés de 9 à 11 ans, la moitié dans chaque pays, assurait un large brassage socio-économique et géographique en sélectionnant quatre écoles dans chacune des quatre régions contrastées : le Kent et l'Avon en Angleterre, le Pas-de-Calais et les Bouches-du-Rhône en France.

Tous les enfants ont rempli un questionnaire en présence d'un chercheur formé pour l'occasion. Ce questionnaire contenait des questions fermées et ouvertes couvrant pour chaque enfant : –sa perception de l'enseignement et du curriculum ; sa représentation des objectifs de l'éducation ; –sa vision de l'école et d'un élève idéal ; ses perspectives sur l'identité nationale et la citoyenneté.

Nous avons aussi conduit des observations de classes et des entretiens avec un sous-échantillon d'enfants afin d'avoir une idée plus approfondie sur les questions soulevées par les questionnaires. En outre, ces observations de classe ont fourni des éléments sur la façon dont les enseignants organisaient les apprentissages dans leurs classes ainsi que sur le comportement des élèves.

Les élèves ont passé aussi des tests spécialement préparés pour la recherche. En les compilant, nous avons sélectionné des questions respectant l'ampleur et la profondeur de chaque curriculum. L'étude a montré qu'il y avait des forces et des faiblesses significatives dans les performances des enfants dans les deux pays et qu'elles reflétaient des différences de contenus d'enseignement et de nature des tests. Ces résultats ont servi à souligner les dangers des comparaisons internationales de performance simplistes et à éclairer la nécessité pour les gouvernements de bien réfléchir à la nature de ce qui était testé étant donné son "effet submergeant" sur les préférences affichées par les enseignants et les élèves.

En s'intéressant à l'étape suivante de la scolarité, la dernière étude de ce programme de recherche, ENCOMPASS (Education, National Culture and Attitudes to Secondary Schooling), comprenait une troisième conjoncture nationale, très particulière, le Danemark. Il s'agissait d'étudier les élèves au début de l'enseignement secondaire, en se centrant sur les relations entre la conjoncture nationale, celle de l'école et la nature de l'expérience scolaire des élèves.

L'étude a mis en évidence les traditions culturelles de trois systèmes éducatifs : en Angleterre, en France et au Danemark. Elle a montré que le système éducatif anglais avait grandi dans une tradition libérale du laisser-faire, associée traditionnellement au volontarisme, à l'autonomie locale et à une offre différenciée. Elle a promu une pédagogie individuelle centrée sur l'enfant qui a, historiquement, toujours considéré les élèves comme des individus dont les besoins et les capacités nécessitaient différents types et niveaux d'éducation. Par contraste, l'éducation en France a été organisée selon l'idéal républicain, qui voit l'État comme ayant l'obligation de fournir une éducation universelle permettant l'égalité des chances pour tous. Traiter les élèves différemment a été considéré traditionnellement comme moralement inacceptable. Le système français s'appuie sur une conception intégrative de la citoyenneté et de la nationalité et est fondé sur des traditions rationalistes du savoir devant promouvoir les valeurs nationales et la solidarité sociale. Le système danois est encore différent avec une tradition forte de communautarisme donnant moins d'importance à l'autonomie professionnelle mais reposant davantage sur une forte tradition populaire de démocratie locale et de partenariat social. Traditionnellement intégré à la collectivité locale, il lui rend des comptes. L'accent est mis sur l'importance du groupe plus que sur celle de l'individu et sur la dimension affective au cœur d'une relation étroite entre le professeur et un groupe d'élèves.

Ces différentes traditions nationales et culturelles se reflètent dans l'organisation et les pratiques propres à chaque système éducatif. En particulier, elles sont perceptibles dans l'équilibre des deux rôles centraux des systèmes formels d'éducation, à savoir l'inculcation du savoir et des compétences d'un côté (la fonction cognitive) et de l'autre, le façonnement des valeurs et des attitudes dans la préparation du rôle futur du citoyen (la fonction affective). Plus récemment, des tensions à l'intérieur de l'ensemble des trois systèmes et des préoccupations concernant les standards, l'efficacité et l'obligation de résultats (accountability) ont guidé beaucoup des initiatives politiques dans ces trois pays. En Angleterre, les réformes récentes ont combiné un accroissement de la régulation centrale sur les curricula et l'évaluation avec une plus grande autonomie des écoles, au moins en termes financiers. Un quasi-marché a été établi qui définit l'éducation comme un service aux consommateurs. L'accent s'est déplacé quelque peu vers des préoccupations cognitives plutôt qu'affectives. Au Danemark, les réformes ont maintenu le pouvoir local à l'intérieur d'un cadre national et encouragé l'idéal

démocratique dans les écoles, en donnant de l'importance aux droits de l'élève et à l'engagement des parents dans l'éducation. Il y a toujours une forte mise en valeur de la dimension affective mais des préoccupations croissantes sont nées à propos de la performance des écoles danoises dans les comparaisons internationales de résultats. En France, une prise de conscience grandissante du pluralisme dans la société a conduit à des réformes libérant des marges de manœuvre en décentralisant quelques pouvoirs. L'incidence croissante de la violence dans certaines écoles françaises a aussi appelé un élargissement du rôle de l'enseignant pour qu'il intègre des dimensions affectives.

Telle est la conjoncture du programme ENCOMPASS. Cet article s'appuie d'abord sur des exemples tirés de ces études pour discuter des problèmes apparus dans les comparaisons et la façon dont l'équipe a tenté de les résoudre. Ensuite, les méthodes utilisées dans la recherche seront décrites. Tout au long de l'article, la force et la valeur potentielle d'une approche multistratifiée seront éclairées, combinant méthodes quantitatives et qualitatives, surtout quand elle est conçue et mise en œuvre dans une équipe de recherche transnationale à partir d'une perspective à la fois internaliste et externaliste.

Problèmes propres à la recherche comparée

A maints égards, les études comparées du type de celles décrites ci-dessus offrent un laboratoire éducatif idéal puisqu'elles permettent que des hypothèses ethnocentriques puissent être questionnées par la mise en évidence de pratiques alternatives au moins assez profondément ancrées dans leur propre culture. Comme en rendront compte, je l'espère, les résultats du projet qui vont suivre, ces comparaisons internationales approfondies peuvent offrir un ensemble inégalé de pistes de réflexion et offrir des contrastes qui peuvent servir de base à un développement de nouvelles perspectives théoriques.

Néanmoins, la rareté des études comparatives de ce type, en dépit de leurs incontestables atouts, est révélatrice de leurs difficultés méthodologiques. Il est bien moins difficile de conduire une étude de cas par pays ou des études spécifiques de l'offre éducative qui prennent finalement peu en compte le poids essentiel des conjonctures nationales. En dépit de leur croissance rapide au cours des dernières années, certaines recherches en éducation comparée manquent toujours de rigueur théorique et méthodologique, soit parce que les systèmes éducatifs sont choisis à des fins de comparaison plus pratiques que logiques, soit parce qu'aucune tentative n'est faite de s'appuyer sur les comparaisons pour formuler plus de considérations générales sur les relations entre éducation et société.

Dans des articles récents, Broadfoot (2000) et Alexander (2000) ont tenté de délimiter l'étendue des activités qui pouvaient être appelées recherche comparée. Alexander dresse une distinction entre une vieille et une nouvelle éducation

comparée ainsi qu'entre l'éducation comparée et la comparaison orientée par les politiques éducatives. Broadfoot distingue les grandes études internationales quantitatives, utilisées pour intensifier la prise de conscience des différentiels de réussite, et les études plus qualitatives qui ont contribué à une perception collective de l'interrelation des différents facteurs culturels impliqués et des dangers d'une assimilation grossière des politiques. Elle défend le principe d'une troisième voie dans la recherche comparée employant "davantage d'outils conceptuels post-modernes" et centrée sur les individus et leur accès aux apprentissages plutôt que sur les systèmes et les problèmes posés par l'offre scolaire (Broadfoot 2000, 363). C'est dans cet esprit qu'est écrit cet article avec une attention particulière pour les apprenants et la façon dont ils se situent dans une culture plus large. Il prend appui sur des études qui sont conçues comme explicitement comparatives, fondées sur une logique cohérente dans leur choix visant à éclairer des constantes (ces facteurs qui peuvent être vus comme universels par rapport à une situation particulière comme le fait d'être un élève de l'enseignement secondaire) et des conjonctures (des facteurs qui ont plus de chances d'être davantage culturels).

L'un des articles tirés du premier des quatre projets de comparaison (Broadfoot & Osborn 1992) décrit quelques questions qui méritaient d'être résolues, en s'appuyant sur les travaux de Warwick & Osherson (1973) qui avaient identifié certains problèmes de base apparaissant dans l'analyse comparée selon que la méthode est une enquête par échantillons, une observation participante, une analyse historique ou toute autre approche. Ainsi se posent des questions : –d'équivalence conceptuelle ; –d'équivalence de mesure ; –d'équivalence linguistique ; –d'échantillonnage.

Quoique ces problèmes puissent survenir avec n'importe quelle méthode, ils apparaissent de manière plus évidente dans l'usage de combinaisons de méthodes comme celles du programme d'études ENCOMPASS et en particulier l'enquête par questionnaires.

Équivalence conceptuelle

L'une des questions théoriques fondamentales dans l'analyse comparée est de savoir si les concepts sous-jacents à l'étude ont un sens équivalent dans toutes les cultures étudiées. Ils peuvent être plus ou moins propres à une culture (même, comme il est apparu dans cette étude, pour un concept apparemment aussi peu ambigu que le style d'enseignement). Des termes particuliers peuvent ne pas avoir leurs contreparties dans toutes les cultures. L'un des défis majeurs pour la recherche comparée est alors de "fournir des définitions conceptuelles qui possèdent un équivalent, quoique pas forcément un sens identique, dans des cultures différentes". Ces problèmes sont réduits en partie sans être éliminés quand on

compare deux sociétés industrielles occidentales. Il peut y avoir davantage de concepts communs mais il y a encore des problèmes d'équivalence conceptuelle. Par exemple, dans notre étude des enseignants du primaire en Angleterre et en France nous avons trouvé que le terme "accountability" n'avait pas d'équivalent en français et que par conséquent l'expression "responsabilité professionnelle" était choisie, parce qu'elle semblait pertinente dans les deux pays. Des données plus récentes ont révélé des sens très différents de l'évaluation au Danemark et dans les deux autres pays.

Équivalence de la mesure

En plus du choix de variables susceptibles de définitions conceptuelles comparables pour les sociétés étudiées, le développement d'indicateurs correspondant aux concepts est un défi supplémentaire. Les concepts peuvent différer par leur importance au sein de la culture vue dans son ensemble ou les répondants dans certains pays peuvent ne pas vouloir discuter de thèmes sensibles comme la politique, le comportement sexuel, le revenu ou la religion. Par exemple, à propos d'une première étude des adolescents danois demandant aux enseignants d'analyser les caractéristiques des élèves, Lerner (1956) faisait remarquer que "en dépit de leur bonne volonté de coopérer, les enseignants danois prétendaient qu'ils n'étaient pas habitués à prendre en considération les interactions entre adolescents et qu'ils ne pouvaient donc pas émettre de jugements ou d'opinions". En fin de compte, cette composante de l'enquête fut abandonnée. Un problème similaire est apparu dans le programme ENCOMPASS quand les enseignants français ont trouvé problématique le concept de "style d'enseignement" et se sont révélés peu habitués à réfléchir de façon analytique à leur "style d'enseignement". Dans certains pays, comme la France, les enseignants doivent respecter la laïcité, ce qui peut avoir un effet sur certains aspects de la réponse des enfants.

Dans un article moins récent, Dujykes & Rokkan (1954) suggéraient qu'une approche efficace de l'équivalence reposait sur une conception de l'étude impliquant une collaboration entre des membres bien informés des sociétés participantes. Ils indiquaient un certain nombre de manières de faire, mais concluaient que de loin l'approche la plus directe de l'équivalence était le modèle de "progrès conjoint par accord" (joint-development-concurrent) où la conception de la recherche implique conjointement des collaborateurs de différentes cultures, où l'étude est conduite plus ou moins simultanément au sein de ces cultures. Néanmoins, ils n'en ont cité qu'un tout petit nombre. C'est en revanche l'approche adoptée par le programme d'études ENCOMPASS, qui permet de surmonter certaines de ces difficultés méthodologiques.

Équivalence linguistique

Il reste encore la difficulté d'obtenir une équivalence linguistique par la traduction. La "rétro-traduction" a été considérée pendant un temps comme la réponse à ces difficultés. Par exemple, un questionnaire est traduit d'une langue A dans une langue B par un natif du pays B, puis de B en A par un natif du pays A, puis de A à B par un tiers et ainsi jusqu'à ce que les écarts de signification soient clarifiés ou supprimés. Néanmoins cette approche a depuis fait l'objet de tirs croisés parce que visiblement de telles méthodes, quoique conçues pour produire des équivalents dans les deux langues, ne pouvaient pas garantir que ces mots ou ces expressions aient un sens similaire dans chaque langue. Comme Hofstede (1991, 2-13) le fit remarquer, "les mots d'une langue sont les véhicules de transfert d'une culture". De plus, il existe des différences essentielles entre ce que Jankowicz (1994) nomme "langue" et "parole" –le langage mis en œuvre dans une culture donnée– (Jankowicz 1994 cité in Shaw & Ormston 2001).

Le thème du malentendu linguistique à propos de la terminologie dans une étude interculturelle est bien développé par Shaw & Ormston (2001) qui ont repéré des barrières inattendues entre les langues anglaises et russes dans la transmission et la compréhension des concepts. Des concepts comme management ou formation, centraux pour l'étude, impliquaient des sens très différents en russe et en anglais. Ainsi management traduit en russe sous-entend une administration autoritaire, formation quelque chose d'imposé aux ouvriers, par exemple sur une chaîne de production, or ce mot ne s'applique pas au management. Encore plus problématique, la langue russe n'offre pas de verbes différents pour apprendre et enseigner. Ainsi, avant que la recherche commence, les chercheurs avaient "trois formes de disparité du concept alors que chacun avait besoin de comprendre ce que l'autre entendait par ces termes (Shaw & Ormston 2001, 126).

Warwick & Osherson (1973) font des suggestions qui peuvent servir de guide au règlement du problème de l'équivalence linguistique à l'intérieur d'un cadre de conceptualisation et de recherche plus large. D'abord, cela consiste à s'assurer que le problème de recherche émerge dans toutes les cultures impliquées. Quand le problème n'est pas le même pour toutes les cultures sous-jacentes à l'étude, d'autres complexités et difficultés, telles qu'elles ont été identifiées par Kay (1981), peuvent apparaître. Deuxièmement, Warwick & Osherson suggèrent que dans la traduction l'accent soit mis d'abord sur l'équivalence conceptuelle (comparabilité des idées) plutôt que sur les mots en soi ; qu'il y ait un large prétest des instruments de recherche dans la culture locale. Si une étude interculturelle emploie des interprètes, alors une compréhension de la langue exercée dans une culture donnée est nécessaire, de préférence via des interprètes qui ont suffisamment vécu au sein d'une autre culture pour "connaître ce qui unifie et différencie les

deux langues dans leur sélection et leur délimitation des concepts grammaticaux” (Jakobson 1971, 262 cité in Shaw & Ormston 2001).

L'étude ENCOMPASS a tenté de faire face à ces problèmes en employant une méthode mettant l'accent sur la production conjointe d'instruments de recherche par des chercheurs de trois pays, processus au cours duquel la traduction des concepts et leur signification pouvaient être largement mises en débat. Plusieurs des chercheurs étaient bilingues ou dans un cas trilingue, ce qui évitait le recours à des interprètes. Ainsi, des versions finales des instruments furent produites plus ou moins simultanément dans les trois langues.

Les problèmes d'échantillonnage

La comparabilité dans les études comparées entre sociétés peut être considérablement réduite, par exemple, par l'usage de cadres d'échantillonnage non comparables et de faible qualité ; des procédures différentes dans la sélection de l'échantillon ; le sur-échantillonnage de certains groupes ou le sous-échantillonnage d'autres ; les taux de non-réponse élevés ou variables. L'étude ENCOMPASS a adopté une approche plus qualitative impliquant l'appariement d'écoles secondaires dans chacun des trois pays avec des écoles qui étaient aussi comparables que possible en termes de recrutement d'élèves de conditions socio-économiques et ethniques relativement similaires. Les questionnaires furent administrés dans les classes à l'ensemble d'un groupe d'âge dans chacune des écoles en présence d'un chercheur expliquant le but de l'étude, aidant à résoudre les difficultés, collectant les questionnaires une fois remplis. Cela a garanti un taux de réponse élevé, bien qu'on ait dit aux élèves qu'ils avaient le droit de refuser de prendre part à l'étude et que certains d'entre eux l'aient fait.

Quelques solutions aux problèmes de la comparaison internationale ?

De façon discutable, beaucoup des problèmes précédemment abordés proviennent d'une confiance exclusive dans la recherche comparée fondée sur une seule méthodologie. Warwick & Osherson réclament d'ailleurs davantage de “combinaisons innovantes dans les méthodes de la recherche comparée”. Beaucoup de limites des méthodes d'enquête, par exemple, seraient bien moins graves “si l'étude contenait aussi une information qualitative étendue sur les sociétés couvertes par l'enquête”. La combinaison des méthodes statistiques et qualitatives dans la recherche comparée est fructueuse et offre à l'analyste des sources supplémentaires d'information pour interpréter les résultats, ainsi qu'une preuve immédiate de la validité des données.

Un autre argument pour intégrer davantage la recherche qualitative a été avancé par Crossley & Vulliamy (1984), qui ont suggéré que l'étude de cas ou les méthodes ethnographiques pouvaient jouer un rôle vital dans l'éducation comparée en examinant le hiatus qui peut exister entre les politiques et les pratiques d'éducation. Leur dernier livre (Crossley & Vulliamy 1997) démontre par l'exemple comment des études de cas qualitatives et détaillées peuvent fournir des résultats significatifs en termes de comparaison. Les études de cas sur l'éducation peuvent révéler l'écart entre la rhétorique et la réalité et conduire à renouveler les théories sur les processus de scolarité.

Elles peuvent aussi, par combinaison avec des enquêtes par questionnaires, opérer comme une méthode de triangulation, en aidant à corriger certains des problèmes inhérents à ces méthodes quantitatives. Par exemple, il est bien connu que les enquêtes par questionnaires tendent à la reproduction d'une rhétorique, que les répondants sont souvent peu enclins à admettre les échecs et les doutes sur ce qu'ils font, qu'ils ont tendance à présenter leurs pensées conformément à ce que les chercheurs veulent bien entendre.

En plus, les enquêtes statistiques tendent à faire des hypothèses sur le sens des concepts et des actions des répondants et, selon une tradition positiviste, conduisent nécessairement à imposer le sens du chercheur aux répondants. Comme dit plus haut, ces problèmes peuvent s'intensifier dans la recherche interculturelle.

Pepin (1999), Tobin (1999) ont aussi mis en avant des arguments persuasifs en faveur du travail de comparaison qualitatif. Tobin, par exemple, défend une ethnographie comparée de la salle de classe, en s'appuyant sur ses propres études de la préscolarité dans trois cultures, pour illustrer la manière dont une telle analyse comparée se révèle un outil puissant pour "rendre le familier étranger et l'étranger familier" et éclairer ce que nous considérons comme évident dans nos propres institutions éducatives. Le travail d'Elliott & al. (1999) en rend aussi compte avec force en comparant et en cherchant à expliquer des expériences d'élèves très différentes au Royaume-Uni, en Russie et aux États-Unis. Plus récemment, Alexander (2000) dans une étude de la pédagogie au sein de cinq cultures a utilisé la recherche qualitative pour "démêler plus en profondeur le jeu complexe entre les politiques, les structures, la culture, les valeurs et la pédagogie".

Cette croissance régulière des approches comparées et qualitatives s'est faite en parallèle à la "montée rapide et puissante" des grandes études quantitatives internationales comme les comparaisons internationales de résultats des élèves (Broadfoot 2000, 362). Néanmoins, relativement peu d'entre elles ont cherché à combiner les approches quantitatives et qualitatives en utilisant une équipe spécialisée dans la comparaison entre pays. Cet article démontre les résultats singuliers et probants qu'une telle combinaison peut apporter. Ainsi, comme l'établissent Miles & Huberman (1994), bien qu'ils ne fassent pas référence aux études comparées, dans une combinaison de méthodes quantitatives et qualitatives chaque méthode

peut être renforcée en utilisant les qualités intrinsèques de l'autre de telle manière que lorsque les bonnes études quantitatives sont combinées avec les conjonctures réelles et ouvertes qui caractérisent les bonnes études qualitatives, leur association peut s'avérer fructueuse.

Un tel argument s'applique avec encore plus de force pour les études comparées où cette association peut éclairer notre compréhension de la manière dont les identités nationales, collectives ou individuelles sont médiatisées par des outils culturels qui peuvent à la fois faciliter et contraindre l'engagement des individus dans une situation (Wertsch 1991). Ainsi, une telle combinaison éclaire les relations entre la culture nationale, les institutions éducatives et la façon dont elles sont reprises par les enseignants et, à travers eux, par les apprenants. De telles comparaisons en profondeur de l'éducation française, anglaise et plus récemment danoise ont été conduites pendant un certain nombre d'années par moi-même et mes collègues dans le programme ENCOMPASS. Dans ces études, nous avons utilisé une combinaison d'approches quantitatives et qualitatives pour éclairer notre compréhension de la signification de la culture dans le façonnement de l'organisation et du processus de scolarité à l'intérieur du système éducatif. Ainsi, nos études des enseignants et des élèves ont révélé des "différences, profondément ancrées, de préférences éducatives nationales, d'épistémologies, de traditions institutionnelles et de valeurs professionnelles" (Broadfoot 2000, 362). Elles éclairent le poids de la culture dans la configuration des stratégies enseignantes et des réactions des élèves à l'enseignement, aux apprentissages et à la scolarité à la fois primaire et secondaire. Les méthodes adoptées par la plus récente de ces études, ENCOMPASS, sont décrites ci-dessous.

Mettre en place une équipe de recherche transnationale

La plupart des chercheurs impliqués dans un travail comparatif reconnaissent qu'une telle recherche en coopération transnationale, par sa nature même, peut nécessiter davantage de compromis méthodologiques que lors d'une approche unique. Voilà peut-être pourquoi beaucoup de chercheurs adoptent soit une approche "safari" (là où un seul chercheur ou une seule équipe nationale de chercheurs formulent le problème, conçoivent les instruments de recherche et conduisent la même étude dans plus d'un pays), soit l'approche du "cavalier solitaire" où les données sont rassemblées par les individus et les équipes dans chaque pays et présentées ensuite côte à côte sans être systématiquement comparées, avant que les chercheurs reprennent des chemins séparés dès le coucher du soleil.

Comme le montre Hantrais (1996), les problèmes posés par la construction et le maintien de la recherche transnationale peuvent seulement être résolus

après beaucoup de négociations. Il ne fait pas de doute que le processus de construction et de gestion d'une telle équipe peut être chronophage et que parfois la qualité et le niveau des contributions dans des projets multinationaux peuvent être très inégaux. Il peut exister des inégalités dans le financement ou d'autres problèmes concernant les inégalités de pouvoir entre les chercheurs des différents pays impliqués. Comme le fait remarquer Lauder (2000), cela peut arriver surtout quand certains des chercheurs sont issus d'un groupe opprimé ou quand les peuples post-coloniaux sont interrogés par leurs anciens colonisateurs. Bien qu'une bonne gestion de projet ne suffise à elle seule à résoudre ces problèmes, il est certainement vrai que les compétences managériales et l'expérience des coordinateurs sont essentielles pour faire tenir l'équipe et pour négocier un accord sans qu'un tel compromis ne conduise au final à un résultat superficiel.

Quoi qu'il en soit, la construction d'une telle équipe transnationale où chaque étape de la recherche, depuis la conceptualisation initiale et la modélisation jusqu'à l'analyse et la mise en récit, est prise en charge par un groupe vraiment multinational, peut s'avérer payante comme nous le verrons dans la description des projets. En particulier, une telle méthode de travail en coopération transnationale peut contribuer à un débat et une compréhension approfondis des questions de recherches et aussi, dans un sens, devenir une partie des données. En effet, au cours des premières rencontres visant à planifier le projet ENCOMPASS, qui eurent lieu en face-à-face et par courrier électronique, les questions conceptuelles et linguistiques furent discutées et des perspectives très différentes émergèrent sur les thèmes essentiels de la part des chercheurs des trois pays. C'est devenu un sujet de débat et a changé la manière dont l'équipe était capable d'accéder à une plus grande compréhension des significations et des réalités "supposées" dans les trois pays. Par exemple, l'observation d'une plus grande centralité de l'implication des parents dans le système danois et les perceptions différentes qui ont émergé sur la nature et la signification de l'évaluation et de la sélection. Ce processus de discussion et de re-conceptualisation a continué pendant le codage, l'analyse et l'interprétation des données.

Le programme de recherche ENCOMPASS

Le projet ENCOMPASS (Education and National Culture: A Comparative Study of Attitudes to Secondary Schooling) a adopté une approche théorique explicitement socioculturelle. L'étude a été conçue pour explorer différents facteurs, processus et résultats qui donnent forme à l'expérience éducative des élèves de l'enseignement secondaire dans trois pays européens (Angleterre, France et Danemark). Les différences très marquées entre la France et l'Angleterre dans les processus et les préférences éducatives dans le premier degré avaient déjà été

identifiées lors de précédents travaux de l'équipe. Elles ont fourni la base de l'étude comparative entre les trois pays, l'ajout du Danemark reflétant des hypothèses centrales selon lesquelles les préférences politiques, les arrangements institutionnels et les activités pédagogiques d'un système éducatif national sont influencés par le profond modelage "sociocognitif" et culturel de l'État-nation qu'ils contribuent en retour à reproduire.

Notre précédent travail nous avait conduits à penser que les identités en développement des élèves, comme adolescents ou apprenants, étaient négociées selon ce modelage culturel national, qui permet de déterminer à la fois leurs préférences en termes d'investissement personnel et d'apprentissage, l'équilibre entre celles-ci et les attentes de leurs enseignants ou leurs propres attentes d'apprenants. Notre hypothèse était qu'en dépit de forces internationales croissantes et étendues encourageant la convergence, ces dernières ont un impact assez superficiel par rapport à la structure culturelle profonde des élèves.

Ainsi, l'objectif général du projet était d'explorer la réalité sociale de l'éducation pour les élèves et la signification relative des facteurs influençant le développement de leur identité d'apprenant dans les trois cadres nationaux.

Ces objectifs ont conduit à un certain nombre de questions de recherche fondamentales qui sont reprises ci-dessous :

- 1) Dans le discours politique national des trois pays, qu'est-ce qui est perçu comme les principaux objectifs de l'enseignement secondaire ?
- 2) Comment ces discours politiques nationaux sont-ils repris par les structures institutionnelles scolaires, notamment en termes d'organisation et d'ethos, de vie scolaire, de règles et de normes de comportement ?
- 3) Comment les enseignants reprennent-ils ces agendas auprès de leurs élèves ?
- 4) À la lumière de ce qui vient d'être écrit, comment les enfants construisent-ils une identité d'apprenant et d'élève et quelles sont les sources principales d'influence sur leurs perspectives concernant les apprentissages, la scolarité et la réussite académique ?
- 5) Comment les différences intranationales de classe sociale, de genre et d'ethnicité s'entrecroisent-elles avec les différences internationales ?
- 6) Dans quelle mesure l'expérience des élèves de l'enseignement secondaire se rapproche-t-elle ou converge-t-elle vers la conjoncture d'européanisation, de mondialisation et d'internationalisation de la culture entre adolescents ?

En mettant à plat les résultats pour le livre issu du projet (Osborn & al. 2003), l'équipe de recherche a utilisé à la fois une perspective internaliste et externaliste (Schratz 1992) de façon, quand cela était possible, à obtenir trois modes de compréhension de la culture et à minimiser les risques d'ethnocentrisme. L'étude a repris une méthode développée par Judge & al. (1994) dans leur étude concernant trois pays (Angleterre, France et États-Unis) sur le rôle des universités dans la formation des enseignants. Dans cette recherche, chaque partenaire

devait écrire un compte rendu du système qui lui était le moins familier. Par exemple, il était demandé au partenaire français, qui avait une connaissance étendue des systèmes anglais et français, d'interpréter l'expérience américaine de façon à la rendre intelligible au partenaire anglais tout en s'assurant de sa validité auprès du partenaire américain. Ainsi, dans l'étude ENCOMPASS, chaque chercheur a écrit sur un pays qui n'était pas le sien de façon à faire ressortir une perspective externaliste.

Des perspectives internalistes/externalistes

Une partie de la valeur de la recherche transculturelle est de savoir à quel point elle peut identifier à la fois des constantes (ou des universaux) et des conjonctures dans l'expérience éducative (Broadfoot & Osborn 1988). Les comparaisons transculturelles de l'expérience des élèves à travers leurs réponses sur l'apprentissage révèlent que ceux-ci sont davantage "élèves de l'enseignement secondaire" qu'élèves d'une culture particulière. Comme nous avons essayé de le montrer dans cette recherche, les élèves en Angleterre, Danemark et France ont à s'engager dans des situations scolaires et des relations avec les enseignants renvoyant à des différences culturelles, philosophiques, politiques et historiques entre les trois pays. Celles-ci, par la suite, sont à leur tour reprises par les intérêts des élèves et leurs perceptions de la scolarité et des apprentissages. Elles ne peuvent qu'affecter en fin de compte leur comportement et leurs résultats.

Conclusion

Les résultats détaillés de cette étude sont présentés par ailleurs (Osborn & Planel 1999, Osborn 2001, Osborn & al. 2003). Cette étude transnationale, opérant à différents échelons depuis l'usage de documents sur les politiques nationales jusqu'aux classes et aux apprenants individuels, a combiné des méthodes quantitatives et qualitatives et a été capable de mettre en valeur les points suivants : la première chose est qu'en dépit des multiples pressions pour une plus grande homogénéisation des systèmes éducatifs, la culture nationale et les traditions éducatives des trois pays européens étudiés continuent d'afficher des différences significatives dans la façon dont les élèves définissent leur rapport à l'école. En général, l'étude a mis l'accent sur l'importance de mieux comprendre comment se situent les attitudes des élèves vis-à-vis de l'enseignement, des apprentissages et de la scolarité dans une culture plus large. Elle démontre l'une des forces de la recherche comparée dans la mise en valeur de la force relative des cultures éducatives nationales mais aussi les pressions envahissantes de la mondialisation

sur les différents modes d'engagement des élèves à l'école et dans les apprentissages. Ainsi, elle clarifie les relations entre la conjoncture nationale et culturelle, les biographies individuelles et les pratiques pédagogiques dans la création des situations d'apprentissage.

Lorsqu'on se déplace d'une analyse du discours politique sur l'éducation dans les trois pays concernant les questions de désavantage, de chances d'apprendre et d'inégalités pour considérer ce que disent les jeunes apprenants eux-mêmes, les résultats demeurent de manière surprenante tout aussi conséquents. Ils montrent que, en dépit de fortes pressions internationales en faveur de la convergence, les questions de race, de genre et d'inégalités sociales sont perçues assez différemment dans les trois pays. Les différences de genre, de classe sociale et d'ethnicité étaient présentes dans les perceptions des élèves, mais elles étaient traitées de manière distincte dans les trois systèmes éducatifs. Néanmoins, il existait des similarités frappantes dans les expériences éprouvées par les jeunes les plus défavorisés. Cela suggère que les plus marginalisés et exclus de chaque système ont peut-être davantage à partager que de meilleurs élèves, plus privilégiés, qui sont plus susceptibles de refléter les diverses priorités portées par leur système scolaire.

L'étude suggère aussi que les différences considérables, tant déplorées, d'attitudes des élèves anglais vis-à-vis de la réussite sont loin d'être inéluctables car, à plusieurs titres, elles sont bien moins marquées dans les autres pays étudiés. Notamment les adolescents danois n'expriment guère de mécontentement vis-à-vis de l'école contrairement aux Français. Ainsi, l'étude met en relief les origines, plus institutionnelles et culturelles que biologiques, du mécontentement des jeunes.

La recherche montre qu'il y a nécessité de comprendre comment les écoles développent une culture d'apprentissage positive –là où les élèves (et les enseignants) ressentent qu'il est "cool d'apprendre"– et d'identifier les facteurs culturels qui gênent la réussite dans les études. Une telle compréhension est un défi majeur pour la recherche comparée. L'étude met ainsi en valeur le besoin d'une théorie sociale de l'apprentissage liant le cadre socioculturel élargi du système éducatif aux biographies et aux identités individuelles des enseignants et des élèves.

Cet article a discuté, parmi d'autres, quelques questions et problèmes particuliers qui peuvent émerger dans la recherche comparée et a souligné les façons dont une étude transnationale de l'identité de l'apprenant au sein de trois systèmes éducatifs avait tenté de les résoudre. Cette étude a particulièrement contribué à éclairer la complexité des facteurs en jeu (personnels, sociaux, structurels) qui influencent l'engagement des jeunes dans les apprentissages. Ainsi, l'étude a utilisé la perspective comparatiste qui combine des méthodes quantitatives et qualitatives pour souligner l'importance de problématiser l'acte d'enseigner et celui d'apprendre dans différents pays. Dans ce but, les méthodes utilisées ont été conçues pour essayer d'établir les "constantes" –ou universaux– et les conjonctures ou les facteurs propres à une culture dans les perspectives et l'expérience des apprenants.

Les chercheurs se sont efforcés de dépasser les problèmes posés par l'ethnocentrisme et les présupposés culturels en combinant des perspectives internes et externes au sein d'une équipe de recherche multinationale représentant l'ensemble des trois pays de l'étude. Celles-ci ont été utilisées pour débattre de l'équivalence conceptuelle et linguistique, pour développer des instruments de recherche, pour la mettre en œuvre et pour l'interpréter. Nous avons aussi cherché à utiliser une triangulation judicieuse des méthodes de recherche –par l'analyse de documents institutionnels, de questionnaires, d'études de cas et d'observations de classe, de discussions entre enseignants, d'entretiens individuels ou en groupe avec des élèves construits à partir de résultats antérieurs– pour fournir une image détaillée des valeurs, des représentations, des traditions institutionnelles qui influencent les participants dans chacun des trois systèmes éducatifs. Mais aussi pour souligner comment ces participants les reprennent et les interprètent en développant leurs propres perspectives d'apprenants. Cet article suggère qu'une telle approche peut donner des pistes intéressantes pour d'autres chercheurs comparatistes qui souhaitent prendre en compte à la fois l'individuel et le collectif pour éclaircir les complexités de la relation entre culture, structure sociale, institutions et action individuelle.

Références bibliographiques

- ALEXANDER R. 2000 *Culture and Pedagogy: international comparisons in primary education*, Oxford, Blackwell
- BONNET G. 2002 "Reflections in a Critical Eye [1]: on the pitfalls of international assessment ; Knowledge and Skills for Life: first results from PISA 2000", *Assessment in Education-9-3*, 2002
- BROADFOOT P. 2000 "Comparative Education for the 21st Century: retrospect and prospect", *Comparative Education-36-3*, 357-371
- BROADFOOT P. & OSBORN M 1988 "What professional responsibility means to teachers: national contexts and classroom constants", *British Journal of Sociology of Education-7-3*, 265-82
- BROADFOOT P. & OSBORN M. 1992 "French Lessons: comparative perspectives on what it means to be a teacher", *Oxford Studies in Comparative Education-1*, 69-88
- BROWN M. 1996 "FIMS and SIMS: the first two IEA International Mathematics Surveys", *Assessment in Education: principles, policy and practice, Special Issue: The IEA Studies-3-2*, July 1996
- CROSSLEY M. & VULLIAMYG. 1984 "Case study research methods and comparative education", *Comparative Education-20*,193-207
- CROSSLEY M. & VULLIAMY G. 1997 *Qualitative educational research in developing countries: current perspectives*, New York-London, Garland, 1997

- CUMMING J. 1996 "The IEA Studies of Reading and Writing Literacy: a 1996 perspective", *Assessment in Education: principles, policy and practice, Special Issue: The IEA Studies-3-2*, July 1996, 161-178
- DUJYKES H.C.J. & ROKKAN S. 1954 "Organisational aspects of cross national social research", *Journal of Social Issues-10*, 8-24
- EFA (Education for All) Education for All, Global Monitoring Report-2002 *Education for All-Is the World on Track?*, Paris, UNESCO
- ELLIOTT J., HUFTON N., HILDRETH A., & ILLUSHIN L. 1999 "Factors Influencing Educational Motivation: a study of attitudes, expectations and behaviour of children in Sunderland, Kentucky and St-Petersburg", *British Educational Research Journal-25*, 75-94
- GOLDSTEIN H. 1995 "Interpreting International Comparisons of Student Achievement", *Educational Studies and Documents-63*, UNESCO
- GOLDSTEIN H. 1996 Introduction, in *Assessment in Education: principles, policy and practice, Special Issue: The IEA Studies-3-2*, July 1996
- GORARD S. 2001 "International Comparisons of School Effectiveness: the second component of the 'crisis account' in England?", *Comparative Education-37-3*, 279-296
- HANTRAIS L. 1996 *Comparative Research Methods*, Social Research Update-13, University of Surrey
- HOFSTEDE G. 1991 *Cultures and Organisations: software of the mind*, Harper Collins
- JAKOBSON R. 1971 *Selected Writings-2, Word and Language*, Mouton, The Hague
- JANKOWICZ A. 1994 "Holden and Cooper's Russian managers as learners: a rejoinder", *Management Learning-25-4*, 253-526
- JUDGE H., LEMOSSE M., PAINE L., & SEDLAK M. 1994 "The University and the Teachers: France, the United States, England", Special Edition of *Oxford Studies in Comparative Education-4-1/2*, Oxford, Triangle Books
- KAY W. 1981 "Problems with the problem approach", *Canadian and International Education-10-1*, 5-19
- KELLAGHAN T. 1996 "IEA Studies and Educational Policy", *Assessment in Education: principles, policy and practice, Special Issue: The IEA Studies-3-2*, July 1996, 143- 161
- LAUDER H. 2000 "The Dilemmas of Comparative Research and Policy Importation", *British Journal of Sociology of Education-21-3*
- LERNER D. 1956 "Interviewing Frenchmen", *American Journal of Sociology-62*, 193
- MILES M & HUBERMAN A, 1994 *Qualitative Data Analysis* (2nd ed.), London, Sage Publications
- MURPHY P. 1996 "The IEA Assessment of Science Achievement", *Assessment in Education: principles, policy and practice, Special Issue: The IEA Studies-3-2*, July 1996, 213-232
- OSBORN M. 2001 "Constants and Contexts in Pupil Experience of Learning and Schooling: comparing learners in England, France and Denmark", *Comparative Education-37-3*
- OSBORN M., BROADFOOT P., MCNESS E., RAVN R., PLANEL P. & TRIGGS P. with COUSIN O. & WINTHER-JENSEN T. 2003 *A World of Difference? Comparing Learners Across Europe*, Open University Press, McGraw-Hill Education

- OSBORN M., BROADFOOT P.M., PLANEL C., SHARPE K. & WARD B. 1998 Being a pupil in England and France: findings from a comparative study, in Kazamias A. & Spillane M. (eds) *Education and the Structuring of the European Space*, Athens, Seirios Éditions
- OSBORN, M. & PLANEL, C. 1999 Comparing children's learning, attitude and performance in French and English primary schools, in Alexander R., Broadfoot P. & Phillips D. *Learning from Comparing-1*, Wallingford, Triangle Books
- PEPIN B. 1999 "The influence of national cultural traditions on pedagogy: classroom practices in England, France and Germany", *Learners and Pedagogy* Leach J. & Moon B. (ed.), London, Sage Publications
- SADLER M. 1900 How can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education?, in Higginson J.H. (ed.), *Selections from Michael Sadler: studies in world citizenship*, Liverpool, DeJall & Meyorre
- SCHRATZ M. 1992 *Qualitative Voices in Educational Research*. Basingstoke, Falmer Press
- SHAW M. & ORMSTON M. 2001 "Values and vodka: cross cultural anatomy of an Anglo-Russian educational project", *International Journal of Educational Development-21*, Issue 2, January, 119-133
- TOBIN J. 1999 "Method and Meaning in Comparative Classroom Ethnography", *Learning from Comparing-1*, Symposium books, Oxford
- WARWICK D. & OSHERSON S. (eds) 1973 *Comparative Research Methods: An overview*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall
- WERTSCH J.V. 1991 *Voices of the Mind: a socio-cultural approach to mediated action*, Cambridge Mass., Harvard University Press

La “gouvernance” de l’éducation au Canada : tendances et significations

CLAUDE LESSARD

en collaboration avec André Brassard

Faculté des sciences de l’éducation de l’Université de Montréal
C.P. 6128, Succursale Centre-Ville,
Montréal, Qc, H3C 3J7, Canada

Ce texte entend étudier les politiques éducatives des provinces et territoires canadiens sous l’angle de la gouvernance et de son évolution. Comment, selon le cadre législatif et réglementaire, le pouvoir sur l’éducation s’exerce-t-il au Canada dans les différentes provinces et territoires ? Comment le caractériser ? S’est-il transformé au cours des années 1990 ? Peut-on identifier des tendances communes à l’ensemble des entités politiques étudiées ? Y a-t-il même quelque chose qui puisse prétendre au statut de tendance canadienne ou, au contraire, est-il préférable de distinguer des évolutions distinctes, spécifiques des diverses provinces et territoires ou des sous-groupes de ces entités, qu’on pourrait interpréter en référence aux traditions éducatives, culturelles ou politiques de chaque province et territoire ?

Cet article amorce des réponses fondées sur l’analyse de données empiriques provenant d’études de cas (d’environ 25 pages chacune) sur les politiques éducatives des treize provinces et territoires du Canada ainsi que sur leur évolution¹. Une première section explicite le concept de gouvernance. Une deuxième section présente les principaux éléments de l’ossature structurelle à partir de laquelle est établie la comparaison des systèmes de gouvernance de l’éducation fondamentale dans les provinces et territoires. Cette ossature, sorte de type idéal à la Weber,

1 Couvrant la période 1990-2003, cette enquête a été entreprise à titre de sous-projet 2 d’une recherche longitudinale des politiques et des conditions affectant la vie professionnelle du personnel scolaire. Intitulée “*L’Évolution du personnel scolaire au Canada*”, elle a été financée par le Conseil Canadien de recherche en sciences sociales, par le biais de son programme des Grands Travaux de Recherche collaborative.

est susceptible de mettre en lumière les éléments stables, notamment une structure à trois paliers et l'institutionnalisation de la participation démocratique et communautaire. Ces deux éléments caractéristiques, désignés ici axe vertical et axe horizontal de la gouvernance, nous apparaissent constitutifs de l'héritage institutionnel canadien, "l'empreinte des origines" pour reprendre l'expression de Merrien (1990) et le point de départ de l'étude comparée de son évolution. Car il nous apparaît important de montrer d'emblée que la réalité canadienne en matière d'éducation se trouve en quelque sorte enchâssée dans un ensemble d'institutions, de politiques et de façons de penser les problèmes hérités du passé, qui contraignent les options politiques possibles ou l'application des décisions prises. C'est ce que véhicule la notion de "dépendance du chemin parcouru" (path dependency), issue de l'économie, adoptée et adaptée en science politique (Palier & Bonoli 1999, Merrien 2000) qui rend compte de la stabilité des institutions et de la résistance au changement, en accordant la primauté aux variables politiques institutionnelles, au poids de l'héritage politique (policy legacy). Elle met en lumière des mécanismes d'auto-renforcement d'un choix, d'une façon de faire, d'un système de pensée sur la longue durée. Elle renvoie à l'idée que l'évolution d'une institution, d'un champ d'activité ou d'un État est le produit d'une histoire et d'une conjoncture déterminées ; elle attire l'attention sur le fait qu'au fil des ans, les unités mentionnées affichent des caractéristiques propres, voire une logique politique particulière, qui font que leurs réactions à des nouveautés, des perturbations ou des incertitudes ne sont ni totalement aléatoires ni imprévues ni nouvelles, mais participent d'une logique historique que le bon analyste est en mesure de dégager. D'où l'idée de dépendance du chemin parcouru.

Une troisième section, identifie et décrit les principales tendances de la gouvernance de l'éducation. La dernière section analyse la signification de ces tendances.

La "gouvernance"

Le terme gouvernance est à la mode, en voie d'être naturalisé dans la langue de tous les jours. Il n'est pas innocent pour autant ni univoque. Aucune définition de la gouvernance ne fait consensus. Néanmoins son centre est l'idée que les gouvernements actuels des États du Nord et du Sud n'ont pas ou plus le monopole de la puissance légitime, que d'autres instances peuvent et doivent contribuer au maintien de l'ordre et participer à la régulation économique et sociale. En ce sens, la gouvernance est liée à la capacité de coordonner des activités interdépendantes et ou de réaliser le changement sans l'autorité légale de l'ordonner. Si le gouvernement concerne les élus ou les représentants légitimes, la gouvernance traduit l'élargissement du cercle décisionnel à d'autres acteurs, secteurs

ou organisations. Elle donne à penser que sont accrues la légitimité des décisions, l'efficacité et l'efficience de la gestion de leur application. Elle est une façon de concevoir une structuration de la politique fondée sur des réseaux d'organisations et d'acteurs qui pénètrent divers lieux de pouvoir, locaux, intermédiaires ou centraux. Dans cette vision politique, l'État est un partenaire associé à d'autres acteurs avec lesquels il assume une coresponsabilité, partage de l'autorité, des risques et investit comme eux des ressources. L'État devient aussi plus stratège.

Chercher à passer du gouvernement à la gouvernance révèle un problème ou, si on préfère, un État, incarnation de la sphère publique, en crise. Rappelons que la commission trilatérale en 1975, dans son rapport *Governality of Democracies*, indiquait que la crise de l'État était le fait de la fracture entre l'augmentation des demandes sociales et son manque de ressources. Pour sortir de cette crise qui rend les démocraties ingouvernables, il importe, suivant ce point de vue, de passer d'un État redistributif à un État qui favorise la libéralisation, la déréglementation des marchés et la privatisation du secteur public. On le constate, la gouvernance est marquée au sceau des thèses libérales (Saldomando 2000, 3).

La gouvernance, ainsi que la décrit Van Haecht (2004), couvrirait un ensemble de phénomènes révélateurs d'une perte de légitimité et de centralité de la sphère publique et de la moindre efficacité et efficience de l'action publique. Au plan prescriptif, la "bonne" gouvernance indique une voie de sortie de crise pour l'État Providence, désormais saisi comme ingouvernable. Cette bonne gouvernance voudrait que l'État dorénavant cède une part de ses compétences à d'autres acteurs, se transforme en médiateur et travaille en réseaux. Ainsi, selon Merrien (1998, 63), "la nouvelle (la bonne) gouvernance se caractérise par le passage de la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l'État redistributif à l'État régulateur, de la gestion du service public à la gestion selon les principes du marché, de la 'guidance' publique à la coopération des acteurs publics et des acteurs privés, etc."

Pour Van Haecht, au plan analytique, la notion de gouvernance interroge le poids relatif des facteurs de convergence associés à la mondialisation ou à la globalisation, par rapport à l'héritage institutionnel des sociétés et de leur système politique. S'agit-il d'une évolution irrésistible et inévitable, uniforme dans ses orientations et qui s'impose à tous les États ? Est-il possible que les États continuent à se développer à partir de leurs caractéristiques propres, ancrées dans leur histoire, rendant certaines options possibles ou impossibles ? Dans ce cas, peut-on penser que la notion de gouvernance est d'usage rhétorique, ne réussissant pas toujours à vaincre la résistance de la vieille notion de service public en éducation ?

Suivant Gilbert (2003), la gouvernance puise sa légitimité principalement à deux sources : la démocratie libérale et la démocratie participative. Dans le

premier cas, plus dominant que le second, c'est le néolibéralisme qui est mis à contribution : les États démocratiques contemporains, voués au bien-être de leurs citoyens, doivent être compétitifs dans le monde et leurs économies nationales, pour entrer en concurrence, doivent attirer des capitaux étrangers et favoriser l'innovation technologique. Pour réussir, l'État doit mettre en place des modes de gouvernance marquées au coin de la concurrence et de l'imputabilité : des quasi-marchés pour les services, davantage d'imputabilité des acteurs, des modes contractuels de relations entre les instances et les acteurs –contrats de performance–, la décentralisation, l'extension des possibilités de choix par les usagers, afin d'instaurer une approche client au sein du secteur public, etc. Dans cette vision fondée sur le libéralisme, la gouvernance de l'État a pour but de gérer au mieux les ressources économiques et sociales, d'ajuster la société et l'économie aux réalités de la mondialisation, d'accroître l'efficacité institutionnelle, notamment celle des organisations étatiques. Ainsi, marché et État démocratique se soutiennent mutuellement, le premier fournissant au second les moyens de produire les résultats politiques requis.

Selon Gilbert (2003) et Saldomando (2003), on peut penser une gouvernance démocratique préoccupée de rapports entre la démocratie et le marché évoluant vers l'équité et la justice sociale. Suivant ce point de vue, qui renoue avec le souci d'une démocratie de la base et de la solidarité sociale, la gouvernance devrait corriger la faiblesse de la participation démocratique liée à l'injustice sociale. Dans ce cadre, une bonne gouvernance redistribue le pouvoir et intègre les groupes exclus ; elle contribue à l'autorisation (empowerment) de divers acteurs et à l'accroissement de leur capacité institutionnelle et politique, valorisant aussi la construction de compromis et de consensus locaux. Dans cette vision, la décentralisation est un outil de prise en charge locale et d'élargissement d'un pouvoir démocratique proche des acteurs et de leurs préoccupations.

On le voit, le thème de la gouvernance concerne l'articulation du marché, de l'État et de la société civile. Il est, aujourd'hui, fortement enchâssé dans des idéologies et des prescriptions et demande un usage prudent. Notons que cette notion porte sur la capacité de l'État à coordonner des activités interdépendantes, à réaliser un changement sans l'autorité légale de l'ordonner, tout en cherchant à élargir la décision à d'autres acteurs, secteurs ou organisations, pour accroître sa légitimité, l'efficacité et l'efficience de la gestion de son application. L'héritage institutionnel canadien en matière de gouvernance éducative comporte, on le verra, une forte dimension de participation démocratique locale et communautaire.

La gouvernance de l'éducation au Canada : ses éléments essentiels

Au Canada, l'éducation est une responsabilité des provinces et des territoires et ne relève pas du gouvernement fédéral, lequel n'a aucune autorité sur l'enseignement primaire et secondaire. Il n'y a pas de politique canadienne de l'éducation obligatoire, même si des mandarins fédéraux rêvent depuis plusieurs décennies de mettre en place –au nom du développement de la main-d'œuvre et de la globalisation de l'économie qui sont responsabilités fédérales– une telle politique nationale. L'éducation relève des provinces et des territoires –leur statut de quasi-provinces fait que dans la suite du texte, nous parlerons de provinces. Qu'en est-il, dans ces juridictions, de l'ossature structurelle des responsabilités et des pouvoirs ?

Une structure à trois échelons

Historiquement, la gouvernance du système éducatif par l'autorité publique s'exerce à travers : l'autorité provinciale, la commission scolaire ou district –instance intermédiaire locale ou régionale– et l'établissement.

L'autorité centrale est, selon les cas, soit le Parlement provincial, soit le gouvernement, soit le ministère de l'Éducation, soit le Ministre. En général, il lui revient de définir les orientations, les priorités du système et les services éducatifs offerts aux élèves, de promulguer les normes centrales de formation et de titularisation des personnels scolaires, de prescrire les finalités et objectifs des programmes d'études, de formuler des normes de cheminement des élèves et les modalités d'évaluation et de sanction de leurs études. Ainsi qu'on le constate plus loin, la tendance est au renforcement de l'autorité centrale en ces matières et non à leur atténuation au profit des instances intermédiaires ou locales.

La commission scolaire (ou le district), instance intermédiaire, a un statut juridique qui en fait, dans bien des provinces, une entité décentralisée. Administrée par un conseil de commissaires élus par la population du territoire, elle exerce les responsabilités et pouvoirs que lui confie la loi, délibère et décide et, jusqu'à récemment, avait la capacité de taxer. Compétente sur un territoire donné, elle s'assure que tous les élèves sous sa juridiction reçoivent les services éducatifs auxquels ils ont droit, en conformité avec les orientations, les prescriptions et les encadrements définis et imposés par l'autorité centrale.

L'établissement –c'est-à-dire au Québec, l'école, le centre de formation des adultes ou le centre de formation professionnelle– a pour mission de dispenser les services éducatifs requis aux personnes qui y ont droit. Création de la commission scolaire, il est encadré par elle et leurs rapports sont marqués par la dialectique du soutien et du contrôle.

Cette ossature structurelle de gouvernance à trois paliers se retrouve dans toutes les provinces. Elle est première, l'évolution historique a déployé les caractéristiques de chaque palier et la conjoncture a influencé leur importance relative et divers cycles de centralisation et de décentralisation. Deux ensembles de questions ou d'enjeux sont à distinguer, relatifs au curriculum et au financement, donnant lieu à des évolutions particulières des rapports entre les trois paliers du système, de centralisation et de décentralisation et, aussi, de type de contrôle.

En ce qui concerne le curriculum, a été mentionné, en amont, le rôle déterminant de l'autorité centrale dans la définition des finalités et des objectifs des programmes d'études et, en aval, son contrôle a posteriori.

Le financement, depuis au moins cinquante ans, tend à être de plus en plus centralisé dans chaque province. Les crédits de dépense pour le système éducatif sont votés annuellement par le Parlement provincial. Si autrefois, une part importante du financement relevait de la commission scolaire, engendrant des inégalités entre territoires, l'évolution, dans la seconde moitié du XX^e siècle, a montré une prise en charge progressive de la part la plus grande du financement par les gouvernements provinciaux, à la fois pour assurer une certaine équité sociale et pour contrôler la croissance des coûts.

Une structure caractérisée par la participation démocratique

Ce qui précède pourrait laisser croire à une forte régulation verticale du système éducatif des provinces et territoires. Si la tendance, on le verra plus loin, va en ce sens, l'"empreinte des origines" (Merrien 1990, 2000) et l'héritage historique ne sont pas aussi nettement et exclusivement bureaucratiques et centralisés. Chaque palier de la structure de gouvernance a été conçu comme le lieu d'une participation démocratique. La commission scolaire et, plus récemment, l'établissement sont le lieu de la participation de la communauté régionale ou locale. Au Québec, la responsabilité ministérielle en matière d'éducation remonte au début des années 1960 et l'autorité centrale repose ultimement sur un ministre élu, imputable démocratiquement devant le Parlement provincial. De même, les commissaires qui administrent le palier intermédiaire sont aussi des élus et détiennent une légitimité démocratique. La conception dominante de l'établissement depuis au moins vingt à trente ans au Canada est, en revanche, inspirée d'une idéologie communautariste.

La gouvernance de l'éducation au Canada s'exerce à la fois par la formulation de normes (contrôle a priori et a posteriori) de l'autorité centrale et de la commission scolaire et par un système de participation démocratique et communautaire qui, traditionnellement et idéologiquement, a été important. Qu'advient-il dans cette ossature de l'héritage du passé ? Dans quel sens la gouvernance de l'éducation évolue-t-elle ?

Les principales tendances d'évolution de la gouvernance de l'éducation

Un quatrième palier et "une stratégie pancanadienne de base" axée sur l'obligation de résultats et l'imputabilité ?

Créé par les provinces et les territoires en 1967 afin d'être le porte-parole de l'éducation au Canada, de faciliter la concertation interprovinciale ainsi que l'échange avec le gouvernement fédéral et les organisations éducatives pancanadiennes, le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) manifeste une volonté partagée de soumettre l'éducation dans chacune des provinces et des territoires à une forme d'obligation de résultats, formulée dans le langage des indicateurs et des standards de performance, mettant l'accent sur des résultats chiffrés ou au moins sur une progression vers ces résultats. Dans la déclaration de Victoria (1999), les ministres de l'Éducation des provinces et des territoires sont convenus de trois premières priorités : celle accordée aux résultats de l'éducation ; l'échange de renseignements sur les pratiques exemplaires ; la collaboration dans le domaine des programmes d'études. Elles sont caractéristiques d'une volonté de renforcer et d'harmoniser une gouvernance axée sur les résultats et l'imputabilité. La déclaration de Victoria est aussi explicite dans la mise en ordre de cinq pôles : "imputabilité, qualité de l'éducation, accessibilité, mobilité et réponse aux besoins des apprenantes et apprenants" (CMEC 1999).

Cet ensemble se traduit par deux actions, constitutives de ce que le CMEC nomme "la stratégie pancanadienne de base" :

- l'évaluation du rendement des élèves de 13 et de 16 ans en mathématique, en lecture et en écriture, ainsi qu'en sciences ;
- la collecte de données statistiques sur le rendement des systèmes d'éducation provinciaux.

Le CMEC gère la participation canadienne au programme PISA, il est donc le véhicule par lequel l'éducation canadienne se mesure à des standards internationaux et entend montrer sa capacité à être de niveau international (world class) et donc à s'exporter d'autant plus facilement dans diverses contrées du monde, notamment en Asie et en Amérique latine.

À ces développements, s'ajoute une initiative fédérale récente : la création du Conseil Canadien sur l'Apprentissage, doté d'un budget de 100 millions de dollars canadiens sur cinq ans. Ce Conseil, dont le directeur général fondateur fut auparavant celui du CMEC, suivra les progrès des résultats d'apprentissage, ce qui implique la construction et l'utilisation d'indicateurs pancanadiens, intégrés dans un indice composite et permettant de comparer les progrès en matière d'acquisition continue du savoir.

Ces quatre développements –la priorité accordée par le CMEC aux résultats scolaires, les consortiums en matière de curriculum, la participation canadienne au programme PISA, la mise sur pied par le gouvernement fédéral du Conseil canadien sur l'apprentissage– témoignent de l'importance accordée à une forme d'obligation de résultats en éducation, ceux-ci étant mesurés, chiffrés et reliés à des standards ou à des normes explicites. La position relative des provinces entre elles, par rapport à une moyenne canadienne ou aux autres pays de l'OCDE devient un élément important de la discussion publique sur l'éducation. Par le haut de sa pyramide, l'éducation canadienne s'insère ainsi dans les cadres (ou les griffes...) de la mondialisation et est pénétrée par son éthique de la performance et de l'efficacité.

Ces développements contribuent sans conteste à une relative convergence pancanadienne des politiques éducatives des provinces et des territoires, notamment en matière de curriculum et d'évaluation. On pourrait dire que le CMEC et le Conseil canadien sur l'apprentissage dans l'avenir contribuent à la réalisation de l'œuvre de régulation et de coordination pancanadienne dont rêve le gouvernement fédéral depuis des décennies !

La modification des rapports entre les trois paliers traditionnels de la gouvernance de l'éducation

La seconde tendance concerne les rapports entre les paliers des systèmes éducatifs des provinces et des territoires et entre les acteurs internes et externes. Il n'est pas facile de la nommer. Nous sommes portés à la décrire comme une nouvelle régulation de l'éducation, hybride car elle combine plusieurs éléments qu'il est nécessaire de prendre un à un pour en comprendre la dynamique.

La réduction des commissions scolaires (school districts) unités intermédiaires

Ce phénomène est important car –voir plus haut– historiquement les commissions scolaires constituent une forme de gouvernement démocratique local. Dans certains cas et sur certains dossiers, les commissions scolaires ont pu constituer un contre-pouvoir (relatif, étant donné leur dépendance financière croissante) à l'autorité provinciale. Leur réduction et leur fusion posent la question du "local", tout comme elles interrogent la légitimité démocratique d'instances de plus en plus éloignées des établissements et des parents d'élèves.

Le tableau 1 présente l'évolution du nombre des entités intermédiaires au cours des années 1990 dans les 10 provinces canadiennes. On constate partout une réduction significative du nombre de commissions scolaires et leur regroupement dans des ensembles plus grands, couvrant des territoires scolaires de plus en plus vastes. Ainsi, avec le temps, tout se passe comme si nous nous éloignons de

plus en plus de la petite commission scolaire d'autrefois, gérant quelques écoles et où les relations entre les acteurs apparaissent fortement personnalisées et parfois participaient d'une culture pédagogique et éducative commune.

Tableau I : Fusion des commissions scolaires et nombre de commissions scolaires/districts scolaires par province
 (commissions scolaires francophones comprises)

Province	Année d'implantation	Législation et documents de référence	Réduction	Nombre actuel
CB	1996		De 75 à 59	60
Alberta	1994, 1995		De 141 à 71	66
Saskatchewan	1998, 2004		De 119 à 100	82
Manitoba	1993, 1998, 2001	Loi 14 : Public School Modernization Act	De 57 à 36	36
Ontario	1997	Loi 104 : Fewer School Boards Act	De 129 à 72	72
Québec	1997	Loi 109	De 160 à 72	72
Nouveau Brunswick	1992, 1996		De 42 à 0 De 0 à 14	14 conseils de districts
Nouvelle Écosse	1996, 2000	School Board Boundary Review (2000)	De 22 à 7	7 régionales
Île du Prince Édouard	1994		De 5 à 3	3
Terre Neuve et Labrador	1996	Loi 8 (Commission royale 1992)	De 27 à 11 De 11 à 5	5

Source : Chan & al., *Preliminary Synthesis of Trends in Education Policy in Canada*, octobre-29, 2003, manuscrit. Centre for Policy Studies in Higher Education and Training (CHET, University of British Columbia).

La fusion des commissions scolaires apparaît comme une tendance lourde. Depuis les années 1990, toutes les provinces cherchant à réduire leur déficit budgétaire ont entrepris de vastes programmes de compressions budgétaires en éducation. Ces compressions ont eu lieu dans un moment de remise en question des modèles administratifs traditionnels du secteur public, de fortes interrogations ont été exprimées sur la bureaucratisation de l'éducation et sur l'efficacité et l'efficience du palier intermédiaire et des cadres qui y travaillent. L'éducation a importé le questionnement prévalant dans le secteur privé sur le "cadre intermédiaire" (middle-management). La fusion des commissions scolaires, dans la plupart des

cas, a été accompagnée d'une réduction significative de la bureaucratie intermédiaire ou d'une tentative de la réduire.

La déconfessionnalisation

Le deuxième phénomène est celui de la déconfessionnalisation. À Terre-Neuve et Labrador et au Québec, les fusions ont donné lieu à une restructuration du palier intermédiaire abandonnant des bases strictement religieuses. À Terre-Neuve et Labrador, il a fallu deux référendums pour modifier l'article 17 de l'entente d'intégration de la province à la Confédération canadienne. Une forte résistance des Églises catholique et de la Pentecôte a coloré le processus de déconfessionnalisation. Au Québec, la déconfessionnalisation des commissions et du système scolaire reconstruit sur une base linguistique, s'est réalisée sans difficultés majeures ni obstruction systématique des Églises catholique et protestantes. Comme si, au Québec, tous les partis politiques et une portion significative de l'opinion publique, habitant les grands centres urbains pluriethniques, reconnaissaient que la gestion du pluralisme religieux en milieu scolaire, dans l'actuelle conjoncture des chartes de droits et libertés, rendait impérieuse la fin de l'utilisation de la clause dérogatoire permettant le maintien de structures publiques confessionnelles. L'argument de la cohésion sociale au sein d'une société civile de plus en plus diversifiée et pluraliste est apparu fondé et rassembleur.

La centralisation et la décentralisation

Elles forment un couple inséparable : la seconde a besoin de la première pour se déployer et dans la plupart des systèmes éducatifs les deux processus sont observés sur différentes dimensions. Si certaines provinces, parmi les plus importantes (Alberta, Ontario, Québec) ont désormais ou depuis longtemps un financement centralisé, si d'autres cherchent des moyens de limiter les coûts de l'éducation en transférant des charges au palier intermédiaire, la centralisation du curriculum et de l'évaluation standardisée semble une tendance générale, à laquelle aucune province et aucun territoire n'échappent. Cette forte tendance est caractéristique de la gouvernance axée sur les résultats, analysée plus haut à propos du CMEC, des consortiums interprovinciaux en matière curriculaire et des programmes internationaux d'évaluation des résultats scolaires, comme PISA.

Quant à la décentralisation, il n'est pas toujours aisé d'en dégager les tendances claires. S'agit-il de décentralisation du ministère vers les commissions scolaires, des commissions scolaires vers les établissements ou les deux à la fois ? Par exemple, la Colombie-Britannique a accordé davantage de pouvoir de gestion des ressources humaines et des relations de travail aux commissions scolaires, au nom de la flexibilité managériale. L'Alberta a décentralisé à partir du milieu des années 1980 les pouvoirs de la commission scolaire d'Edmonton vers les établissements sous sa responsabilité, puisque, dorénavant, plus de 75% du

budget des écoles leur sont alloués et gérés par elles. Au Québec, les conseils d'établissement sont décisionnels sur des objets importants : le plan de réussite de l'école, son budget, sa marge de manœuvre curriculaire, ses démarches d'auto-financement et de partenariats locaux, etc.

La participation des parents

Si les commissions scolaires deviennent des entités politiques et administratives de plus en plus éloignées des milieux locaux, il peut paraître approprié de créer et de renforcer la participation parentale à la gestion des établissements scolaires. C'est ce que firent les provinces et les territoires au cours de la décennie 1990. Le tableau 2 présente les conseils d'établissement à travers le Canada.

Tout comme pour les fusions, la problématique de la participation des parents et de la communauté locale n'est pas nouvelle. La tradition nord-américaine conçoit l'école comme une institution communautaire, devant refléter les valeurs du milieu, ce qui donne droit de parole aux parents. La nouveauté des années 1990 est de rendre à la fois les parents plus actifs dans l'amélioration de l'école et des résultats des élèves et l'école –et ses acteurs– formellement imputables de leurs actes auprès d'instances externes, dont les parents. S'il y a des degrés dans cette volonté, partout l'établissement semble pénétré d'une logique managériale inspirée du "New public management", soucieuse d'efficacité et d'efficience suivant des normes externes.

Le développement des conseils d'établissement soulève plusieurs questions. En premier lieu, s'agit-il d'une stratégie pour limiter le pouvoir et l'influence des acteurs internes de l'éducation –les enseignants et les directeurs– au profit des usagers et des parents consommateurs de services éducatifs ? En second lieu, l'obligation faite un peu partout aux conseils d'établissement de produire des plans de réussite tenant compte des paramètres quantitatifs de la réussite scolaire fournis par les instances gouvernementales provinciales n'en fait-elle pas des outils de l'administration centrale –dans sa volonté d'intégration verticale des paliers du système éducatif sur des normes externes de rendement et d'efficacité ? Tout porte à croire que, sauf exception, les conseils d'établissement ne constituent ni de véritables contre-pouvoirs ni des pouvoirs dotés d'une capacité politique d'autonomie par rapport à la commission scolaire ou à l'instance provinciale. Du moins pour le moment.

En troisième lieu, dans un moment de restrictions budgétaires, les conseils d'établissement constituent-ils un outil de responsabilisation accrue des acteurs locaux pour la quête de fonds compensatoires ? Ou, comme le suggère Weiner (2003), un symptôme de privatisation furtive du financement de l'éducation publique ? En quatrième lieu, les rapports entre la commission scolaire et les établissements ont-ils été transformés par la mise sur pied des conseils d'établissement ?

Tableau 2 : Conseils d'écoles par province et territoires du Canada

Province Nom du Conseil	Année	Législation et documents de référence	Composition
Colombie Britannique School Planning Councils	2002	Loi 34 School Board Flexibility Bill	3 parents, 1 enseignant, le directeur
Alberta School Councils	1995	School Act ; revised Policy 1.8.3 (2003)	1 directeur, au moins un enseignant, 1 élève, parents d'élèves de l'école, un autre parent ou un membre de la communauté.
Manitoba Advisory Councils for School Leadership	1995, 1996	Education Administration Act	7 membres externes dont 2/3 parents et 1/3 non-parents incluant des membres de la communauté. Des enseignants et du personnel peuvent être élus, mais ne peuvent dépasser le nombre des autres membres.
Ontario School Councils	1995	Policy/Program Memorandum No. 122	Le directeur, 1 enseignant, des représentants des parents, des membres de la communauté (non-parents).
Québec Conseils d'établissement	1998	Loi 180 (1997)	Élèves, parents, enseignants, personnel et représentants de la communauté. Le directeur ex-officio. Parité interne-externe.
Nouveau Brunswick			
Nouvelle Écosse School Advisory Councils	1996		Élèves, parents, enseignants, personnel et représentants de la communauté.
Île du Prince Édouard School Councils	1995	Section 66 du School Act	Parents, enseignants et le directeur. Les élèves peuvent aussi y être représentés.
Terre Neuve et Labrador School Councils	1996	Commission Royale (1992) ; Loi 48, Section 26 de l'Education Act	
Yukon School Councils	1990	Education Act	Des parents et des membres de la communauté. Garantie de la représentation des Premières Nations.
Nunavut			
Territoires du Nord-Ouest			

Source : Chan & al., *Preliminary Synthesis of Trends in Education Policy in Canada*, octobre-29, 2003, manuscrit. Centre for Policy Studies in Higher Education and Training (CHET, university of British Columbia).

Les écoles, grâce à ces conseils, ont-elles gagné des marges de manœuvre et des degrés de liberté par rapport à la commission scolaire ? Il est difficile de répondre pour l'ensemble du Canada. Cependant, il semble possible de soutenir que la dynamique des relations entre le palier intermédiaire –la commission scolaire– et les écoles change pour plusieurs raisons, dont certaines ne sont pas liées à la généralisation des conseils d'établissement. Par exemple, l'avènement de la gestion décentralisée à l'échelon de l'établissement (site-base management) en Alberta (Edmonton) transforme les rapports entre la commission scolaire et les établissements : dans ce cadre, il revient aux écoles de définir leurs priorités et leurs besoins et à la commission de fournir le soutien nécessaire. Les établissements se prennent en charge et assument la responsabilité de leurs résultats, la commission scolaire assurant en théorie les moyens et en supervisant l'utilisation.

Ces trois questions se résument à une seule : la décentralisation –ou autonomie cadrée des établissements–, en multipliant les petits pouvoirs locaux, a-t-elle paradoxalement pour effet de renforcer le pouvoir central, surtout dans une conjoncture de forte centralisation curriculaire et d'évaluation ?

L'extension du choix de l'école par les parents

Un gain net de pouvoir pour les parents est l'extension des possibilités de choisir l'école de leurs enfants. L'Alberta a encore ici ouvert le chemin. En effet, en 1996, elle a éliminé les frontières dans toutes les juridictions scolaires. Grâce à cette désectorisation, tout parent albertain est libre d'inscrire son enfant là où il le désire suivant la disponibilité des places. Depuis 1994, la possibilité offerte aux parents de créer des écoles à charte –écoles privées au sein du système public– leur donne les moyens d'exercer leur droit à choisir une éducation. À ce jour, il y aurait une dizaine d'écoles à charte en Alberta.

Au cours de la dernière campagne électorale québécoise (2003), le choix de l'école a émergé comme un enjeu important, ce choix étant déjà facilité : le gouvernement du Québec finance à hauteur de 50% un réseau d'écoles privées qui regroupe 20% des effectifs –il en est de même en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba. Au sein d'une commission scolaire, le choix entre les établissements existe donc, à condition que des places soient disponibles. Or dans plusieurs commissions scolaires aux prises avec la baisse des effectifs, ces places augmentent et la concurrence entre établissements s'intensifie. Il est aussi possible d'inscrire son enfant dans une autre commission scolaire, pour un service particulier, si place il y a. En somme, au Québec, comme ailleurs sans doute, un parent informé des possibilités et bon stratège, peut choisir l'école de son enfant. En le déplaçant, il peut sanctionner une école qu'il juge ou perçoit comme de mauvaise qualité. Le succès des palmarès d'écoles secondaires, initiés dans plusieurs provinces par le Fraser Institute (groupe de réflexion de droite) ou par une succursale –l'Institut économique de Montréal– révèle que bon nombre

de parents se comportent comme des consommateurs et sont prêts à faire pression pour exercer, au moindre coût ou à un coût raisonnable, leur liberté de choix.

Les politiques éducatives récentes accordent donc plus de choix et plus de moyens aux parents pour exercer ce choix de l'école. Elles renforcent ainsi le pouvoir des parents sur les orientations et le fonctionnement des écoles. Elles instaurent une concurrence entre les établissements et les obligent à se placer sur un "quasi-marché scolaire" et à adopter des stratégies pertinentes.

D'une certaine façon, le choix de l'école par les parents n'est pas une réalité nouvelle. Il y a déjà un moment que les parents de classes moyennes déterminent leur lieu de résidence en tenant compte de la réputation des établissements de leur arrondissement ; que les parents scolarisés et bien informés interviennent pour obtenir gain de cause pour leur enfant (choix de l'école, des enseignants, des matières, etc.). Jusqu'à récemment cependant, les autorités ministérielles, au nom de l'équité sociale et de l'intégrité du service public d'éducation, n'encourageaient pas ou peu, ce type de comportement. La nouveauté réside dans l'encouragement des pouvoirs publics et leur utilisation du choix des parents comme stratégie de changement des établissements : refrain connu, la concurrence est saine, le client est roi, les acteurs de base du système bougeront s'ils craignent que les parents insatisfaits risquent de désertir leur école, la pression imposée par les parents consommateurs est la seule stratégie de changement, etc.

Cependant, il ne faut pas surestimer ce phénomène qui reste propre aux grandes agglomérations urbaines. Pour une grande portion du territoire canadien, la priorité est plutôt d'assurer à tous une offre éducative de base, proche des familles, à un coût raisonnable pour la collectivité. Dans les régions peu densément peuplées ou éloignées, le choix est un luxe inaccessible et on travaille à des fusions de services plutôt qu'à leur multiplication.

Quoi qu'il en soit, l'extension du choix de l'école par les parents déstabilise l'offre scolaire publique et la soumet, davantage que par le passé, à la logique de la demande. Cela change la régulation du système.

Partenariats

Dernier phénomène associé aux relations entre les acteurs du système, l'encouragement de partenariats avec le secteur privé, des organisations communautaires, des instances publiques œuvrant dans d'autres champs –santé, gestion de la déviance, municipalités, etc. Ce vocable à la mode, entremêle plusieurs dimensions, le rendant des plus ambigus. D'abord, l'injonction est faite aux acteurs scolaires de ne plus travailler uniquement entre eux, de sortir de leur "petit monde" et de partager leur pouvoir et leur influence avec des acteurs externes, notamment des acteurs de la communauté. Ensuite, l'idée de confier au secteur privé certaines tâches, afin d'être plus efficient et efficace. Dans ce cas, le rapprochement avec

le privé touche à la fois la gestion des écoles et certains pans des programmes, comme en formation professionnelle et technique. D'aucuns y voient la première étape vers une privatisation du système et sa soumission au monde du travail.

Ces deux acceptions du partenariat sont différentes. La première est fondée sur une conception élargie de la démocratie de participation communautaire que l'on retrouve en Saskatchewan, dans les Territoires et dans plusieurs commissions scolaires urbaines du Canada aux prises avec d'importantes clientèles d'élèves de milieu à faible revenu. Dans ce cas, l'injonction au partenariat prend les habits de l'intégration des services –concept voisin des "full service schools" aux États-Unis– et se manifeste par des tables intersectorielles de concertation autour de l'éducation des jeunes et de leur insertion sociocommunautaire. Cette approche s'éloigne d'un modèle de distribution des services publics de type "silo" et augmente plutôt leur intégration. Par exemple, le Manitoba School Improvement Program, mené par une organisation à but non lucratif, non gouvernementale et indépendante, regroupe divers partenaires internes et externes à l'éducation. Quant à la seconde acception, proche de la conception de la démocratie libérale et de la libre entreprise, elle entend soumettre l'école aux normes de performances éprouvées dans le privé. Malgré la rhétorique favorable ou défavorable à la privatisation des systèmes éducatifs des provinces et des territoires canadiens –à tout le moins à des partenariats entre privé et public en matière d'éducation– force est de constater la brièveté de la vie et le peu de généralisation de ces partenariats. Nous sommes donc assez loin d'une privatisation de l'éducation.

Signification des tendances observées

Rappelons que l'héritage canadien en matière de gouvernance peut être compris en référence à un axe vertical et un axe horizontal. Ensemble, les phénomènes décrits ici contribuent à un double renforcement de ces axes et par là, à une intensification de la régulation de l'éducation.

Le renforcement de l'axe vertical de la gouvernance est lié au pilotage et au contrôle accrus de la qualité par l'autorité centrale, grâce à l'instauration d'un curriculum centralisé et d'une obligation de résultats imposée par le politique à tous les paliers et rendue opérationnelle par le sommet de la pyramide bureaucratique du système éducatif. Contribuent aussi à son renforcement, le CMEC et sa stratégie pancanadienne, le Conseil canadien sur l'apprentissage, les indicateurs de performance, la centralisation du financement et la fusion des commissions scolaires. L'intensification de l'axe horizontal passe par la mobilisation des acteurs (internes et externes) de l'établissement dans le cadre de diverses formes de gestion décentralisée à l'échelon de l'établissement, la participation formelle accrue

des parents et de la communauté, des plans de réussite construits et réalisés dans l'établissement comportant des partenariats communautaires locaux ; elle est aussi liée à une plus grande compétition locale ou régionale pour les clientèles étudiantes, exacerbée par les palmarès d'établissements. Sur ce deuxième axe, des développements significatifs ont lieu : le renforcement de la participation parentale, les mécanismes locaux de reddition de compte et d'imputabilité, la déssectorisation et le développement d'un quasi-marché éducatif du second degré.

S'agit-il d'une nouvelle régulation de l'éducation ? Oui d'abord par l'importance grandissante et générale de la priorité accordée aux résultats, des indicateurs de performance, de l'augmentation des choix pour les parents et donc de la concurrence entre les établissements, des pratiques de pilotage et d'encadrement liées au New Public Management. Ensuite, parce que les politiques éducatives actuelles, si elles n'éliminent pas le palier intermédiaire, affaiblissent son enracinement communautaire et fragilisent sa légitimité politique sans accroître sa marge de manœuvre curriculaire et financière. Par ailleurs, si de nouvelles dimensions de la régulation émergent ou prennent davantage de place –par exemple, celle liée au quasi-marché–, une transformation radicale de la gouvernance n'en découle pas : l'héritage structurel à trois paliers et un système de participation démocratique et communautaire perdurent.

L'ensemble des provinces et des territoires canadiens, à des degrés variables et avec des temporalités différentes, évolue en fonction du renforcement des deux axes, de l'intensification et de la diversification des modes de régulation. Cependant, malgré ces tendances communes en politique éducative, il faut reconnaître que les provinces et les territoires ont des trajectoires politiques ou des cheminements historiques différents : toutes et tous ne partent pas du même lieu, ne parcourent pas la même route à la même vitesse. Des phénomènes de dépendance du chemin parcouru –path dependency– (Palier & Bonoli 1999) distinguent la Saskatchewan de l'Alberta ! L'Alberta a ouvert le chemin de la nouvelle gouvernance avec la Révolution du bon sens (gouvernement conservateur en 1992), suivi par l'Ontario à partir de 1996, puis la Colombie-Britannique depuis 2001. À l'opposé, la Saskatchewan, tout en étant aussi soumise aux vents néo-libéraux, semble résister et conserver une approche éducative marquée par un souci d'équité sociale et de démocratie participative communautaire. Le Québec, dans la première moitié des années 1990, semblait vouloir "remettre l'école sur les rails de l'égalité des chances" (rapport de la commission des États Généraux de l'Éducation de 1996, 90) ; il paraît aujourd'hui rattrapé par les courants néo-libéraux, notamment depuis l'adoption de la loi sur la modernisation de l'État en 2000 et avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel (2003). Nous soumettons à titre hypothétique et pour fin de discussion le continuum suivant et les diverses positions des provinces et des territoires :

Tableau 3 : Gouvernance de l'éducation et démocratie libérale fondée sur le marché et la libre entreprise

↑	Alberta Ontario Colombie-Britannique
	Nouvelle-Écosse Manitoba
	Terre-Neuve et Labrador Nouveau-Brunswick
	Ile du Prince-Édouard
	Québec
	TNO Yukon Nunavut
↓	Saskatchewan

Source : Gouvernance de l'éducation et démocratie de participation communautaire

Nous présentons cette liste des provinces et des territoires sur un continuum à titre heuristique. Excepté celles des provinces situées à l'un ou l'autre pôle du continuum, les positions apparaissent discutables. Il y a ici matière à appréciation, d'autant qu'il n'est pas toujours aisé de faire la part entre la rhétorique politique et l'évolution réelle des systèmes et des rapports sociaux entre les acteurs.

Les provinces situées aux deux extrémités ont adopté des stratégies de changement radicalement différentes, les unes privilégiant la confrontation, notamment avec les acteurs internes du système éducatif, les autres continuant à préférer la collaboration et la construction de larges consensus. Le premier cas fonctionne dans le cadre strict de la démocratie représentative, le second s'appuie sur le système de participation démocratique et communautaire hérité du passé.

Une troisième dimension, le rôle de l'État central, devrait être présente car le tableau 3 oppose deux formes de gouvernance locale, l'une réglée par le marché et le libre choix de l'école de parents consommateurs de services éducatifs (Alberta), l'autre animée par des communautés locales partageant des valeurs citoyennes et une notion du bien public local (Saskatchewan). Comme noté plus haut, dans plusieurs provinces (Ontario, provinces maritimes –APEF–, etc.), la décennie 1990 a été marquée par diverses formes de centralisation, notamment aux plans du curriculum et de l'évaluation, pour bien refléter cette évolution, notre tableau devrait comprendre la dimension du renforcement du rôle de l'État central. Tâche difficile car plusieurs dimensions de la centralisation coexistent, celle du curriculum et de l'évaluation, du financement et de l'encadrement portant sur les normes régulant l'usage des ressources consenties aux commissions

scolaires et aux établissements (conventions collectives de travail, normes de gestion des équipements, etc.).

Nonobstant ces difficultés et à titre hypothétique, le tableau 4 présente le croisement de la dimension centralisation-décentralisation (du financement, du curriculum et de l'évaluation des apprentissages) avec les deux types de gouvernance identifiés. Si une tendance pancanadienne se dégage, elle se manifeste par un double mouvement vers le haut –la centralisation– et vers la droite –une gouvernance de type démocratie libérale– là où se retrouvent déjà les provinces les plus riches (Alberta, Ontario, Colombie-Britannique) auxquelles le Québec pourrait se joindre si les orientations du gouvernement actuel ne sont pas neutralisées par la société civile, traditionnellement plus sociale-démocrate.

Tableau 4 : Types de gouvernance et centralisation/décentralisation de l'éducation au Canada

	Gouvernance et démocratie de participation communautaire	Gouvernance et démocratie libérale (marché et libre entreprise)	
Centralisation du financement, du curriculum et de l'évaluation	Québec	Alberta Ontario Colombie-Britannique	
		Nouveau Brunswick Île du Prince Édouard	
		Nouvelle Écosse Terre Neuve	
Décentralisation du financement, du curriculum et de l'évaluation	Manitoba Saskatchewan TNO Yukon Nunavut		

Conclusion

Au terme de cette analyse, quelques implications méritent d'être soulignées. L'importance du gouvernement par l'imposition de standards (définis au sommet de la pyramide du système éducatif en relation avec des instances internationales), la centralisation du curriculum et de l'évaluation visible dans bon nombre de provinces et de territoires, la volonté d'accorder davantage de place et de pouvoir aux parents, en élargissant les possibilités de choix de l'école et en

amenant les agents au sein des conseils d'établissement à contribuer à la contractualisation des établissements autour de plans de réussite ou de performance, tout cela pointe vers ce que l'on pourrait nommer une "externalisation" de l'éducation. Entendons par là le processus de pénétration et de transformation par des logiques extérieures à un champ d'activité doté d'une autonomie relative. La gouvernance fondée sur la démocratie libérale poursuit cette politique d'externalisation de l'éducation et la transforme graduellement en un produit marchand.

Il est clair que ce processus dépouille les acteurs internes d'une partie de leur autonomie professionnelle et les soumet à des critères de performance externes. Tout se passe comme si les éléments de régulation verticale –la centralisation curriculaire, la standardisation de l'évaluation externe, les plans de réussite ou d'amélioration des écoles–, en se combinant avec des éléments de régulation horizontale –la place accrue des parents au sein des conseils d'établissement, l'élargissement des possibilités de libre choix de l'école, les palmarès d'établissements, les partenariats et l'intégration des services–, forcent les acteurs du système éducatif à faire évoluer leurs pratiques dans le corridor des politiques et des pressions externes. Il est indéniable que la décennie 1990 aura été celle d'une tentative de modification des rapports de pouvoir entre les acteurs internes et les acteurs externes du système éducatif, au profit de ces derniers. Il y a là un objet de luttes de pouvoir sans cesse renouvelées.

Une des forces de la gouvernance en éducation tient à l'amalgame des références idéologiques : la démocratie libérale et la démocratie participative communautariste. Leur combinaison donne à penser que le libre choix de l'école est un gain démocratique important –alors qu'il réduit le parent au statut de consommateur de produits éducatifs sur un marché– ; ou, à l'inverse, que la place accrue des parents dans les conseils d'établissement constitue une avancée substantielle de la démocratie participative communautaire –alors qu'en plusieurs endroits l'objectif est de rendre les parents actionnaires d'une entreprise éducative soumise à l'obligation de résultats et au gouvernement des normes, ou d'en faire les patrons des enseignants au lieu de valoriser leur rôle de partenaires éducatifs. Les frontières entre ces rôles ne sont pas aisées à délimiter et, souvent, dans la culture pragmatique de l'Amérique du Nord, ce sont les résultats qui comptent et les distinctions mises en avant ici apparaissent bien théoriques. Convenons-en, mais reconnaissons que se joue ici l'articulation entre le marché, l'État garant du bien public et la communauté dépositaire d'une identité et de valeurs culturelles et sociales distinctes de celles du marché.

En apparence paradoxalement, même si la gouvernance actuelle en éducation cherche à renforcer le pouvoir des acteurs externes au détriment des internes, elle cherche aussi à responsabiliser ces derniers : le discours sur la professionnalisation de l'enseignement, présent dans les politiques des provinces et des territoires du Canada, tente de légitimer la responsabilité individuelle et collective des

enseignants et des chefs d'établissement. Ce n'est pas sans ambiguïtés, dans la mesure où elle est associée à une forte externalisation de l'éducation. Les syndicats ont compris cette évolution : leur souci de défendre l'intégrité du service public en éducation constitue une réponse idéologique partiellement appropriée par l'acceptation relative de limites à l'autonomie professionnelle des enseignants, pour autant que ces limites soient fixées par le débat démocratique sur l'éducation et dans un projet éducatif national sous la responsabilité de l'État. En défendant le service éducatif public, les enseignants protègent la relative autonomie professionnelle traditionnellement associée à ce service public et cherchent ainsi à se garder des aléas du marché éducatif et des préférences des consommateurs d'école.

Il est difficile de saisir l'évolution de l'enseignement dans pareille conjoncture, mais il peut être heuristique de penser que les enseignants ne sont ni des conformistes dociles, ni des dinosaures résistant à toute évolution. Des études récentes effectuées ailleurs –Australie (Seddon 1999), Grande-Bretagne (Osborn & al. 2000)– indiquent que les enseignants sont capables de “médiation créatrice”, c'est-à-dire de perspectives, de stratégies et de pratiques leur permettant de tirer parti des contraintes et des opportunités de la gouvernance actuelle de l'éducation pour sauvegarder et adapter des orientations et des convictions éducatives fondamentales. Seules des études de terrain permettraient de documenter des comportements comparables chez les enseignants des diverses provinces et territoires du Canada.

Références bibliographiques

- GILBERT L. 2003 *La structuration de la gouvernance de l'éducation au Bénin. Analyse du point de vue des acteurs et des processus en cours*. Projet de thèse de doctorat en sciences de l'Éducation, option Éducation comparée et fondements de l'Éducation, Université de Montréal
- MERRIEN F.-X. 1990 “État et politiques sociales : contribution à une théorie ‘néo-institutionnaliste’”, *Sociologie du travail*-3, 267-294
- MERRIEN F.-X. 1998 “De la gouvernance et des États Providence contemporains”, *Revue internationale des Sciences Sociales*-155, 61-71
- MERRIEN F.-X. 2000 “La restructuration des États Providence : ‘sentier de dépendance’, ou tournant néo-libéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste”, *Recherches sociologiques*-31(2), 29-44
- OSBORN M., MC NESS E. & BROADFOOT P. 2000 *What Teachers do: Changing Policy and Practice in Primary Education*, London, Continuum
- PALIER B. & BONOLI G. 1999 “Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale”, *Revue Française de science politique*-49 (3), 399-420

- SALDOMANDO A. 2000 *Coopération et gouvernance, une analyse empirique*, Actes de la journée d'études de l'Équipe CEDIM-FCAR Mondialisation, gouvernance et État de droit tenue à l'Université du Québec à Montréal
- SEDDON T. 1999 *Capacity-building: Beyond State and Market*, communication présentée au congrès annuel de l'AERA, Montréal, Canada
- VAN HAECHT A. 2004 "La notion de gouvernance en perspective critique : réflexion sur les systèmes d'éducation actuels", *Politiques d'éducation et de formation, analyses et comparaisons internationales-10*, 11-19
- WEINER H. 2003 *Le financement de l'éducation publique - une privatisation furtive ?*, 14^e conférence annuelle de la CAPSLE, Jasper, Alberta, avril 2003. FCE

Qui pilote le processus de Bologne ? 1

SARAH CROCHÉ

Groupe de recherche sociologie action sens (GReSAS)

Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCaM)

151 chaussée de Binche, B-7000 Mons Belgique

L'émergence d'un nouvel espace sociopolitique de l'enseignement supérieur en Europe invite à analyser les réseaux qui le constituent et les moyens, en particulier financiers, qui lui permettent d'exister et de se développer. Le processus de Bologne a ouvert, en 1998, un espace de coopération-compétition qui change les équilibres européen et nationaux. La Commission européenne se révèle y jouer un rôle central à côté d'organisations d'acteurs contraintes de s'entendre sur des questions qui les opposaient et modifiant leurs rapports sur les scènes nationales.

L'installation de la Commission européenne dans un champ de compétences nationales

Repères historiques

Fruit d'un accord de coopération intergouvernementale qui associait quatre États à la Sorbonne en mai 1998, vingt-neuf au sommet de Bologne de juin 1999, le processus né de ces rencontres a été conduit par les représentants des États. Son initiateur, le ministre français Claude Allègre, avait explicitement exclu la Commission européenne du club très fermé des pilotes. Il avait été contraint de lui concéder un statut d'observateur à la réunion de la Sorbonne, parce qu'il aurait été impensable qu'elle n'y soit pas invitée alors qu'elle n'avait cessé, depuis les années 1960, d'œuvrer au rapprochement des systèmes d'enseignement supérieur d'Europe et que le projet lancé s'inscrivait dans le prolongement de ses actions. Parfois interprétée comme l'expression d'une tension entre le ministre français et la commissaire européenne à l'Éducation, Édith Cresson, la mise à l'écart de la Commission peut être lue comme une volonté assez unanime des

1 L'auteur tient à remercier Jean-Émile Charlier pour la relecture de ce texte et ses critiques.

États de rester maîtres de leurs politiques d'enseignement supérieur. L'affirmation de la souveraineté nationale, par les quatre pays signataires de la déclaration de la Sorbonne, a trouvé un écho favorable chez beaucoup d'autres qui ont rejoint en masse le processus. La déclaration de Bologne de 1999 l'atteste, les vingt-neuf ministres signataires y annoncent leur volonté de "rendre les systèmes éducatifs comparables et compatibles" et non plus d'"harmoniser l'architecture de l'enseignement supérieur européen", objectif affiché dans la déclaration de la Sorbonne. Le texte fondateur a été amendé, alors que la métaphore musicale d'"harmonie" avait été utilisée par Claude Allègre : l'ampleur et la beauté du son devant tout à la diversité des instruments composant l'orchestre (Entretien d'un membre du cabinet du ministre Allègre, 9 novembre 2005). L'objectif du processus de la Sorbonne-Bologne était de concilier des systèmes éducatifs apparus dans des conjonctures différentes en évitant scrupuleusement de les dénaturer. L'intention était de laisser s'exprimer le génie de chaque nation dans un projet qui tirerait profit de leurs différences. L'initiative de la Sorbonne peut être vue comme le moment fort d'une stratégie comportant un volet offensif, renforcer les systèmes éducatifs des pays d'Europe afin qu'ils soient mieux armés dans la concurrence qui les oppose aux universités étasuniennes, et un volet défensif, les maintenir sous la responsabilité sans partage des États en construisant un mode de collaboration excluant les instances européennes.

Le projet de Bologne de créer un "espace européen de l'enseignement supérieur" n'est pas resté longtemps sous le contrôle des seuls États. En mai 2001, au sommet de Prague, les ministres ont fondé un groupe de suivi composé des représentants des États et de la Commission européenne, auxquels se sont ajoutés l'EUA (European University Association), l'EURASHE (European Association of Institutions of Higher Education), l'ESIB (National Unions of Students in Europe) et le Conseil de l'Europe, chacune de ces organisations bénéficiant d'une voix consultative. Cette structure a été dotée d'un groupe préparatoire avec les mêmes composantes mais limité aux États qui ont organisé les sommets précédents, à celui qui est chargé d'organiser le suivant, à deux États membres et deux États non membres de l'Union européenne désignés par le groupe de suivi. Avec le recul, le sommet de Prague apparaît comme un compromis, un moment ambigu de structuration. Certaines ambitions politiques initiales y ont été confirmées –des représentants des autorités académiques et des étudiants sont intégrés aux groupes de pilotage–, d'autres ont été abandonnées –le Conseil de l'Europe et la Commission y sont accueillis. Le souci de structuration du sommet de Prague annonce celui de 2003 à Berlin où de multiples règles ont été édictées et les frontières de l'espace européen de l'enseignement supérieur arrêtées aux quarante-six pays signataires de la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe. La logique d'improvisation était opportune quand l'objectif était d'inciter les universités à harmoniser leurs pratiques, elle était fonctionnelle

quand il s'agissait de convaincre tous les pays européens de rejoindre le processus. Elle a perdu toutes ses qualités quand il s'agit de tenter de piloter un ensemble traversé de multiples tendances centrifuges qui en menaçaient la cohérence. Le sommet de Bergen en 2005 a confirmé l'évolution du processus vers l'institutionnalisation. Le groupe de suivi et le groupe préparatoire y ont été élargis et ont accueilli l'EI (structure paneuropéenne d'Éducation Internationale), l'ENQA (Association Européenne pour l'Assurance de la Qualité dans l'Enseignement Supérieur) et l'UNICE (Union des Confédérations Industrielles et des Employeurs de l'Europe).

La constitution d'un espace sociopolitique nouveau...

Le groupe de suivi et le groupe préparatoire sont rapidement devenus des plates-formes de dialogues et de débats entre des représentants d'acteurs collectifs aux relations fréquemment conflictuelles sur les scènes nationales, ce qui a produit des effets inattendus : la connaissance mutuelle entre des représentants des étudiants, des autorités académiques et des responsables politiques, née et entretenue dans les contacts suscités par le suivi de Bologne, a facilité des négociations dont les enjeux étaient strictement nationaux (Entretien d'un représentant de l'ESIB, 28 janvier 2005). Le processus a fait évoluer leurs positions en les fédérant et en les associant à son pilotage, ce qui a suscité des connivences qui paraissent inédites. Cette observation conduit à s'interroger sur les conséquences de l'eupéanisation sur la redistribution du pouvoir parmi les partenaires nationaux de l'enseignement supérieur. Que devient le rôle des autorités publiques nationales si les groupes de pilotage se confirment comme des instances où les autorités de l'enseignement supérieur et universitaire, les étudiants et les employeurs ont développé une culture et des méthodes de travail leur permettant de s'accorder assez aisément sur le sens des réformes ?

Si les décisions appartiennent formellement aux ministres, qui tiennent un sommet tous les deux ans, elles sont longuement préparées entre deux par le groupe de suivi –une demi-douzaine de réunions– et par le groupe préparatoire –une dizaine de rencontres. Les ministres ne participent pas à ces préparations où siègent des techniciens spécialistes de l'enseignement supérieur. Leur connaissance des dossiers et leur permanence donnent aux représentants des associations une influence significative, renforcée encore par le fait qu'ils sont aussi appelés à éclairer les décisions de leurs autorités nationales. De l'avis de ceux qui le connaissent de l'intérieur, le processus est mené par une petite trentaine d'experts qui ont appris à se connaître et dont les compétences sont incontestables. Certains accompagnent le processus depuis 2001, ils ont suivi la réforme, sous différentes casquettes, depuis ses débuts et sont intervenus de façon répétée

sur son évolution (Crocché 2006a). Comme l'exprime un représentant de l'EUA, "c'est une atmosphère assez cordiale, le processus de Bologne, de gens qui se connaissent, un peu toujours les mêmes [...]. Il y a une communauté de gens qui se connaissent et donc, finalement, c'est plus difficile d'engager le fer contre des gens que vous connaissez bien, avec lesquels vous avez des rapports amicaux [...]. Cela joue un rôle" (entretien d'un représentant de l'EUA, 22 novembre 2005). Le processus construit un espace de sens discursif (Hall 1986) où les fondements des politiques sont sans relâche rediscutés et aménagés selon les événements. Cet espace, d'apparence ouvert, reste hermétiquement fermé aux individus qui n'ont pas participé aux péripéties de l'histoire du processus et ne partagent pas la culture commune qui donne accès aux débats conduits par les représentants permanents. La domination du processus par un groupe restreint d'experts a pour conséquence fonctionnelle positive qu'ils parviennent aisément à s'entendre sur des solutions pragmatiques, pour conséquence négative que leurs avis reflètent de moins en moins ceux de leurs mandants. La Commission européenne –qui veut contrôler le processus de Bologne– a pris ombrage de leur influence qu'elle tente de limiter, depuis Bergen, en introduisant de nouveaux experts moins proches des partenaires de l'enseignement supérieur. La valeur de chaque expertise doit dès lors être renégociée, ce qui ne va pas sans grincements de dents. Une des conséquences de la politique de la Commission est que l'EUA a commencé à critiquer certaines de ses propositions.

... et son pilotage progressif par la Commission européenne

La Commission a acquis un rôle important. Confinée dans un statut d'observatrice à la Sorbonne, elle a tenté de contrôler le processus d'abord en proposant de le limiter aux pays de l'Union européenne, ensuite en s'efforçant d'inscrire des références à ses travaux antérieurs dans la déclaration de Bologne. Ces deux tentatives ont échoué. Son ambition de contrôle n'a pas faibli pour autant, elle s'est concrétisée lors des sommets suivants parvenant à convaincre les États de lui accorder un rôle de plus en plus significatif. Après l'avoir intégrée aux groupes de pilotage, les ministres des trente-deux pays réunis à Prague en 2001 se sont félicités de l'"aide constructive [qu'elle a] apportée" et ont déclaré vouloir profiter de toutes les possibilités offertes par les programmes communautaires. Deux ans plus tard, à Berlin, le discours était plus explicitement laudatif, les représentants des quarante pays remerciaient la Commission pour les nombreuses activités développées pour soutenir la mise en œuvre du processus, déclaraient avoir pris note de ses messages tout en signalant qu'un soutien financier et "des décisions appropriées de la part des gouvernements et des organismes européens" étaient nécessaires. Aucune voix ne s'est élevée pour dénoncer les appels

à l'aide à peine voilés que les ministres adressaient à la Commission. Les premières manifestations d'indignation ne sont venues qu'en 2005, quand le commissaire européen à l'Éducation a été invité à prononcer un des discours d'ouverture du sommet de Bergen : quelques ministres ont alors dénoncé la tentative de récupération du processus par la Commission (UNEF 2005, 2).

L'affirmation de l'influence de la Commission a été de pair avec le renforcement des organisations admises dans le processus en même temps qu'elle. En intégrant l'EUA, l'EURASHE et l'ESIB au pilotage, les ministres entendaient associer à leurs décisions les acteurs collectifs majeurs qui auraient pu s'y opposer. Confirmant cette stratégie, la Commission a contribué à institutionnaliser leur rôle dans l'eupéanisation de l'enseignement supérieur, par exemple en s'appuyant sur l'ESIB pour diffuser l'information sur le programme SOCRATES ou en confiant à l'EUA le soin de rédiger les rapports "Trends", établis avant chaque sommet et présentant les données recueillies dans les pays signataires sur l'avancée du processus. Depuis Bergen, la Commission finance les rapports d'évaluation de l'ESIB et l'EURASHE qui complètent celui de l'EUA. La Commission a ainsi légitimé leur expertise et donné à ces organisations –à vocation essentiellement corporatiste au départ– un rôle déterminant dans la réflexion sur la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Les conventions conclues avec ces organisations les mettent dans la dépendance matérielle de la Commission, ce qui jette la suspicion sur l'objectivité des rapports qu'elle finance.

Le statut de la Commission contribue aussi à expliquer la place acquise au sein des groupes de pilotage. Chargée de porter le plus loin possible l'idée européenne, elle a de longue date les moyens de concevoir et de mettre en œuvre les scénarios d'intégration les plus ambitieux. Ses actions s'inscrivent dans des visions à long terme dont les perspectives sont souvent décalées de celles des États, accaparés par des sollicitations immédiates. Les relations entre la Commission et les États sont lourdes d'ambiguïtés multiples : si ceux-ci réaffirment leur souveraineté sur leur enseignement supérieur, ils attendent de la Commission qu'elle les aide à résoudre leurs problèmes et qu'elle accompagne leurs stratégies.

Le soutien qu'elle apporte aux organisations représentatives et la puissance de sa vision à long terme ne suffisent cependant pas à expliquer le rôle que les pays ont accepté de lui accorder alors qu'ils l'en avaient d'abord exclue au nom de leur attachement à la souveraineté nationale dans les politiques d'enseignement supérieur. La section suivante propose quelques hypothèses explicatives de l'évolution de leurs positions.

Les points d'appui choisis par la Commission pour élargir son rôle

Une convergence d'intérêts et de stratégies entre les États et la Commission

Le processus de Bologne fut le prétexte de réformes qui n'ont épargné aucun pays européen. Loin de rapprocher tous les systèmes éducatifs de l'épure du 3-5-8, elles ont introduit une variété inédite en Europe : des cycles d'études de 3+1, 3+2, 4+1 et 4+2 années sont maintenus ou créés, alors que l'objectif était de réduire les disparités (Croché 2006b). Le constat de cet éparpillement conduit à reconsidérer l'hypothèse selon laquelle les États adhérents y voient plus un outil d'aide à régler leurs problèmes nationaux, à rendre leurs universités attractives aux étudiants des autres continents qu'un moyen d'harmoniser les enseignements supérieurs. Charlier (2006) estime ainsi que l'harmonisation n'est plus à l'ordre du jour et que le processus de Bologne a "inscrit les pays et les universités pour un temps dans un jeu complexe de coopération-compétition : ils se mettent ensemble pour rendre plus attractif le système dans lequel ils s'inscrivent mais sont prêts à en découdre chacun pour soi pour capter le plus possible les étudiants qui auront été attirés par la nouvelle architecture des études supérieures européennes" (28).

Il est aisé d'élargir la portée de l'analyse : si les relations entre pays, à l'intérieur du processus, sont inscrites dans un jeu de coopération-compétition, il en va de même de celles avec la Commission. Cela suggère qu'ils ont tendance à s'en distancier quand ils estiment que son soutien ne leur est pas nécessaire mais s'en rapprochent quand son appui semble utile. Ces marges de manœuvre existent par les liens multiples entre États et Commission. Le coût de la rupture serait inouï, mais la critique est possible sans mettre la relation en question. Deux exemples, déjà évoqués, montrent que les responsables politiques nationaux combattent la Commission à fleurets mouchetés. Le premier est celui de la réunion de la Sorbonne, dont le ministre Allègre entendait exclure la Commission, mais où il lui a donné un statut d'observateur, lui ouvrant l'accès à l'information dont elle avait besoin pour mettre au point les stratégies d'intégration des instances de pilotage. Le second concerne l'indignation manifestée par quelques ministres quand la parole a été donnée au commissaire européen à l'Éducation à Bergen : à aucun moment, cette indignation n'a conduit les pays signataires à envisager de refuser les moyens que la Commission libère pour soutenir le processus. Ces deux illustrations montrent que nonobstant leurs déclarations parfois incendiaires, d'abord destinées à leur électorat national, les représentants des États se refusent à aller jusqu'au bout de leur opposition à la Commission et tendent à préserver la possi-

bilité de coopérer avec elle. Leurs attitudes sont d'autant plus compréhensibles qu'ils restent ambivalents sur le rôle que peut ou doit jouer la Commission dans le processus : depuis 1999, les tensions sont sensibles entre deux positions antagoniques : confier à la Commission la tâche de conduire les systèmes d'enseignement européens vers l'intégration ou l'en écarter définitivement afin de préserver les souverainetés nationales.

À notre sens, si les pays ont accepté d'intégrer la Commission aux groupes de pilotage, c'est d'abord parce qu'elle a l'habileté et les moyens de les soutenir de façon constante, que leur stratégie du moment se rapproche du pôle de la compétition ou de celui de la coopération. Mieux encore, elle a contribué à transformer la compétition entre les pays en avantages collectifs (la promotion que fait chaque pays pour ses établissements profite désormais à l'espace européen de l'enseignement supérieur) et la collaboration en biens disponibles pour les pays les plus habiles à s'en emparer (l'attrait suscité hors du continent par l'espace européen de l'enseignement supérieur profite d'abord aux universités les mieux équipées pour un recrutement international). En d'autres termes, elle a mêlé les enjeux de façon inextricable, en créant de l'interdépendance entre les pays sous sa houlette. Cette intrication s'arrête toutefois aux discours, les pratiques ne sont pas affectées, ou pas autant que ne le présentent les discours, par cette construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Examinons tour à tour les gains qu'elle a permis aux pays sur les plans collectif et national.

Au plan collectif

Une raison déterminante qui a poussé l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni à signer la déclaration de la Sorbonne est que les deux premiers pays se sont alarmés de la diminution des étudiants étrangers, interprétée comme une perte de leur influence dans le monde (Charlier 2006). La réponse proposée était la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur divisé en deux cycles aux durées d'études et aux missions univoques. Ce modèle n'a pas été pleinement réalisé, pour autant l'objectif d'augmenter le nombre d'étudiants étrangers accueillis n'a pas changé. Il n'avait de chance d'être atteint que si toutes les zones de recrutement potentiel étaient convaincues de l'existence et du fonctionnement harmonieux de cet espace européen de l'enseignement supérieur. En accordant une place dans les instances de pilotage à la Commission, les États se sont assurés du soutien du meilleur et du plus puissant des porte-parole. La Commission, implantée partout dans le monde, jouit d'une forte légitimité et de relais parfaitement organisés, son engagement actif dans la promotion du modèle de Bologne a bien évidemment aidé à le rendre crédible. Qui plus est, la Commission a très rapidement été soutenue par l'UNESCO, la Banque mondiale et l'OCDE dans son travail de promotion internationale. Les résultats sont aujourd'hui tangibles, le modèle de Bologne est connu sur tous les continents, sa

déclinaison française LMD (licence-maîtrise-doctorat) est sur le point d'être mise en œuvre dans toute l'Afrique francophone, l'espace européen de l'enseignement supérieur est en passe de s'ouvrir à l'Amérique latine (Charlier & Croché 2003).

Ces résultats ont été atteints grâce à un discours convaincant, qui embellit de façon sensible la réalité des réformes européennes (BFUG 2005, 5), au point de se déconnecter des réalités du quotidien dans les universités. Il construit sa crédibilité sur l'existence et le fonctionnement d'outils régulièrement actualisés (par exemple le cadre global de qualifications pour l'enseignement supérieur, l'agence européenne ENQUA pour la qualité, etc.) qui renforcent leur coopération à l'échelon européen et entretiennent à l'extérieur le "mythe de Bologne" (Crocché 2006a), c'est-à-dire l'illusion d'un espace européen de l'enseignement supérieur fonctionnant comme ses promoteurs l'avaient imaginé, n'abritant plus que des cycles d'études compatibles et comparables. Peu importe alors que le cadre global de qualifications ne soit qu'une coque bâtie à la mesure des différentes durées de cycles que l'inventivité des pays européens leur a fait concevoir, ou que les pays rechignent à s'entendre sur des critères de qualité. L'existence de ces instruments permet de les valoriser sans devoir faire l'évaluation de leur efficacité.

De façon constante, la Commission soutient le projet de construction d'un enseignement supérieur européen. Les propos que la commissaire Reding a tenus à Salamanque en 2001, alors que la Commission ne participait pas encore au pilotage, sont sans ambiguïté : "je m'engage aussi à ce que mes services [...] soutiennent vos projets et vos idées en vue de réaliser ensemble cet espace européen de l'éducation. À vous donc d'indiquer, parmi vos recommandations, celles qui relèvent de la compétence de la communauté locale [...], celles qui relèvent de la compétence nationale et celles qui relèvent de la compétence européenne" (Reding 2001). Deux ans plus tard, elle enjoignait les pays à se conformer aux prescriptions de Bologne et à juguler les tendances centrifuges qui se manifestaient (Reding 2003). Plus récemment, la Commission a diffusé les résultats d'une étude commandée à l'ACA (Academic Cooperation Association) sur la manière dont l'enseignement supérieur européen est perçu dans le monde (ACA 2006). Le rapport conclut que l'Europe devrait assurer une meilleure information sur les possibilités d'études qu'elle offre et affirme la nécessité de créer "une marque européenne" aux caractéristiques communes à tous les pays européens. Ce rapport atteste le bien-fondé des politiques communautaires de promotion des systèmes d'enseignement supérieur de l'Union européenne, notamment d'Erasmus Mundus et de Tempus (Trans-European mobility scheme for university studies) (Commission européenne 2006b). Mieux encore, à travers la création d'une marque européenne, le rapport met en avant la nécessité de coordonner les systèmes, ambition majeure de la Commission. De même qu'il est embarrassant de constater que la majorité des rapports concernant le processus de Bologne sont réalisés

par des instances qui participent à son pilotage, la position de l'ACA ne garantit nullement sa neutralité : ses collaborations avec l'EUA, l'OCDE et l'UNESCO, partisans d'un espace européen de l'enseignement supérieur, rendent la suspicion inévitable et renforcent l'image d'un petit monde monopolisant une expertise aux importantes rémunérations symboliques et matérielles.

Par les programmes de mobilité lancés dès le milieu des années 1980 (ERASMUS, PETRA, LINGUA, COMENIUS), la Commission a fait évoluer les cultures nationales vers un référent commun qui valorise les mobilités au cours des études et elle a donné une substance, imprécise mais réelle, au projet d'espace européen d'enseignement supérieur. Si son soutien a d'abord concerné le maillage de la carte opéré par les mobilités individuelles, il est passé à un stade institutionnel dès que le processus de Bologne lui en a donné l'occasion. La Commission par exemple a financé la réunion de Bologne et les sommets qui l'ont suivie. En d'autres termes, elle a mis des moyens à la disposition des États pour leur permettre d'approfondir leurs coopérations en matière d'enseignement supérieur. Revers de la médaille, son volontarisme l'amène souvent à confondre les effets attendus et constatés des politiques qu'elle soutient.

Au plan national

En participant à la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur, la Commission a préparé le terrain pour les pays européens qui s'efforcent de recruter davantage d'étudiants issus des autres continents. Cet espace limite les risques qu'ils prennent en venant en Europe : s'ils n'arrivent pas à s'adapter au pays dans lequel ils se délocalisent pour y effectuer un cycle d'études, ils peuvent théoriquement se réorienter vers n'importe quel autre sans rien y perdre. Leur rapport avec l'université d'accueil change de nature, ils n'en sont plus des usagers captifs, mais des consommateurs éclairés et critiques.

La Commission ne s'est pas bornée à contribuer à élargir la base de recrutement des universités européennes et à améliorer leur image dans le monde, elle a aussi mis à leur disposition des instruments susceptibles de les aider à se placer au mieux dans la compétition mondiale et dans la chasse aux cerveaux. Les programmes Erasmus Mundus et Tempus Meda leur offrent la possibilité d'établir, au moindre coût, des collaborations avec leurs homologues d'autres continents et d'y recruter les meilleurs étudiants. La Commission accepte de financer des projets de collaboration entre des universités d'Europe et du Maghreb ou du Proche-Orient –Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, territoires palestiniens, Jordanie, Syrie, Liban et Israël– pour autant qu'ils contribuent à les aider à mettre en place les principes de Bologne. La circulation des étudiants et des diplômés en sera facilitée, ce qui devrait profiter d'abord aux universités européennes. Celles-ci ne sont pour autant pas toutes assurées de tirer un avantage de cette ouverture, les plus gros bénéficiaires allant aux universités et aux pays ayant le mieux développé

leur attractivité. La régulation passe par une compétition dont le principe semble accepté par toutes les parties.

Pour la Commission, le processus est une aubaine puisqu'il suscite et justifie des réformes d'une ampleur inédite touchant tous les systèmes éducatifs européens qu'elles sont censées faire évoluer de façon convergente. Les propos du commissaire européen Jan Figel (2005) sont explicites à ce sujet lorsqu'il déclare que "le processus de Bologne a provoqué plus de changements dans l'enseignement supérieur que n'importe quel autre instrument ou politique international ne l'avait fait auparavant" (1). Les réformes de Bologne modifient aussi les rapports de force entre les partenaires traditionnels de l'enseignement supérieur, faisant apparaître la nécessité d'une coordination internationale, clairement revendiquée par la Commission (European Commission 2003, 17) et montrant ce que Dale (2004) appelle les nouvelles redistributions fonctionnelles et scalaires des responsabilités entre les échelons national et européen. Pour les États, le gain se lit dans l'amélioration de leur attractivité face aux systèmes des autres continents. Entre 2002 et 2005, tous les pays d'Europe ont vu croître leur mobilité entrante, le pourcentage d'étudiants provenant de pays hors Europe s'est partout élevé, le nombre d'étudiants Erasmus a augmenté dans tous les pays du continent (Commission européenne 2006c).

Le financement partiel du processus par la Commission

Le processus de Bologne présente un bilan à chaque sommet ministériel bi-annuel. Entre ces moments d'exposition médiatique, un travail plus discret se poursuit, coordonné par les groupes de pilotage, enrichi par de nombreux séminaires thématiques. Légère par rapport aux enjeux, la machine que le processus met en branle avec ses quarante-cinq pays signataires et ses organisations associées est objectivement lourde, son fonctionnement exige des moyens importants qui ne sont pas libérés par les budgets nationaux. Cette faille a été rapidement mise à profit. Tous les témoins de la première heure s'accordent pour dire que la Commission est entrée dans le processus en apportant les moyens dont il avait un besoin impératif pour démarrer. Dès septembre 1998, elle a invité à Vienne les représentants de la CRE (Conférence des Recteurs européens) et de la Confédération des conférences de recteurs de l'Union européenne, pour parler de la réalisation du rapport Trends I, qu'elle voulait leur confier afin d'évaluer la faisabilité du projet de la Sorbonne. Lors de cette rencontre, "la Commission essaya de donner de l'argent aux deux associations d'universités pour pouvoir participer [au processus de Bologne]" (entretien d'un représentant de la CRE, présent à Vienne). L'échec des premières tentatives n'a pas découragé la Commission, qui a continué de financer les rapports Trends, qui décrivent l'état du processus

avant chaque sommet. Chacun de ces rapports semble avoir été au cœur de l'attention de la commission : "la Commission finançait et pouvait définir un peu l'orientation des thèmes à aborder" (entretien d'un représentant de l'EUA).

L'aide financière de la Commission à ses partenaires des groupes de pilotage pour qu'ils organisent des séminaires, rédigent des rapports d'évaluation, participent aux rencontres de suivi, l'amène, volens nolens, à définir le cadre conceptuel à partir duquel ils sont conviés à lire le processus et à le faire évoluer. Quand elle commande des rapports à l'EUA, à ESIB, à EURASHE, à ACA ou à EURYDICE (réseau d'information sur l'éducation en Europe) comme avant le sommet de Bergen, la Commission ne sollicite que des instances qui lui doivent leur légitimité et dont elle est un donneur d'ordres important. À notre connaissance, la totalité des travaux qui portent sur tous les pays participant au processus ont été réalisés par des organismes liés à la Commission et financés par elle. Comment s'opposer aux options qu'elle prend, puisqu'elle monopolise à la fois la capacité de susciter le matériau empirique et l'expertise pour l'interpréter. Le financement par la Commission n'est toutefois jamais caché, chaque bénéficiaire est tenu d'indiquer sur le rapport qu'il rédige d'où lui sont venus ses moyens. Cette transparence est positive mais il est illusoire d'espérer qu'elle conduise à un contrôle démocratique : la masse des documents rendus publics par la Commission est telle qu'il est à peu près impossible de les examiner de près.

L'examen même superficiel de ses budgets montre que la Commission intervient de multiples manières dans le financement du processus. Elle finance en partie les conférences ministérielles, les rencontres des groupes de pilotage, les séminaires, les rapports d'évaluation produits par chaque partenaire. Le montant total de sa participation s'est élevé à 800.000 € en 2005 (lignes budgétaires 15.02.02.02 et 15.01.04.02 du budget Socrates –A.3.1.2– Call for Proposals for projects on implementing the Bologna reforms in view of the realisation of the European Higher Education Area) et est fixé à 1 600 000 € pour 2006 (A.3.1.3) (DGEAC 2005). Le financement de la Commission ne passe pas par le seul budget de la Direction Générale (DG) de l'Éducation et de la Culture, la DG des Relations extérieures et l'Office de coopération Europe-Aid interviennent aussi, notamment pour la dimension externe du processus via Tempus. Cette complexité institutionnelle rend difficile l'estimation du soutien accordé par la Commission au processus.

Ces montants sont dérisoires par rapport à ceux que la Commission consacre au soutien de la mobilité à l'intérieur de l'espace européen de l'enseignement supérieur via les bourses Erasmus : 168 004 652 € en 2004, 200 962 045 € en 2005, 231 753 825 € en 2006 (DGEAC 2006a). D'un montant mensuel moyen de 128 € en 2002-2003 dans les pays de l'Union européenne et de 184 € dans les pays candidats (DGEAC 2004), ces bourses peuvent être attribuées pour des périodes de trois mois à un an, mais la majorité des étudiants qui en bénéficient

ne partent qu'un semestre. 111.092 bourses ont été distribuées en 2000-2001, 123 957 en 2002-2003, 144 037 en 2004-2005 (DGEAC 2006b). Cette politique de soutien à la mobilité a été lancée en 1987 par la Commission qui l'a voulue extensive, pour faire évoluer les cultures nationales européennes. Le succès a été évident, de plus en plus de filières imposent une période d'études à l'étranger, l'écrasante majorité d'entre elles s'étant organisée pour permettre la mobilité aux étudiants. Les moyens ne suivent toutefois pas l'augmentation de la demande, les budgets disponibles vont devoir être partagés entre davantage de bénéficiaires, réduisant d'autant le montant des bourses. La Commission n'en fait pas un problème, ces bourses, sans vocation sociale, devaient seulement précipiter la massification de la mobilité pour favoriser la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Maintenant qu'elles ont parfaitement rempli leur rôle, il n'y a pas de raison d'y consacrer trop de moyens.

Le programme Erasmus a été complété en 2004 par le programme Erasmus Mundus, lancé par la Commission pour accroître l'efficacité des politiques des pays cherchant à attirer dans leurs universités davantage d'étudiants à très haut potentiel, issus de préférence des pays émergents. Les budgets sont considérables : 230 000 000 € y sont affectés pour la période 2004-2008 par la D.G. de l'Éducation et de la Culture, dont 90% pour les bourses de mobilité. La DG des Relations extérieures a ajouté 56 000 000 € pour favoriser la mobilité des Asiatiques vers l'Europe en 2005-2007. Cette politique intensive vise à concentrer des moyens significatifs sur des étudiants étrangers à haut potentiel qui se voient dotés chacun d'une bourse annuelle de 21 000 €. En 2005-2006, avec un budget équivalent à un petit tiers de celui qui est consacré aux mobilités intra-européennes, 1315 bourses Erasmus Mundus ont été attribuées, dont 374 ont été financées par la D.G. des Relations extérieures pour des Asiatiques (DGEAC 2006c). Pour 2006-2007, la Commission européenne a sélectionné 1377 étudiants, dont 636 Asiatiques (Commission européenne 2006a). Évoquant ce programme, Figel a déclaré que "[s'il] profite aux universités européennes, [il] profite également à l'économie de l'Union" (Commission européenne 2006a), ce qui confirme que les compétitions entre les universités servent désormais le projet collectif affiché à Lisbonne de renforcer l'économie de l'Union.

Le programme Tempus, qui soutient la coopération entre les universités des pays de l'Union et celles des pays des zones Tacis (Europe de l'Est et Asie Centrale), Cards (Balkans) et Meda (Maghreb et Proche Orient), est lui aussi assez bien doté : 18.500.000 € en 2005, 23 400 000 € en 2006 pour Tempus Meda, 17 900 000 € et 16 900 000 € pour Tempus Card, 28 860 000 € et 18 050 000 € pour Tempus Tacis. L'accès à ce programme est soumis à condition, les projets doivent porter sur des objectifs définis par la Commission pour chaque pays. Ainsi, le programme 2006 pour l'Algérie et le Maroc prévoit que "les projets devront s'aligner [...] sur la nouvelle architecture de programmes

d'enseignement de licence/mastère/doctorat conformément au processus de Bologne", pour la Syrie être axés sur "l'adaptation aux développements du processus de Bologne" (Tempus 2005). L'appel à propositions conjoint Tempus-Socrates, lancé en 2004 pour soutenir les projets en rapport avec Bologne, cherche aussi à mettre sur pied des équipes de promoteurs de Bologne et à associer les pays partenaires Tempus aux conférences et séminaires du processus. Le souci de promouvoir le modèle de Bologne se lit dans les chiffres : 58% des projets de 2005 ont financé des actions d'information ou d'accompagnement visant à aider les pays bénéficiaires à adapter leur enseignement supérieur au modèle de Bologne. La Commission veille à faire connaître le processus dans un périmètre large, en novembre 2004, elle a organisé une conférence Tempus à Tachkent (Ouzbékistan) où il a été présenté aux cinq pays d'Asie centrale (Commission européenne 2004).

Conclusion

Parfois lue comme un caprice du ministre Allègre, l'exclusion de la Commission européenne du lancement du processus de Bologne est plutôt le signe de la réaffirmation par les pays de leur souveraineté dans leurs politiques d'enseignement supérieur.

Le processus de Bologne a installé les États dans un jeu de coopération/compétition : ils participent lorsqu'ils se sentent affaiblis sur la scène internationale, ils s'affrontent lorsqu'ils s'estiment assez forts. Ce jeu, élargi au rôle de la Commission européenne, aide à comprendre la place que les pays lui ont concédée dans les instances de pilotage du processus à partir de 2001. La position des pays sur ce rôle est ambiguë : tout en réaffirmant leur souveraineté, ils acceptent que la Commission les accompagne dans leurs stratégies collectives et individuelles. La Commission a ainsi été acceptée dans le processus par les États parce qu'elle leur a fourni les moyens à la fois pour avancer dans la coopération et pour être plus efficaces dans la compétition.

Les budgets que la Commission peut mobiliser pour faire évoluer le processus sont pourtant insignifiants à côté de ceux des États : en 2005, le budget de l'Union européenne était de 106 milliards d'euros, soit 1,004% du revenu national brut de l'Union élargie. Cet argent vient toutefois en complément des budgets nationaux. Il est mis au service de politiques dont les contraintes quotidiennes détournent souvent les universités, la conquête de nouveaux marchés ou la construction d'alliances transnationales, qui demandent un investissement humain et financier important. L'essentiel du financement national des universités sert à leur fonctionnement, les budgets de la Commission permettent aux établissements de se projeter dans un avenir idéologiquement connoté cependant : il est radieux puisque le nombre de clients potentiels augmente, mais la concurrence

s'accroît et seuls profiteront de l'aubaine ceux qui parviendront à s'adapter pour les recruter.

Les investissements de la Commission lui donnent ainsi du poids pour peser sur les orientations des politiques européennes et nationales. Ils sont toujours stratégiques : après avoir alloué beaucoup d'argent aux mobilités à l'intérieur de l'espace européen pour en inscrire le principe dans nos représentations collectives, elle libère désormais des fonds pour attirer les étudiants brillants des pays tiers. Ce faisant, elle contribue à refaçonner les cultures européennes, montrant qu'il y a des étudiants surdoués qu'il faut séduire, presque à n'importe quel prix, et tous les autres dont l'Europe n'a finalement pas besoin.

Sources

Entretien d'un représentant de l'ESIB, National Unions of Students in Europe, le 28 janvier 2005

Entretien d'un membre du cabinet du ministre Allègre, le 9 novembre 2005

Entretien d'un représentant de l'EUA, European University Association, le 22 novembre 2005

Entretien d'un représentant de la CRE, Conférence des Recteurs européens, le 22 novembre 2005

Références bibliographiques

ACA 2006 *Perceptions of European Higher Education in Third Countries*, Final Report

BFUG 2005 *Bologna process stocktaking*, Report for the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, may

CHARLIER J.-É. 2006 "Qui veut encore harmoniser l'enseignement supérieur européen ?", *Reflets et perspectives de la vie économique-45-2*, 23-30

CHARLIER J.-É. & CROCHÉ S. 2003, "Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices", *Éducation et Sociétés-12*, 13-34

COMMISSION EUROPÉENNE 2004 *Rapport annuel Tempus*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles

COMMISSION EUROPÉENNE 2006a *Erasmus Mundus 2006-2007 : plus de 1600 diplômés vont étudier et enseigner dans les universités européennes*, Communication de la Commission, 15 juin

COMMISSION EUROPÉENNE 2006b *Selon une étude, il faut rendre l'enseignement supérieur européen plus attrayant à l'échelle mondiale*, Communication de la Commission, 19 mai

COMMISSION EUROPÉENNE 2006c *Erasmus : les échanges universitaires connaissent une expansion rapide dans les nouveaux États membres*, Communication de la Commission, 17 mars

- CROCHÉ S. 2006a (à paraître) Le mythe de Bologne, in Charlier J.-É. & Ndoye A.K. (dir.) *LES UNIVERSITÉS AFRICAINES FRANCOPHONES FACE AU LMD*
- CROCHÉ S. 2006b "Le processus de Bologne. LMD, 3-5-8, BA-MA et doctorat, quelles divergences entre la théorie et la pratique en Europe", *Actes du colloque Approche Comparative des Réformes Universitaires au Maroc et dans les pays Européens et Arabes*, Tanger, UAE, 10 au 16 janvier, 11-15
- DALE R. 2004 "The construction of an European education space and education policy", Séminaire international *La Mesure en Éducation*, Paris, FOREDOC, 18 au 18 juin
- DGEAC 2004 *Mobilité des étudiants et des enseignants Erasmus en 2002-2003. Vue d'ensemble des rapports finaux des agences nationales relatifs à 2002-2003*, Bruxelles
- DGEAC 2005 *Domaine de l'éducation et de la Culture, Programme de travail 2005 en matière de subventions et de marché*, Bruxelles
- DGEAC 2006a *Erasmus statistics. SOCRATE/ERASMUS action 2.2. Budget allocation 2004-2005/2006*, consulté le 9 juillet 2006
http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/erasmus/stat_en.html
- DGEAC 2006b *Actual number of Erasmus students by country of home institution 1987-1988. 2004-2005*, consulté le 10 juillet 2006,
<http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/erasmus/statisti/table8.pdf>
- DGEAC 2006c *Nationalité des étudiants et académiques Erasmus Mundus sélectionnés pour les années académiques 2004-2005 et 2005-2006*, consulté le 12 juillet 2006,
<http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/nationality.pdf>
- EUROPEAN COMMISSION 2003 *Education and Training 2010. The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms*, Communication from the Commission, Brussels, 11 november
- FIGEL J. 2005 *Towards the European Higher Education Area*, Opening Address, Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, may
- HALL S. 1986 Introduction, in Hall S. & Donald J. (dir.), *Politics and ideology*, Milton Keynes, Open University Press
- REDING V. 2001 *Vers un espace universitaire européen*, Ouverture de la Convention des institutions d'enseignements supérieurs, Salamanque, 29 mars
- REDING V. 2003 *We need to implement wholeheartedly the Bologna process*, Conference on Higher Education, Berlin, 18 september
- TEMPUS 2005 *Tempus programme, Budgetary situation (as of 20 january 2005)*, consulté le 28 juin 2006 <http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/doc/budget05.pdf>
- UNEF 2005, *Bilan du sommet des Ministres européens de l'Éducation*, consulté le 10 novembre 2005, www.unef.asso.fr/deliaGo/zoomActualite/article_id-1464.html

Une mise en scène du rôle des comités d'identification de l'enfance en difficulté en Ontario français

NATHALIE BÉLANGER

Faculté d'éducation de l'Université d'Ottawa
nbelange@uottawa.ca

KEHRA TALEB

Département de sociologie et d'études de l'équité en éducation
ktaleb@oise.utroronto.ca

Cet article examine le signalement de “l'enfance en difficulté” à l'école primaire à partir d'une approche sociologique compréhensive qui montre les mécanismes et les procès d'identification à l'œuvre. Rares sont les travaux sur cette question, car l'enfance en difficulté demeure, le plus souvent, une préoccupation de recherche psychologique ou psychopédagogique. Dans le projet *Trajectoires sociales et scolaires d'élèves en difficulté à l'école élémentaire de langue française en Ontario*, mené de 2000 à 2003¹, nous nous sommes intéressées à ce que les acteurs sociaux ont à dire des difficultés ou du handicap de certains élèves. Comment comprendre les définitions de l'enfance en difficulté, celles, officielles, élaborées par le ministère de l'Éducation (1998a, 1998b, 2001) et réinterprétées par les praticiens, celles plus spontanées entendues, au quotidien, dans les écoles? L'expression “enfance en difficulté” appartient au vocabulaire des textes législatifs de la province de l'Ontario (Canada) définissant le fonctionnement des écoles, notamment les écoles minoritaires de langue française où les enquêtes furent menées.

Les mots du secteur de l'enfance en difficulté ne sont pas neutres, mais investis de pouvoir (Woodill & Davidson 1989, Plaisance 2000). Ce que chacun peut dire ou non à son sujet selon sa place dans l'organisation sociale de l'école –direction d'école, enseignant, personne ressource, parent, chercheur ou enfant–, les positions politiques et sociales qu'il occupe modulent sa prise de parole et s'insèrent

1 Subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC). Nous remercions les assistantes Christine Connelly et Sylvie Lamoureux ainsi que Roselyne Roy pour leur travail soutenu tout au long du projet.

dans des rapports de pouvoir observables au quotidien. Ceux-ci cristallisent des réalités sociales sur le plan organisationnel et institutionnel (Berger & Luckmann 1989).

Ce texte se penche sur le fonctionnement des comités d'identification, de placement et de révision de l'enfance en difficulté (CIPR) mis en place en Ontario en 1998 afin de comprendre comment, à travers ces instances, se cristallisent des définitions ou des représentations de l'enfance en difficulté et se scellent parfois des carrières scolaires. Il s'agit de comprendre les mécanismes sous-jacents au signalement de l'enfance en difficulté en rappelant que celui-ci apparaît dans l'interaction (Dudley-Marling 2004), qu'il n'est ni objectif ni immuable et qu'il doit être, par conséquent, remis en situation (Reid & Weatherly 2004). Tel que le mentionne Lahire (1995) : "Alors qu'on a tendance à réifier en traits de caractère ou de personnalité les comportements des enfants, la sociologie doit rappeler, au contraire, que ces traits n'apparaissent pas dans un vide de relations sociales : ils sont les produits d'une socialisation passée, mais aussi de la forme des relations sociales à travers lesquelles ces 'traits' s'actualisent, sont mobilisés". Comme l'explique François Roustang : "Nous dirons, par exemple, qu'un tel est 'dépendant', 'hostile', 'fou', 'méticuleux', 'anxieux', 'exhibitionniste', etc." Pourtant, ainsi que le remarque Bateson, ces adjectifs "censés décrire son caractère, ne sont en fait aucunement applicables à l'individu mais aux transactions entre celui-ci et son environnement matériel et humain. Personne n'est 'débrouillard' ou 'fataliste' dans le vide. Chaque trait qu'on attribue à l'individu n'est pas sien, mais correspond davantage à ce qui se passe entre lui et quelque chose (ou quelqu'un) d'autre" (17).

Les discours au sujet de l'enfance en difficulté sont souvent motivés afin d'assurer des services aux enfants jugés dans le besoin, selon une certaine sollicitude déjà commentée ailleurs (Bélanger 2002). Selon Marshall (1990), comme dans plusieurs pays occidentaux, les premiers programmes et classes spéciales apparaissent au Canada et en Ontario au début du XX^e siècle. Ils visaient, entre autres, à éduquer les enfants considérés lents et les enfants d'immigrants récemment arrivés au Canada. Ces derniers étaient jugés en retard du point de vue langagier au regard de la majorité anglophone installée dans la province de l'Ontario depuis plus longtemps. Dès lors, les pouvoirs publics se sont donné le mandat de veiller à "l'assimilation de ces populations" en créant des classes d'appoint aussi appelées des "steamer classes" (Bélanger 2003). L'école avait pour tâche de "canadianiser" ces nouvelles populations arrivées avec les vagues d'immigration importantes du début du XX^e siècle (Marshall 1990). Cummins (1984) a fait la critique de cette idée reçue qui remonte à plus de cent ans (Tabouret-Keller 1988, Paicheler 1992) qui veut que le bilinguisme crée des difficultés académiques aux élèves. Il montre que ce cliché a justifié la création de classes et d'écoles spécialisées pour des clientèles jugées en retard du point de vue langagier par

rapport à une majorité et à l'administration de tests d'intelligence qui ne tiennent pas compte des situations dans lesquelles les élèves vivent.

Les résultats de l'analyse du fonctionnement des comités d'identification sont présentés sous forme de mise en scène, à l'exemple des comptes rendus ethnographiques publiés aux États-Unis par Richardson (1997) et Saint-Pierre (1997). Avant d'en arriver aux résultats, l'enquête est située parmi les études récentes sur ce sujet, les grandes lignes du projet sont précisées et les écoles de l'échantillon décrites où des observations et des entretiens ont été conduits sur une période de trois ans.

Une approche sociologique de l'identification ou du signalement

Les travaux sociologiques ou anthropologiques sur ce domaine sont rares. Si on ne retient que les travaux sociologiques, excluant les nombreux travaux historiques déjà commentés (Bélanger 1997), trois tendances se dégagent : des travaux théoriques proposant un cadre d'intelligibilité pour analyser les processus interactifs menant à l'étiquetage de certaines catégories de la population étudiante ; des travaux portant sur la variation dans l'offre de services destinés aux élèves ; des travaux renseignant sur la surreprésentation de certaines catégories identifiées en difficulté à l'école.

La théorie de l'étiquetage, élaborée lors de travaux sociologiques portant sur la déviance (Tannenbaum 1938), invite à considérer la construction des situations sociales comme le résultat d'un processus d'interactions entre les acteurs. Plutôt que sur les causes de la déviance, l'accent est mis sur l'analyse des processus par lesquels les individus en viennent à être identifiés comme déviants par leur entourage (Becker 1985). Appliquée au milieu scolaire, cette théorie invite à prendre en considération autant les pratiques de désignation de la déviance dans une conjoncture sociale donnée que les comportements qui paraissent les motiver ou se développent en réaction. Becker (1952) utilise ce modèle théorique pour démontrer comment les attentes ou les jugements des enseignants relèvent parfois de préjugés et, qu'en général, ils attendent moins des élèves issus de classes sociales défavorisées que de ceux des classes moyennes ou supérieures.

Dans la même veine, Mehan & al. (1986) développent une "ethnographie constitutive" afin d'étudier divers aspects de la vie scolaire, dont les relations sociales en classe et les pratiques d'orientation mises en œuvre dans un district scolaire du sud de la Californie en application de la loi fédérale sur l'éducation des élèves en difficulté ou handicapés. À partir de l'examen des lois et politiques fédérales, de livrets scolaires, d'entretiens et d'observations d'interactions directes,

les auteurs identifient les différentes forces qui pèsent sur les processus d'identification des élèves en situation de handicap ou de difficulté. Leur analyse souligne à quel point la carrière scolaire des élèves placés dans les filières spécialisées dépend de catégorisations socialement construites ("activités instituantes") et fait apparaître les effets pervers des procédures bureaucratiques utilisées, notamment concernant la charge de travail des enseignants et les ressources disponibles.

D'autres recherches renseignent sur les dispositifs institutionnels d'offres de services pour les publics désignés en difficulté ou handicapés. Par exemple, en France, Godet-Montalescot (1995) rend compte, à partir d'une approche constructiviste et institutionnelle, du fonctionnement des Commissions départementales d'éducation spéciale (CDES), instances –composées d'un secrétaire et d'une équipe technique– ayant mandat d'orienter les enfants et les adolescents handicapés vers les établissements correspondant à leurs "besoins", de leur attribuer des allocations et, par conséquent, de définir le handicap et l'attributaire d'un tel statut. L'auteur interroge cette démarche qui affiche des critères de scientificité. L'enquête montre l'existence d'une offre d'équipement (établissements, professionnels, etc.) variable selon les départements français et cela, indépendamment des demandes d'orientation. À juste titre, l'auteur remarque que le handicap est supposé se répartir aléatoirement sur le territoire. Le schéma décrivant au mieux la réalité serait celui de la pression de l'offre d'équipement. Par ailleurs, il faut souligner que les demandes d'orientation aboutissent, de façon presque incontournable, à des orientations effectives dans ce que l'auteur nomme le "parc médico-éducatif".

Armstrong (2000) montre au Royaume-Uni, à partir d'une analyse socio-historique, la grande variation dans les approches et les structures destinées aux enfants ayant des "besoins éducatifs particuliers" selon les autorités locales d'éducation ; par exemple, un élève habitant la municipalité londonienne Borough of Wandsworth serait huit fois plus susceptible d'être placé dans une classe spéciale qu'un enfant de la municipalité de Newham.

Enfin, parmi les travaux qui s'intéressent aux clientèles de l'éducation spéciale, on compte le travail de Chapelier (2000) révélant, en Belgique, que la majorité des enfants signalés au regard des trois catégories arrêtées –"enfants atteints d'une déficience mentale légère", "enfants caractériels" ou "enfants atteints de troubles instrumentaux"– est issue de familles socialement défavorisées, monoparentales ou immigrantes. Dans la même veine, Connor & al. (2001) interrogent la surreprésentation d'enfants issus de minorités ethniques et de milieux défavorisés au sein des sections d'éducation spécialisées du Massachusetts. Menant leur enquête auprès d'enseignants spécialisés œuvrant au jardin d'enfants pour des élèves signalés en difficulté, ils montrent que ces praticiens les évaluent avec des outils non appropriés pour un public dont la langue première ne correspond pas à celle de l'enseignement. En conséquence, les placements dans les filières spé-

cialisées reposent non sur des besoins cognitifs des élèves mais sur des variables liées à leur origine ethnique et raciale. D'autres travaux révèlent la surreprésentation des garçons parmi la population des élèves identifiés comme étant en difficulté (Oswald & al. 2003). À partir de l'examen d'un fonds d'archives nationales de l'office des droits civils des États-Unis, les auteurs montrent qu'entre 1980 et 1997, d'une part les garçons furent plus souvent identifiés comme étant en difficulté que leurs camarades filles, bien que ces dernières étaient majoritaires dans les effectifs ; d'autre part les élèves issus des minorités ethniques ou raciales étaient disproportionnellement représentés. Mills (2003) s'interroge sur la représentation accentuée de jeunes Afro-Américains au sein des classes spéciales dans une revue de la littérature aux États-Unis. Selon elle, la responsabilité en incombe aux travailleurs sociaux chargés des procédures de signalement des élèves. Si les demandes relèvent des enseignants, Mills révèle que les travailleurs sociaux les entérineraient, le plus souvent, par un signalement, sans questionner, au préalable, les motifs retenus. Dei (1999) dépeint –à partir d'une approche antiraciste et d'une enquête empirique de trois ans dans une école secondaire sur les motifs et l'expérience des jeunes décrocheurs– la situation de Noirs afro-canadiens dans les écoles secondaires de l'Ontario qui interrompent leur scolarité. Ronzone (1999) mena une étude qualitative aux États-Unis afin de mieux définir la catégorie d'élèves "à risque". À partir d'observations participantes et d'entrevues avec des enseignants du primaire, elle montre comment, à travers le discours et les perceptions des enseignants, se construit la catégorie de l'élève à risque, lequel, dans la majorité des cas, est issu des minorités ethniques et raciales et de classes socio-économiques plus modestes.

Le projet "Trajectoires"

À la suite de ces études, notre recherche avait pour but de retracer et de comprendre, à partir des points de vue d'enseignants, de parents et d'élèves, les fonctions sociales et les mécanismes d'identification de l'enfance en difficulté à l'école. Il s'agissait de mettre en évidence des trajectoires où des enfants voient parfois leur carrière scolaire scellée après la décision des comités d'identification, de placement et de révision (CIPR). Sur une période de trois ans, les mêmes enfants, âgés de 8 à 10 ans, ont été suivis, de la classe primaire de la 2^e à la 4^e année dans trois écoles. La méthodologie choisie exploite trois types de données. Des observations cherchent à mettre l'accent sur les routines et les conventions qui gèrent les classes des écoles visitées, notamment les processus d'identification formels ou informels de l'enfance en difficulté. Quatre-vingt-treize comptes rendus d'observation ont été rédigés et cent cinquante-cinq entretiens semi-directifs menés avec des directions d'école, des enseignants, des enseignants spécialisés,

des parents et des élèves. Une dizaine de séances en comité d'identification, de placement et de révision (CIPR) ont été suivies. Enfin, des écrits officiels tels des règlements provinciaux, ainsi qu'une documentation portant sur l'enfance en difficulté et provenant du ministère de l'Éducation et des conseils scolaires ont été collectés et analysés.

L'école de langue française en Ontario

Du point de vue des droits linguistiques, les élèves admis à l'école minoritaire de langue française, sont francophones au sens de la *Loi sur l'éducation de l'Ontario* (1980), laquelle tient compte de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui fait des parents ou tuteurs "des ayants droit" et "permet aux citoyens canadiens dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone de la province ou qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français au Canada, d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue". La *Loi sur l'éducation de l'Ontario* prévoit pour les élèves dont les parents ne bénéficient pas de ces droits, notamment les familles immigrantes, d'être agréés par un comité d'admission.

Les écoles de langue française en Ontario ont le mandat, selon la documentation officielle, d'assurer à la communauté franco-ontarienne une éducation de qualité en français. Outre la responsabilité de transmettre des connaissances aux élèves, l'école française doit contribuer à la reproduction sociale, culturelle et linguistique de la communauté qu'elle dessert. À ce titre, une brochure de l'un des douze conseils scolaires de l'Ontario français précise : "L'école franco-ontarienne a le mandat de créer une communauté d'apprentissage dynamique et stimulante, de cultiver la fierté et l'ambiance qui reflètent la culture de la minorité franco-ontarienne et de favoriser l'épanouissement des enfants. L'école franco-ontarienne est la continuité du milieu familial dans lequel les enfants vivent en français". Cet extrait laisse voir un processus subtil d'exclusion visant les enfants de couples exogames ou de familles parlant au domicile une langue autre que l'anglais et le français.

Ces dispositions légales au sujet des admissions à l'école de langue française tracent les frontières des clientèles. Certes, ces dispositions ont été adoptées, dans une perspective politique, afin d'instruire un groupe d'individus dans une langue minoritaire, mais elles consolident ou confortent un sentiment d'être ensemble qui exclut éventuellement d'autres segments de la population. Pourtant, les effectifs des écoles de langue française, déjà très diversifiés, ne cessent de se différencier par la mobilité des francophones, l'immigration et la situation ontarienne où le français et l'anglais se côtoient.

Description des écoles visitées

Un changement de direction dans une des écoles a amené à n'en retenir que deux à la rentrée 2001, Gauguin et Van Gogh –les noms des écoles et des personnes ont été changés afin de préserver l'anonymat des observés.

La première école retenue (Gauguin) est un établissement de banlieue (à l'est d'une grande ville de l'Ontario) qui dessert plus de 300 élèves. Son voisinage se présente plutôt bien nanti, quoiqu'on y trouve des habitations à loyer modique (HLM). Dans un périmètre assez rapproché se situent l'école publique de langue française et l'école de quartier de langue anglaise qui accueille le tout-venant. Elle semble assurée d'un effectif scolaire suffisant (à une époque où une rationalisation entraîne des fermetures), tablant justement sur les enfants des familles issues de l'immigration francophone d'Afrique et d'Haïti habitant les HLM voisins. La politique de l'établissement au regard de l'enfance en difficulté cherche à promouvoir l'image d'une école offrant plusieurs services et ressources destinés à l'enfance en difficulté. Après une procédure judiciaire ayant donné gain de cause à des parents exigeant des services spécialisés pour leur enfant le conseil scolaire dont cette école fait partie a dû créer davantage de services. La direction d'école mentionne aussi lors de l'enquête que le projet d'intégration des élèves en difficulté s'effectue "naturellement" dans une école catholique où "le message est, d'emblée, d'accueillir son prochain". Plus de 30% des élèves de Gauguin ont été identifiés par un comité d'identification, de placement et de révision (CIPR).

La deuxième école (Van Gogh) est un établissement de langue française public (non confessionnel) au cœur d'une grande métropole ontarienne. La direction décrit les familles des élèves comme provenant "majoritairement de la classe moyenne, très tournées vers la francophonie et ayant un niveau scolaire au-dessus de la moyenne", en précisant qu'une "composante africaine s'est rajoutée, posant, en soi, de nouveaux défis" (directrice, 7 février 2001, 4). La politique d'établissement au regard de l'enfance en difficulté semble minimiser la nécessité de mettre en place des services, quoiqu'on se dise prêt à recevoir des enfants ayant un handicap avéré voire sévère. Seuls trois élèves sont identifiés en difficulté sur 127. La direction explique que l'école est en mesure d'assurer les mêmes services que l'école de quartier de langue anglaise. Toutefois, pour les conversants "peu francophones", nous précise un parent, élu au conseil d'école, une politique implicite semble privilégier un transfert vers l'école de langue anglaise : "Il y avait un enfant (...) qui venait d'un milieu bilingue, mais autre que francophone, la mère est chinoise et le père est italien. Donc, il ne parlait pas beaucoup français à la maison (...). À la réunion des profs, on a conseillé à la famille de retirer l'enfant de l'école" (École Van Gogh, Mme Légaré, mère de Benjamin, 28 février 2002, 1).

Les politiques de l'enfance en difficulté en Ontario et le rôle des comités d'identification, de placement et de révision (CIPR)

Chaque année, le plus souvent au printemps, le corps enseignant et les directions d'école font le point sur les cas d'élèves en difficulté. Des élèves sont identifiés en difficulté de façon informelle par les enseignants, tandis que d'autres sont référés à des CIPR comme l'exige la législation (paliers ministériels et conseil scolaire). Le CIPR représente l'étape ultime, généralement précédée de plusieurs mois de communications et d'échanges entre le personnel scolaire et, éventuellement, les parents. Il se réunit pour identifier les élèves en difficulté et prévoir, au besoin, le placement le plus apte à répondre aux "besoins" de l'enfant (ministère de l'Éducation en Ontario, MÉO, 2001).

Le règlement 181, intitulé *Identification et placement des élèves en difficulté* de la *Loi sur l'éducation* en Ontario, adopté en avril 1998, stipule que les élèves doivent être identifiés en difficulté selon des catégories (modifiées en 1999 et 2001) définies en termes d'"anomalies" de comportement, de communication, d'ordre intellectuel (apprentissage), d'ordre physique ou associés. Le CIPR est composé, selon la loi, de trois personnes nommées par le conseil scolaire : la direction d'école, un agent de supervision et un parent ou tuteur. La tenue d'un CIPR peut être demandée par le père ou la mère d'un enfant ou la direction d'école, laquelle doit en informer le ou les parent(s) par un avis écrit. La direction d'école peut, en effet, envoyer le cas d'un élève à un CIPR, si "les enseignants de l'élève sont d'avis que l'élève peut avoir des besoins nécessitant la prestation d'un programme d'enseignement ou de services à l'enfance en difficulté" (2001, D5). En fait, les CIPR sont généralement saisis par la direction d'école plutôt que par les parents et ces derniers sont souvent absents de ses réunions.

Lorsque l'identification est officielle, un formulaire est ajouté au dossier scolaire de l'enfant, laquelle le suivra tout au long de sa scolarité. Pour certains parents, cette procédure est préjudiciable car stigmatisante ; pour d'autres, cette procédure assure un appui et des services d'enseignement et d'apprentissage dont bénéficiera, à terme, leur enfant.

La décision du CIPR prise, une demande de révision peut être déposée par un parent ou par le personnel scolaire trois mois après l'entrée en vigueur du placement. La procédure d'appel peut avoir lieu si le parent désapprouve la décision de placement. L'avis d'appel doit être envoyé, dans les délais requis, au secrétariat du conseil scolaire auquel est rattachée l'école, indiquant la décision avec laquelle le parent est en désaccord, il explique la nature du désaccord. Cependant, rares sont les parents qui font appel étant donné la complexité relative de la procédure.

Vers une analyse compréhensive des interactions et négociations entourant le signalement

Le CIPR est considéré ici comme un espace où des rapports de pouvoir ressortent de l'examen des discours qui y sont tenus. Il s'agit ici de montrer en quoi les parents, la direction d'école, les enseignants et nous-mêmes, chercheurs, tenons des postures différentes qui s'articulent parfois difficilement dans la situation du signalement d'un élève en difficulté.

Afin de mettre en lumière les écarts, les positions diverses, les moments d'intensité, laissant voir des rapports de pouvoir, le choix a été fait de présenter des données, recueillies lors de l'observation d'une séance en CIPR, sous forme de mise en scène. Les discours, les négociations et les énonciations entourant le CIPR constituent un site, une activité instituante pour reprendre la notion de Mehan (1997), dont nous faisons partie en tant que chercheurs impliqués, observateurs/observés, qui montrent une réalité de l'enfance en difficulté en train de se faire.

À l'exemple de Weber (1986) mais aussi de Simmel (1988), il s'agit d'approcher le fonctionnement de l'école, notamment des CIPR, à partir de la mise en relation de perspectives différentes, considérant la complexité de la vie quotidienne. Simmel parle aussi de la force créatrice et imprévisible de l'action humaine qui ne s'adapte pas uniquement à une situation mais qui crée du neuf, qui change la donne (cité par Déchaux, 2002, 567). Joas (1999) reprend cette idée d'"agir créatif". Selon lui, "l'acteur rationnel est trop souvent vu comme un individu qui planifie son action, qui ne choisit définitivement ses moyens qu'après avoir arrêté ses fins. Cette vision intellectualiste ne correspond pas toujours à la réalité. Les fins sont parfois floues, qu'elles soient incertaines ou reconduites sans y penser, ou au contraire très ponctuelles, et peuvent être redéfinies dans le cours de l'action sous l'effet des moyens employés" (Déchaux 2002, 567).

La mise en scène est un mode de présentation de données inspiré de Richardson (1997, 2000), laquelle a transformé trente-six pages de notes d'entretien en un format centré, ordonné et saisissant : un poème de cinq strophes *Louisa May* (Miles & Huberman 2003). Cela permet de démystifier le privilège généralement accordé aux données écrites par rapport aux données orales et interrompt la voix dominante du chercheur ou de l'interprète (Bélanger & Connelly à paraître). Richardson (2000) parle du théâtre ethnographique (ethnographic drama) comme manière de présenter des expériences ou des processus sociaux à partir de traitements réalistes ou artistiques de données, afin de faire place à des discours généralement marginalisés en recherche ou moins visibles dans des comptes rendus de recherche académiques.

Le cas mis en scène ci-dessous s'inspire de l'observation directe d'un CIPR ayant eu lieu à l'école Gauvain. Il est élaboré à partir de nos notes d'observation

(la permission d'enregistrer le CIPR nous ayant été déclinée) et tente de reprendre, fidèlement, les échanges ayant eu lieu lors de la réunion en tenant compte de nos propres réflexions et postures de chercheurs. Cette mise en scène a également fait l'objet d'un recoupement à partir des entretiens menés avec les acteurs. Nous avons ainsi pu vérifier les places des acteurs mis en scène en les validant avec ce qu'ils nous avaient confié lors des entrevues.

Mise en scène d'un Comité d'identification, de placement et de révision

Il est 8h45, le CIPR a lieu dans le bureau de la direction de l'école Gauguin. La directrice, Mme Jollet, en poste depuis la rentrée scolaire, est présente ainsi que Mme Langlois (l'enseignante de Johnny, l'élève pour lequel un CIPR a été réuni), M. Daniel (l'enseignant-ressource) et Corinne, chercheure du projet Trajectoires.

La secrétaire arrive dans le bureau de Mme Jollet avec le dossier de Johnny et prévient l'assemblée que Mme Alidet, mère de Johnny, est arrivée. Le formulaire du CIPR circule, chaque participant doit lire le document et apposer sa signature.

Mme Jollet : Entrez Mme Alidet et installez-vous.

Mme Alidet s'installe en face de la directrice. La scène est plutôt formelle et le parent fait face à trois acteurs scolaires et à un chercheur.

Nous faisons un tour de table afin de nous présenter. Mme Alidet ne semble pas bien comprendre la présence du chercheur mais ne dit rien. Nous trouvons cette situation embêtante... Nous voudrions expliquer notre présence et rappeler le but du projet que Mme Alidet a peut-être oublié, bien qu'elle ait été invitée à signer une lettre de consentement relatif à notre projet, plusieurs mois auparavant.

Mme Jollet : Mme Alidet, est-ce la première fois que vous êtes convoquée pour un CIPR ?

Mme Alidet : Oui.

Mme Jollet : Eh bien quelques précisions peut-être afin d'expliquer ce qu'est ce comité. Nous voulons vous aider et Johnny aussi qui semble rencontrer quelques difficultés à l'école. Nous vous avons envoyé, il y a de cela quelque temps, un courrier où nous avons décrit le profil académique de Johnny ; ses forces et ses faiblesses. Aujourd'hui nous allons voir ce que l'école peut faire pour aider votre enfant. Voyons, oui, là, voici le document en question. Johnny est un enfant qui a une grande volonté d'apprendre, il est souriant. Pour ce qui est de ses faiblesses, eh bien, il a des difficultés en français, il a des difficultés à retenir les consignes de travail et fait preuve d'irrespect envers les adultes. Johnny est identifié comme étant en difficulté autant en apprentissage qu'en comportement...

Corinne est surprise d'apprendre que Johnny est déjà identifié comme étant en difficulté d'apprentissage et de comportement. La directrice semble parler de cette identification comme d'un fait accompli, alors que le comité en présence est justement là pour discuter l'éventualité de procéder à une identification...

Mme Jollet s'adresse alors à Mme Alidet en demandant...

Mme Jollet : Auriez-vous des choses à raconter au comité qui puissent nous aider à comprendre les besoins de Johnny ?

Mme Alidet : Eh bien, je peux rien dire par rapport à l'apprentissage mais je peux vous dire un peu ce qui se passe chez nous. Ah ! J'ai apporté avec moi le rapport du psychiatre que j'ai reçu hier.

Mme Jollet : Du psychologue... Vous voulez dire du Centre psychosocial ?

Mme Alidet : Non. C'est de Mme Guedrin-Labois, d'un cabinet privé.

Mme Jollet semble surprise que Mme Alidet ait recherché une expertise dans le privé...

Mme Jollet : Oui, oui je connais bien cette personne.

Mme Alidet : Mais j'ai aussi contacté le Centre psychosocial et je suis sur la liste d'attente.

Corinne se rappelle qu'il y a effectivement de longues listes d'attente pour les services publics de dépistage des difficultés qu'éprouvent les enfants, particulièrement dans les conseils scolaires de langue française qui regroupent des écoles géographiquement très éloignées les unes des autres. Ce qui amène psychologues, psychométriciens, orthophonistes, etc., à voyager de longues distances afin de procéder à des évaluations. Plusieurs parents rencontrés lors des entretiens lui ont parlé de cela...

Mme Jollet : Monsieur Daniel, pourriez-vous faire une copie du document afin de l'intégrer au dossier scolaire de Johnny ?

M. Daniel revient rapidement et explique que le photocopieur est en panne.

Mme Alidet : Mais c'est bien expliqué dans le rapport de la psychiatre. À la fin du rapport, elle donne quelques recommandations. Regardez !

Mme Jollet parcourt rapidement le document et donne quelques informations à voix haute : Laissez-moi voir. Là, oui : c'est un garçon de 10 ans et 10 mois, il a un déficit langagier prononcé. Il frôle la moyenne en français, mais semble plus à l'aise en anglais qu'en français... C'est un enfant anxieux, mais qui a des capacités...

Mme Langlois : Je reconnais tout à fait Johnny dans cette description.

M. Daniel : Moi aussi, c'est un enfant très anxieux.

Mme Langlois acquiesce, hochant la tête.

Mme Jollet : Je me demande si Johnny ne serait pas mieux dans une école anglophone ? Vous devrez prendre une décision pour une éventuelle réorientation de Johnny dans le système anglophone. Voyez-vous, le rapport du psychiatre indique que Johnny a de bien meilleurs résultats en anglais qu'en français. Je

pense vraiment qu'il serait beaucoup plus à l'aise et serait certainement beaucoup moins anxieux. Il aurait une bien meilleure estime de lui-même. Qu'en pensez-vous Mme Langlois ?

L'enseignante acquiesce, hochant la tête, et semble considérer la réorientation comme une possibilité bénéfique pour l'élève.

Mme Alidet : Eh bien ?...

Mme Jollet : Mais si vous choisissez de le laisser à l'école, il faudrait sérieusement considérer une médication pour Johnny et voir s'il s'y met vraiment en français.

Mme Alidet (très affligée, s'adresse à Mme Jollet) : J'ai, j'ai vraiment beaucoup de mal avec Johnny à la maison. Vous savez, seule avec un enfant, c'est pas toujours facile...

Mme Jollet : Nous comprenons, Madame Alidet, nous comprenons.

Mme Alidet : J'arrive pas à savoir comment faire avec lui. Des fois, je me fâche, mais ça me fait de la peine.

Mme Jollet : Nous comprenons oui, oui...

Mme Alidet : Puis, des fois, quand Johnny se fâche, il a de plus en plus tendance à me dire "I hate you" en anglais. (...) Mais, c'est moins pire maintenant, il ne fait plus de crises. (Silence.) Puis, l'année dernière à l'école, Johnny, il n'aime pas bien qu'on lui crie dessus. La maîtresse, elle avait pas le contrôle sur la classe, elle criait beaucoup et pas seulement sur Johnny, il y avait d'autres garçons, là. Il y a eu beaucoup de problèmes. Johnny, il n'aime pas bien ça, se faire crier dessus... Je n'sais pas comment ça se passe cette année. M. Daniel, comment ça va quand vous travaillez avec Johnny ? Je n'sais pas bien ce qui passe ?

M. Daniel : Ça allait bien, puis depuis quelques semaines, ça va moins bien. Johnny s'applique beaucoup quand le projet de travail l'intéresse. Mais il est de plus en plus impulsif et très anxieux. En plus, Johnny se fait facilement entraîner par les autres qui se comportent mal. Bon. Après chaque séance en retrait, je pose des questions de multiplication aux élèves et ils doivent me répondre oralement avant de rejoindre la classe. Johnny réussit bien.

Mme Alidet : Oh vraiment, je suis contente d'entendre ça !

Mme Jollet : Je crois que ce qui est important, c'est avant tout son problème de comportement. Il faut gérer son comportement et son apprentissage avant que ça devienne un problème sérieux. Et que pensez-vous d'un hôpital de jour, celui de Wanabi, qui se concentre pas mal sur les difficultés d'apprentissage des élèves. Je sais que l'équipe est composée d'un psychiatre, de travailleurs sociaux et d'autres spécialistes. Ça pourrait bien correspondre au profil de Johnny parce que parfois Johnny peut faire preuve de violence avec ses amis. N'est-ce pas Mme Langlois ?

Mme Langlois : Oui, il y a eu plusieurs incidents en classe, au moment de prendre son rang, durant la récréation, etc. Je pense que si c'est pas bien suivi à la maison, ça va devenir de plus en plus difficile. Il a besoin de cadre [en parlant

d'encadrement], de beaucoup plus de cadre. Sinon, ça va devenir de plus en plus problématique. Oui, il faut du cadre... Et c'est aussi une question de maturité...

Corinne réfléchit à cette idée de maturité qui revient souvent dans le discours enseignant. Il semble s'agir là d'une caractéristique importante du "bon candidat" aux écoles de langue française...

Mme Alidet : Je, je n'étais pas au courant...

M. Daniel, qui semble se distancer de l'approche de Mme Langlois, précise...

M. Daniel : Mais pour l'incident de la semaine passée, il faut dire que les deux élèves étaient en faute. Ils se chamaillaient dans le rang.

Mme Jollet, qui semble aussi vouloir nuancer les propos de l'enseignante, Mme Langlois, fait un rappel à l'ordre.

Mme Jollet : Un peu de sérieux, Johnny n'est pas responsable de tout ce qui arrive à l'école. Mais probablement qu'un autre élève aurait certainement agi différemment et ne se serait pas jeté à corps perdu sur un ami pour un si petit différend.

Mme Alidet : Oui, je pense que oui.

M. Daniel : Je pense que Johnny a besoin de stabilité, d'attention et de cadre. Rappelons qu'il a quand même eu douze professeurs depuis le début de sa scolarité au primaire. Ce qui n'a pas aidé. Peut-être que l'hôpital de jour pourrait répondre au mieux aux besoins de Johnny. Ils sont bien encadrés là, c'est une bonne institution. Les classes sont peu nombreuses. Il pourrait avoir l'attention du professeur. Et puis, il pourrait être suivi par le psychologue qui travaille sur place. Cette prestation, l'école ne peut pas l'offrir systématiquement car il y a une très longue liste d'attente...

Mme Alidet : Oui (baissant la tête). Eh bien, parfois, quand on fait les devoirs, j'ai bien de la misère. Parfois, je ne comprends pas bien ce qu'il faut faire. Hier, il avait une feuille d'exercices en géométrie, mais il ne savait pas quoi faire. Et moi, ça fait bien longtemps la géométrie. Vous savez. Je ne peux pas bien l'aider.

Mme Langlois : Je crois que Johnny a un problème de mémoire. Ça, c'est certain. D'ailleurs, c'est ce que dit le rapport de la psychiatre. Il y a eu plusieurs incidents la semaine passée alors que j'étais absente. Je pense vraiment que Johnny a besoin d'un bon encadrement.

Mme Alidet (tête baissée) : Je me demande si Johnny ne serait pas mieux chez son père qui vit dans le Nord de la province. Il est beaucoup plus sévère que moi. Je lui en ai parlé mais je sais pas s'il fera le suivi avec les médicaments pour contrôler l'hyperactivité. Je n'y pense pas qu'il le fera bien, le suivi...

Mme Jollet : J'ai comme l'impression que le papa, il ne fera pas le suivi nécessaire pour Johnny. Si on laisse aller les choses dans cette direction, ça ne va pas s'améliorer.

M. Daniel : Je suis bien d'accord.

Mme Jollet : Bien, nous devons régler le problème de Johnny maintenant avant que la situation ne se complique trop. Je propose deux suggestions : un

placement en hôpital de jour et laisser Johnny sous médication. D'ailleurs, je me demande si Johnny n'a pas un problème d'humeur. Je pense que c'est physiologique d'ailleurs, le pédiatre devrait s'en occuper. Vous seriez d'accord pour en parler avec votre pédiatre Mme Alidet ?

Mme Alidet : Oui, bien sûr.

Mme Jollet : Je vous mentionne cela juste pour vous informer que l'identification donne accès à des services pour Johnny et la médiation permettrait de mettre toutes les chances de son côté. En plus, Johnny arrive à la période prépubertaire qui, en soi, implique des pressions sans parler du fait qu'il devient de plus en plus costaud. Vous comprenez Mme Alidet ?

Mme Alidet semble vouloir enchaîner sur une note plus positive...

Mme Alidet : Oui... J'ai remarqué de l'amélioration au niveau de la lecture.

Mme Jollet : Oui. Pour l'identification en apprentissage, il faudrait préciser un renforcement spécifique en mathématiques et en acquisition des connaissances de base en français. Êtes-vous d'accord Mme Langlois ?

Mme Langlois : Oui, oui. Il a beaucoup de difficulté en français et en maths. Et en comportement. Il a besoin de cadre, d'être suivi à la maison...

Mme Alidet : (S'effondre et pleure.) Qu'est-ce que je dois faire ? J'ai parlé à Johnny pour savoir s'il voulait aller vivre avec son père. Il a beaucoup pleuré. Il veut rester ici, il aime beaucoup l'école. J'ai une décision très difficile à prendre. Je ne sais pas quoi faire...

Corinne aimerait rassurer la maman qui se dévoile et fait part au personnel de l'école d'éléments privés... Elle aimerait aussi intervenir, mais son rôle d'observatrice, bien défini au début du projet de recherche, l'en empêche. Elle remarque la relation autoritaire et hiérarchique qu'entretiennent certains acteurs scolaires auprès du parent. Elle pense aux écrits de Dubet (1997) ou de Gayet (2003) qui dit que "lorsque les parents sont convoqués, ils sont sommés de prendre parti contre leur enfant" (20).

Mme Jollet : Voyons Mme Alidet, je pense qu'il faut donner une seconde chance à Johnny. Mais je pense qu'il faut revoir les conditions. Si vous décidez de maintenir Johnny à l'école, il faudra définitivement essayer la médication qui permettrait de lui donner une stabilité qui pourrait mener au succès.

Mme Alidet : Bien.

Mme Jollet : Voici le formulaire d'identification que vous devez signer et nous devons tous apposer nos initiales. Vous vivez une situation bien difficile. Mais, croyez-moi, nous voulons le mieux pour Johnny et nous sommes là pour vous soutenir Mme Alidet. Si vous le désirez, je peux vous mettre en contact avec notre travailleuse sociale, Mme Lise, avec qui vous pourriez discuter. Johnny a des défis et nous sommes là pour l'aider.

Corinne remarque, dans le discours officiel, le thème de la sollicitude qu'exploite la directrice quand elle affirme qu'elle recherche "le bien de l'enfant". Elle

relève aussi l'euphémisme de “défi” qui correspond, grosso modo, ici, aux termes de “difficulté” ou de “problème”.

Mme Jollet passe le dossier à Corinne pour qu'elle appose ses initiales. La situation est à nouveau embêtante car, en tant que chercheur, Corinne préférerait ne pas signer et se tenir à distance du processus, mais la directrice insiste car Corinne est présente pendant le CIPR...

Mme Alidet : Oui merci, je pense que ce serait une bonne chose.

Mme Jollet regarde l'heure qui tourne et annonce qu'il reste quelques minutes, puis elle demande à Mme Alidet si elle travaille pour le gouvernement car elle porte un badge du gouvernement. Mme Alidet, qui s'est rendue à l'école au moment de sa pause, commence à parler de son travail lorsque la secrétaire arrive pour annoncer l'arrivée d'un autre parent convoqué pour un CIPR. Mme Jollet salue Mme Alidet et lui dit qu'elle se tient à sa disposition. Elle précise qu'elle peut l'appeler à n'importe quel moment et que, si c'est urgent, elle la rappellera même en soirée, tout en précisant qu'elle sera très prise par les CIPR au cours des trois prochains jours. Mme Alidet répond naïvement que la dernière fois qu'elle avait appelé l'école et laissé plusieurs messages, on ne l'avait pas rappelée... Elle précise qu'on l'avait mis en contact avec M. Daniel, l'enseignant-ressource...

L'affaire Alidet classée ?...

Passons au suivant...

Conclusion

Dans le cas mis en scène ci-dessus, les acteurs scolaires font état de ce qu'ils jugent être les multiples difficultés d'un élève, Johnny, sans questionner, pour autant, le rôle de l'école et les conditions d'accueil dans les difficultés qu'éprouve cet enfant (Vérillon & Belmont 2003) et en entretenant un rapport de pouvoir asymétrique avec le parent. En ce sens, les CIPR sont de puissantes instances qui peuvent sceller le destin scolaire des enfants en normalisant la procédure de “mise en difficulté” des élèves par un discours psycho-médical autoritaire dont les parents sont parfois dissociés. En outre, à une plus grande échelle, les CIPR semblent contribuer à accroître les taux de signalements. D'ailleurs, un rapport du ministère de l'Éducation de l'Ontario de 2004 révèle “une hausse impressionnante et largement imprévue, c'est-à-dire la multiplication par deux du nombre de nouveaux cas d'élèves ayant un handicap important déclaré par les conseils scolaires de l'Ontario” (2). Le rapport précise que “deux catégories d'anomalies en particulier, ‘troubles de comportement’ et ‘difficulté d'apprentissage’, semblent être devenues plus claires et faciles d'accès” et demande : “si la facilitation du processus de financement [...] est devenue une fin en soi” (6-7). Les conseils scolaires justifieraient cette hausse de leurs signalements et du taux

de prévalence par : “la pénurie de professionnels pour effectuer des évaluations dans les régions du Nord, rurales et francophones en particulier et l'accroissement de la pauvreté” (5).

L'étude sociologique des CIPR permet de mieux comprendre comment s'effectuent les signalements ou identifications des élèves jugés en difficulté. Le projet Trajectoires a permis de comprendre que les discours des acteurs scolaires au sujet des difficultés qu'éprouvent certains enfants mobilisent des attributs ou variables comme l'origine, le genre, la maturité, le handicap, le comportement, la classe sociale, la langue ou l'encadrement parental. On assiste, dans certains cas, à un véritable “bricolage identificatoire” (Bélanger 2002) où des éléments personnels et familiaux servent d'explication ou de justification à l'identification des difficultés scolaires. Le cas mis en scène ici montre que les acteurs scolaires arrivent à construire une identification pour un élève à partir d'un travail d'interprétation subjective qui mêle des informations à caractère privé (mère célibataire, foyer à dominance anglophone) et des renseignements scolaires (incidents survenus sur la cour de récréation, dans la salle de classe).

Références bibliographiques

- ARMSTRONG F. 2000. Les paradoxes de l'éducation inclusive en Angleterre, in Plaisance E. & Chauvière M. (éds) *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation ségrégative ?*, Paris, PUF, 117-132
- BECKER H.S. 1952 Les variations dans la relation pédagogique selon l'origine sociale des élèves, in Forquin J.-C. 1997 *Les sociologues de l'éducation américains et britanniques*, Bruxelles, De Boeck Université, 257-270
- BECKER H.S. 1963 *Outsiders*, New York, The Free Press (Traduction française Briand J.-P. & Chapouliè J.-M. 1985 *Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié)
- BÉLANGER N. 2002 *De la psychologie scolaire à la politique de l'enfance inadaptée*, Paris, CTNERHI
- BÉLANGER N. 2003 *Des steamer classes à l'enfance en difficulté : création de la différence*, in Labrie N. & Lamoureux S. *L'éducation de langue française en Ontario : enjeux et processus sociaux*, Sudbury, Prise de Parole
- BÉLANGER N. & CONNELLY C. (à paraître) “The Ethics of Researching in Collaboration with Children about the Process of Identifying Children experiencing Difficulties at School”, *Ethnography and Education*
- BÉLANGER N. 1997 “L'éducation spéciale à l'épreuve de l'histoire. Revue critique de la littérature”, *Historical Studies in Education-Revue d'histoire de l'éducation*-9(1), 21-45
- BERGER P. & LUCKMANN T. 1989 *La construction sociale de la réalité*, Paris, Klincksieck
- CHAPELIER J.-L. 2000 L'éducation spécialisée. Une école des pauvres, in Plaisance E. & Chauvière M. (éds) *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation ségrégative ?*, Paris, PUF, 148-155

- CONNOR M.H. & COLL C. 2001 "Overrepresentation of Bilingual and Poor Children in Special Education Classes: A Continuing Problem, *Journal of Children and Poverty*-71-1, 23-32
- CUMMINS J. 1984 *Bilingualism and special education: issues in assessment and pedagogy*. Clevedon, Multilingual Matters
- DECHAUX J.H. 2002 "L'action rationnelle en débat", *Revue française de sociologie*-43-3, 557-581
- DEI G.J.S. 1999 "Knowledge and Politics of Social Change: the implication of anti-racism", *British Journal of Sociology of Education*-20-3, 395-408
- DUBET, F. 1997 *École familles, le malentendu*, Paris, Éditions Textuel
- DUDLEY-MARLING C. 2004 "The social construction of learning disabilities" *Journal of Learning Disabilities*-37-6, 482-489
- GAYET D. 2003 Quelle est la responsabilité des parents dans le comportement de l'enfant ? *Les sciences de l'éducation pour l'Ère nouvelle*-3, 7-24
- GODET-MONTALESCOT S. 1995 "La politique d'intégration des handicapés, les Commissions départementales d'éducation spéciale (CDES), interface du milieu ordinaire et du secteur spécialisé", *Revue Française des Affaires Sociales*-49(2-3), 207-233
- JOAS H. 1999 *La créativité de l'agir*, Paris, Éditions du Cerf
- LAHIRE B. 1995 *Tableaux de famille*, Paris, Gallimard/Seuil
- MARSHALL D. 1990 *The education of exceptional children in the public schools of Ontario: a historical analysis*, Thèse de doctorat en éducation (Ed.D) non publiée, CTI, OISE/University of Toronto
- MILES M.B. & HUBERMAN A.M. 2003 *Analyse des données qualitatives*, Bruxelles, De Boeck
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE L'ONTARIO 2004 *Examen de l'augmentation des demandes concernant les élèves ayant des besoins particuliers importants* (téléchargé le 28 avril 2006) www.edu.gov.on.ca/fre/funding/ssn/index.html
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION 2001 *Éducation de l'enfance en difficulté. Guide pour les éducatrices et éducateurs*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION 1998a *Éducation de l'enfance en difficulté. Guide des parents*, Toronto Imprimeur de la Reine pour l'Ontario
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION 1998b *Plan d'enseignement individualisé (PEI)*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario
- MEHAN H., HERTWICK A. & MEILS J.L. 1986 *Handicapping the Handicapped: Decision Making in Students' Careers*, Stanford, CA, Stanford University Press
- MEHAN H. 1997 Comprendre les inégalités scolaires : la contribution des approches interprétatives, in Forquin J.-C. *Les sociologues de l'éducation américains et britanniques*, Bruxelles, De Boeck Université, 319-350
- MILLS C. 2003 "Reducing Overrepresentation of African American Males in Special Education: The role of School Social Workers", *Race, Gender and Class*-10, 71-83
- OSWALD P., BEST A.M., COUTHINO M. & HEATHER A.L. 2003 "Trends in the Special Education Identification Rates of Boys and Girls: A Call for Research and Change", *Exceptionality*-11-4, 223-237
- PAICHELER G. 1992 *L'invention de la psychologie moderne*, Paris, L'Harmattan

- PLAISANCE E. 2000 Les mots de l'éducation spéciale, in Chauvière M. & Plaisance E. *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative*, PARIS, PUF
- REID D.K. & WEATHERLY VALL J. 2004 "The discursive practice of learning disability: implications for instruction and parent-school relations", *Journal of Learning Disabilities*-37-6, 466-481
- RICHARDSON L. 1997 *Fields of play: constructing an academic life*, Rutgers University New Brunswick, NJ. Press
- RICHARDSON L. 2000 Writing a Method of Inquiry, in Denzin N. & Lincoln Y. *Handbook of Qualitative Research*, 2nd ed., California, Sage Publications
- RONZONNE D.M. 1999 "The political Work of Teaching: Teachers's Construction of the status 'At Risk'", *The Humanities and Social Sciences*-60-4, Oct, 1075-A
- SIMMEL G. 1988 *La tragédie de la culture et autres essais*, Paris, Rivages
- SAINT-PIERRE E. 2000 *Working the ruins: feminist poststructural theory and methods in education*, London, Routledge
- SAINT-PIERRE E. 1997 "Circling the text: nomadic writing practices", *Qualitative Inquiry*-3, 403-417
- TABOURET-KELLER A. 1988 "La nocivité mentale du bilinguisme, cent ans d'errance", *Euskara Biltzarra*, Vitoria-Gasteiz, Eusko jaurlaritzaren Argitalpen-Zerbitzu Nagusia, 155-169
- TANNENBAUM F. 1938 *Crime and the Community*, New York, Colombia University Press
- VÉRILLON A. & BELMONT B. 2003 Introduction, in Belmont B. & Vérillon A. (éds) *Diversité et handicap à l'école. Quelles pratiques éducatives pour tous ?*, Paris, CTNERHI et INRP, 3-22
- WEBER M. 1986 *Sociologie du droit*, Paris, PUF
- WOODILL G. & DAVIDSON I. 1989 Le langage des professionnels de l'éducation spéciale : un cadre conceptuel. *Les cahiers du CTNERHI. Handicaps et inadaptations*-47-48, 195-207

C

OMPTES RENDUS

MATHIAS MILLET, DANIEL THIN, 2005

Ruptures scolaires. L'école à l'épreuve de la question sociale
Paris, Presses universitaires de France, 318 pages

Ruptures scolaires. L'école à l'épreuve de la question sociale : par le choix du titre et du sous-titre de leur ouvrage, Mathias Millet et Daniel Thin situent clairement leur recherche. D'une part, en préférant au terme de déscolarisation celui de ruptures scolaires, les auteurs veulent montrer que le problème des sorties précoces du collège ne se réduit pas à un simple "décrochage" mais renvoie plus fondamentalement aux "ruptures d'un lien scolaire conforme dans sa forme à ce que l'école exige, que ces ruptures prennent la forme de l'absentéisme ou du retrait sur place, qu'elle soit plus ou moins silencieuse ou attentatoire à l'ordre pédagogique..." (10). D'autre part, en analysant ces ruptures scolaires comme une manifestation de la question sociale, ils mettent au premier plan les conditions de vie des familles des collégiens et récusent ce qu'ils appellent le scolaro-centrisme, c'est-à-dire la tendance à ne voir dans l'école que des problèmes scolaires, là où se jouent plus fondamentalement des formes de relégation et de disqualification des classes populaires.

Le terrain de leur recherche est fourni par l'analyse approfondie des parcours de vingt collégiens pris en charge par les dispositifs relais de Lyon et du département de la Loire. La démarche est donc fondamentalement compréhensive et vise à mettre au jour les trajectoires des collégiens, à partir d'une centaine d'entretiens réalisés auprès d'eux, mais aussi auprès de leurs familles et des professionnels qu'ils ont rencontrés pendant leur parcours (enseignants, travailleurs sociaux...). À cet égard l'ouvrage est exemplaire par l'utilisation fine des extraits d'entretiens pour

étayer le propos des auteurs, voire par l'analyse des difficultés rencontrées dans l'enquête pour rendre compte des spécificités de la population enquêtée (par exemple les difficultés pour les prises de rendez-vous comme significatives d'un rapport particulier au temps).

L'ouvrage est structuré à partir de différentes dimensions autour desquelles s'organisent les parcours des collégiens : la famille et le milieu social ; différents aspects de l'expérience scolaire : apprentissages, comportements plus ou moins a-scolaires, parcours de relégation ; et enfin la sociabilité dans le groupe de pairs. Chacune de ces dimensions est illustrée par l'exposé du parcours singulier d'un collégien.

La première dimension explorée par Mathias Millet et Daniel Thin est celle de la famille des jeunes en rupture scolaire. À l'encontre de l'idée commune qui associe déscolarisation et déstructuration familiale, ils montrent que celle-ci n'est pas en elle-même le facteur explicatif de la rupture. Ce qui caractérise ces familles, c'est d'abord leur situation dominée, tant sur le plan socioéconomique (chômage, emplois précaires, reproduction de la pauvreté) que sur le plan culturel (éloignement de la culture scolaire et des attentes de l'institution). L'extrême précarité de leurs conditions de vie ne permet pas d'établir les conditions d'une scholé, c'est-à-dire des "dispositions au désintéressement et à la déréalisation scolastiques qui supposent et permettent à la fois de se détacher des préoccupations matérielles du monde" (38). Les enfants n'ont ainsi pas la possibilité de se détacher des conditions de vie immédiates et de se projeter dans l'avenir, ils ne peuvent donc

pas s'engager dans le métier d'élève. Mais cette situation de marginalisation sociale n'a d'effet que quand elle s'accompagne de ruptures dans l'histoire de ces familles : séparations, décès d'un parent, déracinement social, etc. Ces accidents biographiques, eux-mêmes liés à la vulnérabilité familiale, jouent un rôle de déclencheur. C'est donc l'articulation entre position sociale et accidents biographiques qui permet de rendre compte des conditions de la rupture scolaire. Les auteurs analysent finement les caractéristiques familiales qui renforcent ce risque de rupture : souvent isolées par rupture des liens de solidarité traditionnelle (familles élargies, voisinage) et surencadrées jusqu'à susciter un sentiment d'humiliation par les institutions scolaire, judiciaire ou du travail social, les familles, par leurs conditions d'existence, n'exercent qu'une régulation affaiblie sur les comportements des enfants.

Si le positionnement socioculturel de la famille est considéré par les auteurs comme déterminant, ils soulignent par ailleurs le rôle décisif de l'expérience scolaire. Celle-ci s'organise par interaction entre trois dimensions.

Tout d'abord les difficultés scolaires d'apprentissage, considérées comme véritable élément constitutif des ruptures scolaires. Les auteurs montrent que les élèves en rupture ont en commun une expérience scolaire marquée par la faiblesse des résultats. D'une manière plus générale, les difficultés scolaires traduisent toujours un écart entre les conditions d'existence et le milieu social des collégiens, d'une part, et les attentes, prescriptions et jugements scolaires, d'autre part. Cette distance est particulièrement marquée quand il s'agit du langage, d'autant plus éloigné de la forme scolaire que le milieu social est défavorisé.

À partir des difficultés rencontrées, s'enchaîne une série de conséquences qui mènent aux comportements a-scolaires : stigmatisation de l'élève et dépréciation de soi par sentiment d'incompétence ("je suis nul"), évitement du travail scolaire, absentéisme, perturbation de l'ordre scolaire et conflits avec les enseignants.

Enfin, ces difficultés scolaires se traduisent sur le plan institutionnel par des parcours heurtés, segmentés par les ex-

clusions plus ou moins longues et les changements d'établissements, parcours qui renvoient à une forme de précarité assez proche de celles des parents. Le nomadisme scolaire, caractérisé par de nombreux changements d'établissements, résulte d'une combinaison d'actions : les familles qui esquivent les sanctions institutionnelles en changeant leur enfant d'établissement, les jeunes qui cherchent à éviter la contrainte scolaire et qui tirent des bénéfices des exclusions, les établissements qui rejettent les élèves les plus perturbateurs. Les conflits avec l'institution scolaire se traduisent par des sanctions qui, au fur et à mesure qu'elles s'accumulent, perdent de leur effet dissuasif en devenant banales, mais constituent pour les élèves un véritable casier scolaire.

Quant au rôle de la sociabilité juvénile, en tant que facteur de ruptures scolaires parce qu'en opposition à la culture scolaire, il est considéré par les auteurs comme second. Second chronologiquement : il intervient alors que l'expérience scolaire est déjà marquée par l'échec ; second logiquement : le groupe de pairs joue un rôle de refuge face à la disqualification scolaire.

L'ensemble de la démarche permet de repérer certains choix théoriques opérés dans l'ouvrage. Premièrement, un choix affirmé tout au long du livre est celui d'appréhender le phénomène de manière multidimensionnelle. La rupture scolaire ne peut jamais être réduite à une dimension, elle est le résultat d'une combinaison de facteurs, d'une articulation possible entre précarité sociale, rupture familiale, difficultés d'apprentissage, stigmatisation, etc. Il ne s'agit pas d'une addition de facteurs, mais d'une combinaison où chaque élément ne prend sens qu'à condition que les autres soient présents. À l'opposé d'une démarche visant à isoler le poids de chaque facteur, comme dans une analyse des facteurs de risque (typiquement les travaux nord-américains sur le décrochage scolaire), les auteurs s'attachent ici à restituer le phénomène dans sa globalité, comme faisant système.

Cependant et c'est le deuxième point, là aussi explicitement affirmé dans ce texte, ces facteurs multiples peuvent être réduits à la distance entre monde scolaire et socialisation primaire des collégiens issus des classes populaires. Mathias Millet et

Daniel Thin s'appuie en particulier sur l'ensemble des travaux (Bernstein, Bourdieu, Hoggart, Lahire entre autres) mettant en évidence l'écart culturel entre le monde scolaire et la culture populaire. Les ruptures scolaires, de ce fait, ne sont qu'une manifestation locale de l'échec scolaire des enfants des classes dominées.

Troisième point, c'est finalement la question sociale qui apparaît à travers la problématique des ruptures scolaires. Les conditions d'existence des collégiens constituent ce que les auteurs appellent le terreau social des ruptures scolaires. En clair, c'est la précarité et la marginalisation sociale qui produisent les conditions de ces ruptures. Cette posture permet d'éviter le scolocentrisme comme on l'a indiqué plus haut. En même temps, elle manifeste une forme de déterminisme en dernière instance. Le terme est mal porté aujourd'hui, mais il est tout à fait assumé par les auteurs qui rappellent assez justement que ce "déterminisme social, parce que social, est toujours potentiellement réversible" (298).

Quatrième point, à ce déterminisme du milieu social répond une analyse plutôt interactionniste du parcours scolaire. Mais avec un processus qui part toujours du même point : la rupture scolaire trouve son origine dans les difficultés cognitives. Certes, les élèves ne sont pas tous d'emblée disqualifiés par l'institution scolaire, en particulier certains vont être gratifiés de "possibilités", non concrétisées pour des raisons que l'institution attribue au comportement ou aux difficultés extrascolaires. Mais les auteurs montrent que les apparentes potentialités dont parlent les enseignants cachent de réelles difficultés scolaires, dans le passage à l'écrit, à l'abstraction... En ce sens, les analyses de Daniel Thin et Mathias Millet rejoignent celles de Stéphane Bonnéry, même s'ils n'en tirent pas les mêmes conclusions sur la responsabilité de l'école primaire dans le décrochage. Ils dénoncent par conséquent la catégorisation des élèves en fonction de leurs capacités comme une forme d'idéologie du don, ou des différences naturelles. Ils récusent de ce fait la séparation des dimensions de l'adaptation (le respect des règles) et de la performance (les résultats) dans l'expérience scolaire. L'exemple

de la notion de discipline, qui renvoie à la fois aux règles de vie et à l'enseignement est là pour rappeler que la forme scolaire ne sépare pas savoirs et conduites, apprentissage et comportement. Les comportements a-scolaires sont par conséquent le résultat des difficultés d'apprentissage, ils constituent une réaction à la dévalorisation et à l'ennui provoqués par l'échec scolaire. Les réactions institutionnelles (sanctions, stigmatisation...) répondent à ces comportements, et l'ensemble de l'interaction se cristallise en hostilité réciproque entre le collégien et les enseignants.

Au fond, il y a, semble-t-il, un dernier choix théorique, implicite celui-là, et qui pourtant mérite discussion : les élèves en rupture constituent une population homogène. Certes, Daniel Thin et Mathias Millet considèrent à juste titre que les collégiens en rupture scolaire ne forment pas une catégorie distincte de l'ensemble des collégiens issus des classes populaires. Mais on peut parler de catégorie homogène au sens où tous les élèves en rupture relèvent d'un même type de profil : milieu social très précarisé, passé scolaire chaotique, comportement de rupture à la norme scolaire et stigmatisation par l'institution. On comprend que ce profil soit effectivement celui qu'ont rencontré Daniel Thin et Mathias Millet en travaillant sur les dispositifs relais. Mais ce choix de terrain ne comporte-t-il pas un biais dès lors qu'on passe à la généralisation ? N'y a-t-il pas des parcours de rupture plus silencieux, parce que moins marqués socialement, et donc moins traités institutionnellement ? On peut penser à ce que les Américains appellent les décrocheurs discrets. Plus généralement, c'est la question de l'hétérogénéité des parcours qui se pose, question qui a été peu explorée dans le domaine de la déscolarisation en France.

Il n'en demeure pas moins que *Ruptures scolaires* est un livre important pour ce qu'il apporte comme analyse approfondie et multidimensionnelle des processus de relégation et de disqualification scolaires.

Pierre-Yves Bernard
Centre de Recherche en Éducation
de l'Université de Nantes,
Université de Nantes

CHRISTOPHE ANDRÉO, 2005

Déviance scolaire et contrôle social. Une ethnographie des jeunes à l'école
Septentrion, collection "Le regard sociologique", 218 pages

Christophe Andréo restitue les résultats d'une enquête menée par observation participante dans un lycée professionnel de la ville de Marseille dans lequel il assumait des tâches de surveillance au titre d'appelé du service ville, juste avant que ce statut ne disparaisse, à la fin des années 1990. Ce travail ne veut pas porter sur la relation pédagogique, l'acquisition des savoirs et le résultat des élèves, mais plutôt sur ce qui est nommé le "maintien de l'ordre" et les modalités du "contrôle social" dans cet établissement (le présumé étant alors que ceux-ci peuvent être approchés indépendamment de ceux-là), en s'intéressant à la manière dont les élèves utilisent l'école, se soustraient à ses obligations, se comportent à l'égard de ses agents, ainsi qu'aux réactions et points de vue de ces derniers.

Les "agents scolaires" dont il est ici question sont principalement les surveillants, appelés du service ville, et conseillers principaux d'éducation : tous acteurs désignés comme engagés dans "une activité périphérique à l'activité pédagogique" (en fait dans un travail hors la classe...). En rapport à la méthodologie d'observation adoptée, c'est en fait non seulement sur... mais aussi à partir du... point de vue des deux premières catégories d'agents que l'analyse est produite : celle-ci s'affirme d'ailleurs comme relevant aussi bien d'une "expérience sociologique" que d'une "expérience sociale". De telles orientations permettraient de produire une explication sensiblement différente de celle qui ressortirait de l'analyse des pratiques et du discours des enseignants, lesquels seraient, d'après l'auteur, trop souvent pris comme référence des problèmes posés par les élèves.

Sur ces bases, l'ouvrage s'attache à montrer la possibilité de s'affranchir des théorisations courantes, mettant en lien les comportements des élèves avec la question des inégalités scolaires, de la ségrégation et de l'expérience de l'échec.

Cette hypothèse est sensiblement révisée à la fin de l'ouvrage, mais ce qui veut avant tout être démontré, c'est bien "que les comportements des élèves ne sont pas des réactions défensives systématiques face à une école qui les relègue et fabrique du mépris, et, d'autre part, que le sentiment d'échec et l'absence de débouché n'entrent pas comme éléments prépondérants dans leur définition de la situation au moment où ils interagissent avec les agents scolaires" (20).

Pour Andréo, en effet, la "contestation des normes" et "l'indiscipline actuelle" s'"expliquent" par la faiblesse du contrôle social que l'établissement impose aux élèves sous l'effet "de la croissance des effectifs et des réformes éducatives". On reconnaîtra dans cette thèse et la manière dont elle est argumentée, une variante de celles posées par les diverses théories actionnistes de la déviance (individualisme méthodologique) où le schéma explicatif tourne autour de la question des opportunités –facilité d'effectuer des délits– et de la construction d'une société vulnérable (cf. notamment les travaux de Cusson et en France de Roché). L'originalité de l'ouvrage n'est donc pas là, mais dans la manière dont l'auteur analyse ladite faiblesse du "contrôle social", en rapport au statut précaire de ses agents et à la logique de la division du travail s'opérant sous ces conditions. C'est sur ce point sans doute que la recherche apporte le plus d'éléments originaux de réflexion.

L'ouvrage comporte sept chapitres. Le premier plante le décor, en définissant trois niveaux de contextualisation du cadre de l'enquête : celui des nouveaux problèmes urbains (construction des banlieues et de leurs problématiques), celui de la ville de Marseille et celui de l'établissement observé. Certains des propos tenus ici sont intéressants, d'autres plus surprenants. Il en va ainsi pour ce qui est dit de la ville de Marseille, présentée comme "ville à part".

On ne sait plus vraiment là ce qui, d'une expérience sociale assez convenue ou de l'expérience sociologique, est convoqué. On y lit de fait l'existence de "particularités locales", voire d'une "mentalité locale marseillaise", faite "d'une forme de violence... d'une propension à contester l'autorité. Une adhésion particulière des Marseillais à leur quartier, une sociabilité masculine qui se développerait surtout dans les débits de boisson...", etc. Il est vrai que l'auteur décrète aussi un fort usage du stéréotype dans l'appréhension des faits par les Marseillais... CQFD donc, pour l'expérience sociale (alors qu'une piste plus sociologique engagée dans ce chapitre suggère plutôt une réflexion sur la construction des images de la ville et les ambivalences des acteurs s'y référant). L'établissement, quant à lui, n'aurait rien d'exceptionnel, si ce n'est qu'il regroupe des filières très recherchées ("de pointe") et d'autres qui ne le sont pas du tout ("de relégation") au lieu de privilégier l'un des deux pôles. Le chapitre se termine par une réflexion judicieuse sur la question de la "réputation" d'un établissement, "réputation" reconstruite comme objet d'une lutte symbolique engageant les usages pragmatiques des divers acteurs la mobilisant.

Le chapitre 2 porte sur les agents du contrôle social à l'école. Andréo resitue les positions de ces agents, surveillants, appelés (puis plus tard, en fin de période d'enquête, emplois jeunes, aides éducateurs, assistants d'éducation, etc.) dans la généalogie des différentes catégories d'emplois précaires accordés aux jeunes par l'État. Le rapport entre ces formes de précarité et la problématique du contrôle social renvoie à plusieurs arguments : ces emplois fournissent une première expérience à des jeunes en mal d'insertion professionnelle, une grande partie d'entre eux confronte les jeunes qui les occupent à d'autres jeunes qu'ils s'efforcent de contenir, enfin ces contrats aidés génèrent une diversité d'emplois coexistant sur un même lieu de travail, ce qui a des répercussions sur la solidarité, la concurrence et les rapports entre les jeunes, etc. Andréo rappelle la réglementation floue de ces emplois et notamment du statut d'appelé, puis analyse

les rapports entre ces derniers et les plus classiques surveillants, les conseillers principaux d'éducation, et enfin l'ensemble vie scolaire ainsi constitué avec les enseignants. Ces rapports sont décrits comme fortement hiérarchisés ("exécutants et donneurs d'ordre"), faits de concurrence ou de ressentiment et aussi d'oppositions ("un désaccord endémique avec les enseignants"). La division du travail prend la forme d'une délégation du "sale boulot", face à un public qui paraît en mesure de se soustraire aux sanctions et aux contraintes scolaires.

Le chapitre 3 est justement consacré à la manière dont les élèves utilisent l'école et "les formes de résistance" qu'ils opposent au personnel. Il s'agit d'une discussion fondée sur l'observation de quelques comportements d'élèves et visant à argumenter la thèse posée, c'est-à-dire à déconstruire les causalités ordinairement soutenues entre le comportement des élèves et la question de la relégation. Le clivage entre les bonnes et les mauvaises filières s'avérerait insuffisant pour rendre compte de la manière dont les élèves se comportent dans toutes les situations scolaires. Il faudrait tenir compte des "disparités internes", touchant à l'âge et au sexe des élèves, au contexte et aux situations des comportements. Mais l'analyse ici menée rend parfois perplexe. Si l'ouvrage dans son ensemble s'inspire de méthodologies d'analyses qualitatives (avec des références théoriques à l'interactionnisme), le registre des questions constituant cette analyse semble plutôt emprunter au langage des variables et donc suggérer une méthodologie quantitative rigoureuse (soit des questions comme : le comportement varie-t-il en fonction de la classe ? Est-ce que le sexe joue ?, etc.). Le registre des réponses, quant à lui, est fondé sur une sorte de bricolage interprétatif d'observations diverses : "Je l'ai constaté... ils séchent un peu moins...", "en relisant mes notes de terrain je me suis rendu compte que (ces comportements) impliquent presque autant les filles que les garçons", "j'en ai connu (des élèves) qui...", "certains ne font pas...", "certaines filles maghrébines ou noires issues de milieux populaires

dans les filières de pointe se rapprochent d'un modèle de féminité plus traditionnel...". Sous ces modalités, sont ainsi discutés plusieurs "comportements" touchant à la confrontation des jeunes entre eux (vue comme "rapports de prédation"), au racisme ou aux rapports amoureux. L'analyse se poursuit dans le chapitre 4, où l'auteur réactive la notion d'"adaptation secondaire" de Goffman pour affirmer la description du comportement des élèves. Il s'agit surtout ici de montrer que le rapport des élèves à l'école est fait d'opportunisme et de pragmatisme : la plupart utiliseraient l'établissement pour se distraire suivant un mode de vie juvénile et populaire qui leur est propre, ou pour en retirer des avantages secondaires. De ce point de vue, ces élèves se comportent différemment des jeunes Anglais prolétaires observés naguère par Willis ("L'école des ouvriers", *Actes de la Recherche en sciences sociales-24*, 1978, 50-61). Là où les lads de Willis privilégiaient la culture ouvrière sur la culture scolaire, eux, "jouent sur plusieurs tableaux" : rejet des normes disciplinaires et pédagogiques, investissement de l'espace scolaire suivant des intérêts et des pratiques opposés aux attentes du personnel, "mais volonté d'en tirer quelque chose, que ce soit un diplôme, une meilleure orientation ou tout simplement du bon temps". En même temps, la pression des élèves et leurs habitudes de sociabilité finiraient par infléchir le fonctionnement de l'établissement et le conformer à leurs attentes. L'établissement, écrit Andréo, devient un lieu proposant différents services que les élèves utilisent pour des gains ludiques ou plus matériels (bourses, allocations, possibilité de dealer, etc.).

Les trois derniers chapitres portent sur l'activité des agents scolaires. Ils suivent ces acteurs au travail dans les différentes tâches de "maintien de l'ordre" (nous dirions plutôt de gestion des corps) qui forment leur quotidien (prise en charge des élèves demi-pensionnaires, gestion des intrus, absentéisme). Ici, Andréo parvient à nous montrer la difficulté des tâches attribuées à des acteurs aux positions incertaines, pris en tension entre des contraintes et injonctions contradictoires et

soumis à la réalisation de tâches fonctionnellement importantes, mais non reconnues comme telles, répétitives et ingrates, si ce n'est parfois même absurdes. Il décrit précisément aussi les fortes différences entre le travail prescrit et le travail réel, la marge de manœuvre et les différentes habiletés, compétences (pratiques relationnelles), stratégies et tactiques qui permettent à ces agents de faire leur travail au quotidien malgré leur statut d'exécutants parfois corvéables à merci. On saisit en quoi ces jeunes agents peuvent se sentir dévalorisés, vivre une expérience sociale et professionnelle au minimum décevante. Ils sont, ou se sentent, en première ligne de la gestion de problèmes aujourd'hui socialement constitués comme essentiels –et on pourrait préciser collectivement et scolairement constitués– (indiscipline, relations conflictuelles avec les élèves, violences, absentéisme et décrochage) sans bénéficier de la reconnaissance des compétences et mérites afférant à la délégation du sale boulot. La conséquence, qui fournit le cœur de la thèse, en est une perte d'efficacité, une limitation drastique de leur possibilité éducative ("leur autorité" face aux élèves et leur capacité de résolution des problèmes), y compris finalement sous la forme d'adaptations secondaires pour eux aussi : "En fait, beaucoup plus que les autres agents, ils se satisfont d'un calme apparent et s'appliquent davantage à résoudre des situations délicates susceptibles d'être pénibles et d'attirer l'attention sur eux, que du respect des normes en luttant contre la déviance scolaire". C'est en note de bas de page que des perspectives d'élargissement de la thèse ainsi posée se déploient : "Ce qui se passe à l'école ne ferait que refléter ce qui se passe dans d'autres contextes sociaux. Les jeunes s'efforceraient de tirer profit d'institutions dans lesquelles ils se maintiendraient plus longtemps, comme clients (usagers) ou agents précaires, à défaut d'obtenir de meilleures places, faisant preuve d'une certaine forme d'opportunisme et d'individualisme. De leur côté, les adultes devraient les assister et se verraient contraints de tolérer ou de subir la déviance par rapport aux normes, ainsi que les abus des plus turbulents".

Il est dommage que les éléments pertinents de réflexion contenus dans cet ouvrage soient parasités par des faiblesses méthodologiques, par des interprétations et des propos sur les élèves qui heurtent la lecture. Aucune grille d'analyse n'est d'ailleurs présentée, comme si une observation sociologique, sous prétexte d'être participante, ne devait pas être contrôlée. On peut d'ailleurs se demander si ce n'est pas au nom de cette "expérience sociale", non suffisamment distanciée, que le processus décrit semble malheureusement se clôturer sous des considérations gestionnaires et disciplinaires. Quand l'auteur décrit ce que les différentes pratiques, mécanismes ou formes d'organisation ici réalisées limitent (et donc ce qui devrait être), il s'agit encore de "contrôle social", d'"ordre", de "respect des normes", etc. Autrement dit, les conditions de scolarisation et les conditions de travail problématiques observées le sont en ce qu'elles empêchent les dits

surveillants d'être ce que les processus sociaux ici considérés participent justement à constituer : de meilleurs agents du contrôle social. D'autres travaux portant sur ces questions (le disciplinaire et le sécuritaire, la division sociale du travail dans les établissements scolaires) auraient pourtant pu aider à sortir de cette impasse. Mais il est vrai que cet objectif requiert de problématiser les découpages de la répartition du travail entre surveillants et enseignants par exemple, et donc de se préoccuper un peu plus de l'activité pédagogique et scolaire, des savoirs, de l'apprentissage scolaire et de ses conditions de démocratisation dont les agents sont dépossédés autant qu'ils s'en dépossèdent.

Daniel Frandji
Laboratoire méditerranéen de sociologie
(LAMES) et Centre Alain Savary
(Institut National de Recherche
Pédagogique)

JEAN-PIERRE BRONCKARD, MONICA GATHER-THURLER (ÉDS), 2004*Transformer l'école*

Bruxelles, De Boeck (coll. Raisons éducatives), 253 pages

Cet ouvrage est le produit d'une journée scientifique organisée à l'Université de Genève, en hommage à Michael Huberman. Il regroupe les interventions de nombreux spécialistes des questions de la transformation de l'école et de l'innovation, questions auxquelles M. Huberman a consacré une partie importante de ses travaux. Il propose différents regards, psychosociologiques, sociologiques et interactionnistes, ainsi que différentes postures de recherche ou de pratiques, sur la problématique du changement. Nourri des travaux nord-américains et nord-européens, il propose une perspective internationale, qui permet de prendre en compte les contextes sociétaux de différents systèmes éducatifs.

Dans l'introduction, J.-P. Bronckard et M. Gather Thurler (Université de Genève) présentent et organisent l'ensemble des interventions, qui peuvent apparaître comme éclatées, ce qui est souvent le cas dans ce type de production. Ils soulignent les grandes questions posées au changement dans le système éducatif, tant quant au rôle de l'État et des contextes sociétaux, qu'à celui des organisations et des processus mis en place pour les changements. Ils accordent enfin une large part aux contributions qui posent la question des acteurs et des pratiques mises en œuvre.

Cette introduction remarquable permet de faire les liens entre les différentes dimensions nécessaires à prendre en compte dans une réflexion sur le changement dans les systèmes éducatifs et donne une mise en perspective de tous les chapitres de l'ouvrage qui guide le lecteur dans la construction de son propre questionnement sur ces approches.

P. Dominicé (Université de Genève) situe le colloque et l'ouvrage qui s'ensuit dans la poursuite de l'engagement d'Huberman dans la compréhension de ce "qui caractérise la dynamique des situations scolaires".

M. Crahay (Université de Liège) et A. Delhaxhe (Unité européenne EURYDICE), après avoir tracé l'historique des études comparatives des systèmes éducatifs, de l'IEA (Association Internationale pour l'Évaluation du Rendement Scolaire) au cycle PISA (Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves), montrent, par des analyses statistiques très précises, la validité réduite de certains résultats produits dans une logique comparative point à point. S'inscrivant dans la continuité des travaux de Maurice (1989), ils développent des modèles d'analyse plus complexes, qui permettent de rendre compte des "cohérences nationales" et de passer ensuite à des comparaisons.

Ce chapitre permet de voir comment les modèles statistiques s'affinent au fil des travaux et arrivent progressivement à dégager des tendances fortes sur des facteurs de réussite des élèves les plus faibles, comme sur les performances des élèves les meilleurs. Si ces études ne permettent pas d'entrer dans les démarches pédagogiques porteuses de réussite, elles éclairent les impacts de certaines politiques éducatives (en particulier les politiques de sélection ou d'agrégation des élèves) et de repérer des facteurs déterminants dans les structurations nationales.

F. Cros (Université de Paris V et INRP) s'interroge sur le fait que certaines innovations dans le système éducatif réussissent et que d'autres échouent, postulant qu'on ne peut véritablement parler d'innovation que lorsqu'il y a véritablement, dans une conjoncture, appropriation sociale de quelque chose de nouveau. Après avoir présenté les caractéristiques de la théorie de la traduction (développée par M. Callon), elle propose de les tester dans deux établissements pour identifier des aspects fondamentaux de la traduction opérée et analyser comment, dans un cas, l'innovation a été intégrée et dans l'autre elle reste aux marges. L'auteur montre

l'importance d'un "laboratoire d'idées" où les idées sont discutées, ce qui permet un investissement de formes", ainsi que la production d'objets techniques –fiches de travail par exemple– qui cristallisent les décisions et actions ; la création des réseaux sociotechniques, comme systèmes d'alliance et de soutien, la mobilité des acteurs qui s'investissent dans de multiples tâches, des lieux de débat où s'expriment les controverses, et la désignation de porte-parole des groupes, apparaissent également comme des éléments structurants de l'innovation.

Cependant, ces constats ne constituent pas une méthodologie de mise en place d'une innovation, mais sont une analyse compréhensive de ce qui se joue dans l'émergence d'une dynamique innovante.

Des systèmes éducatifs et politiques éducatives, puis de l'établissement, nous passons dans le troisième chapitre au niveau de la classe, mouvement qui souligne le parti pris de l'ouvrage de travailler sur l'imbrication des niveaux d'analyse pour comprendre le changement.

Le propos d'E. Duckworth (Université d'Harvard) est de s'interroger sur la place de la recherche dans les transformations de l'école, postulant, à la suite de M. Huberman, que les finalités de la recherche en éducation ne sont pas uniquement la recherche académique mais que les enseignants en sont les principaux destinataires. Il s'agit donc de proposer des pistes de travail pour rapprocher le monde de la recherche et le monde des enseignants.

L'expérience présentée met en avant la co-construction de savoirs dans une démarche commune enseignants/chercheurs autour de la compréhension de la pensée des élèves.

Dans la démarche de chercheur, telle que Piaget et ses successeurs la concevaient, il s'agit de comprendre le cheminement intellectuel des enfants en leur faisant verbaliser leurs questions (leur pensée et les mécanismes de compréhension) et, dans la démarche d'enseignant dans la classe, il s'agit de comprendre ce que les apprenants pensent d'un problème afin de mieux connaître leur cheminement particulier. La

posture des deux est une posture de neutralité compréhensive face à l'enfant. Pour M. Gather-Thurler, il ne s'agit plus seulement de mettre en œuvre des innovations ponctuelles mais d'arriver à un développement durable dont les enseignants sont les principaux acteurs.

Des approches complémentaires, stratégies de pilotage à repenser sont proposées pour le développement professionnel des enseignants :

- de la part des responsables, il est nécessaire de sensibiliser les enseignants aux objectifs et enjeux des réformes (pourrions-nous aller plus loin en disant les associer ?) ;
- puis l'auteur présente un modèle d'exploration collaborative : il s'agit de développer des compétences didactiques et pédagogiques par le partage d'expériences dans une démarche d'analyse et de production de savoir (collaboration avec le monde de la recherche, constitution de personnes ressources, mise en réseau avec d'autres enseignants) ;
- enfin, en tant que construction interactive, l'établissement scolaire apparaît le lieu privilégié pour développer ces capacités collectives : il doit devenir une communauté apprenante, ce qui passe par la création de réseaux de compétences ; il faut comprendre en quoi la culture, le climat, la structure, les rapports de pouvoir concourent à empêcher ou favoriser l'innovation.

Ces différentes dimensions constituent un ensemble de configurations et M. Gather-Thurler propose un plan d'actions pour permettre aux enseignants d'entrer dans ces dynamiques de développement professionnel, sources de transformations. C'est donc à une approche constructiviste, interactionniste et anthropologique que procède l'auteur en agissant à la fois sur les acteurs, leurs logiques, et sur les conditions nécessaires (organisationnelles et institutionnelles) à une production collective.

O. Maulini (Université de Genève) revient à la pratique de la classe à travers le problème du questionnement. Il analyse les manières dont le questionnement s'est institué dans les pratiques des enseignants ;

du questionnement magistral, monologué (dans le cadre d'un enseignement frontal), au cours dialogué où le maître "bombarde de questions" les élèves, il montre que finalement il s'agit de "répondre à des questions que les élèves ne se posent pas et ne pas répondre aux questions qu'ils évoquent" (Develay 1996) ; cela aboutit à empêcher que l'élève se pose vraiment des questions. La démarche innovante consiste donc dans un véritable renversement : inciter les élèves à se poser et à poser des questions.

À la suite de "réformateurs" prestigieux (Locke, Rousseau, Rogers, Freinet...) il montre que ce retournement peut prendre des formes très diverses et que se pose la question des limites à poser dans une pratique d'enseignement qui veut prendre en compte les questions des élèves. Deux paradigmes permettent d'organiser un modèle théorique où peuvent se situer différentes pratiques : le paradigme des questions, entre questions discutables et indiscutables, et le paradigme des propositions, elles aussi discutables ou indiscutables. En conclusion, l'auteur élargit le problème du « questionnement » aux articulations entre recherche, pratique et innovation, où "avant d'innover il faut définir le problème", c'est-à-dire "ni subir les questions d'autrui, ni les ignorer, mais accepter d'en débattre".

M.L. Schubauer-Leoni et J. Dolz (Université de Genève), quant à eux, se centrent sur la question des savoirs appris. À partir d'une analyse des évolutions des conceptions de la didactique des mathématiques et de la didactique du français, ils insistent sur la nécessité de comprendre les pratiques ordinaires des enseignants pour penser un projet de transformation de l'École : "comprendre l'action et l'ingéniosité didactique de l'enseignant". Ils réfutent une position applicationniste et prescriptive et préconisent un travail de "réélaboration à partir des sciences de référence", selon un modèle tripolaire intégrant "les théories sur les savoirs, et les sujets (élèves et enseignants) devant reconstruire les objets dans l'interaction didactique".

La transformation de l'école passe alors par la "création de dispositifs aptes à

travailler le rapport des enseignements aux objets de l'institution scolaire", des dispositifs qui partent des dynamiques des activités des enseignants, de leur ingéniosité (ingenium) ; le travail du chercheur participant sera de comprendre le sens de ces actions, "la sémantique de l'action" (Sensevy 2002).

C'est par un travail d'élucidation sur les postures des différents acteurs de leur articulation que se construiront des innovations cohérentes tant sur le plan épistémologique que sur celui des logiques d'action.

D. Schürch (Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle) analyse la place que prennent les nouvelles technologies dans l'enseignement et le sens que prennent des démarches innovantes pour les acteurs concernés ainsi que les valeurs qu'elles sous-tendent. En partant de l'exemple du projet "Poschiavo" (projet de développement et de désenclavement, d'une région isolée de la Suisse), il propose une ingénierie de l'innovation où les individus vont s'emparer de nouveaux outils mais à partir du sens qu'ils donnent à leur quotidien et aux soucis qu'ils manifestent de résoudre des problèmes locaux. Il introduit, à cette occasion, le concept de "régionalité apprenante".

A. Strittmater (Département pédagogique de l'association faîtière des enseignants suisses), reprend la question d'une standardisation possible de l'École. Il tente de trouver un équilibre et des méthodes entre une nécessaire autonomie des acteurs et une tout aussi nécessaire régulation des actions mises en œuvre. Devant une désillusion générale quant à l'efficacité des réformes dans le système éducatif, il se préoccupe de redonner confiance aux décideurs, cadres et enseignants et pose le problème du pilotage du système éducatif. Il présente cinq approches caractéristiques de différents dispositifs de pilotage en en montrant les avantages mais aussi les limites, voire les dérives possibles. L'évaluation des performances, le développement professionnel des acteurs, la standardisation des processus, les inspections externes (audit) ou les évaluations internes (auto-évaluation), combinées les unes aux

autres, peuvent apporter à la cohérence et réussite des démarches mises en œuvre, mais pêchent par leur coût en investissement personnel et en dépense d'énergie ; elles peuvent rapidement devenir purement bureaucratiques et de "façade" (il s'agit de jouer le jeu sans transformer les pratiques). Il défend alors l'idée de "plate-forme de réflexion" qui, mise en place dans les établissements, permettrait aux acteurs concernés de définir par eux-mêmes les outils dans lesquels ils souhaitent investir de l'énergie pour les accompagner dans leurs efforts de transformation et ainsi développer un répertoire différencié de formes de régulation. Refusant une approche purement technocratique, il replace l'homme et les valeurs au centre des préoccupations, tout en insistant sur la nécessité d'une perspective systémique dans une approche qui serait clairement définie et partagée par les acteurs concernés.

D. Hameline (Université de Genève) reprend l'idée de paradoxe et de contradiction et présente en conclusion une "topique des contradictions vives". Antinomie dans l'idée de regards pluriels où se mêlent à la fois les idées de multiplicité et d'unité ; antinomie du "proximal" et du "distal" où nous sommes invités à rester près des pratiques réelles mais aussi à prendre une distance nécessaire à comprendre la proximité ; antinomie entre travail de monographie et travail de modélisation, condition nécessaire d'une généralisation possible, entre le singulier et l'universel, entre le pareil et le différent, comme source des dynamiques ; antinomie du praticien et du chercheur où "l'enrichissement mutuel revient comme le gage de l'investissement du distal dans le proximal et vice et versa". D. Hameline reprend également les tensions et donc l'équilibre à trouver entre le principe d'un projet volontariste (il faut que cela bouge) et une certaine nécessité qui s'impose, entre la passion et la raison, entre l'initiative et son

institutionnalisation : "Instituer, c'est risquer de trahir l'initiative par dénaturation. Mais ne pas l'instituer, c'est risquer de la condamner à n'être que foucade ou passage velléitaire". Mais surtout il termine sur le sens des transformations à faire : si les conditions sont multiples, la question préalable reste celle de la raison des transformations.

Dans cette conclusion, comme dans l'introduction de J.-P. Bronckart et M. Gather-Thurler, on retrouve bien à la fois la nécessité, voire l'inévitabilité, mais aussi l'insaisissabilité de l'objet "innovation".

Je retiendrai quatre idées qui me paraissent transversales à toutes les contributions (et centrales dans l'œuvre d'Huberman) : la nécessité de garder à l'esprit que les praticiens sont les véritables acteurs des changements, leurs pratiques et leurs questions sont à intégrer aux problématiques de recherche sur les transformations des systèmes éducatifs ; la notion de "co" (co-construction, collaboration), de plate-forme de réflexion, c'est-à-dire d'un décloisonnement et d'une mise en débat d'un ensemble d'acteurs concernés ; la question du pilotage à repenser, des politiques éducatives au sens noble ; et bien entendu la question du sens, sens de l'homme à former, de la société que nous voulons.

Cet ouvrage me paraît asseoir une diversité des points de vue fondamentaux sur les transformations de l'école et pointer les différents lieux où se travaille l'innovation : il reste sans doute maintenant à dépasser également la juxtaposition des points de vue et à proposer ces controverses, évoquées dans plusieurs chapitres et nécessaires aux transformations.

Annette Gonnin-Bolo
Centre de Recherche en Éducation
de l'Université de Nantes,
Université de Nantes

MIREILLE ESTIVALÈZES, 2005

Les religions dans l'enseignement laïque

Paris, Presses universitaires de France, 325 pages

Dans le livre tiré de sa thèse, Mireille Estivalèzes s'attaque à une question aussi essentielle que sensible : celle de l'enseignement du fait religieux à l'école laïque française, dans l'enseignement supérieur mais surtout dans le secondaire. À partir de plusieurs types de données (des analyses de documents administratifs et de manuels scolaires, mais également des entretiens et des observations), l'auteure dresse un état des lieux critique de la situation de cet enseignement et soulève les questions vives qu'il pose à une école laïque et multiculturelle.

L'ouvrage se compose de quatre parties. La première vise à poser le contexte sociohistorique dans lequel prend place le débat sur l'enseignement du fait religieux dans l'école française. Dans ce premier moment, Mireille Estivalèzes montre comment un consensus s'est progressivement formé autour de la nécessité de proposer ce type d'enseignement aux élèves. Le constat de leur inculture religieuse ainsi que les interrogations provoquées par l'affaire du foulard en 1989 et par les attentats du 11 septembre 2001, mettent progressivement tous les acteurs du monde scolaire d'accord pour convenir de l'importance de l'enseignement transdisciplinaire du fait religieux en termes de "finalités civiques, patrimoniales et intellectuelles" (44). Mais ce que révèle également l'auteure, c'est que cette unanimité apparente masque des attentes qui peuvent se révéler parfois divergentes, qu'on se place du point de vue des élèves, des enseignants, des parents, de l'opinion publique ou des représentants du monde religieux. Au-delà des différences d'approches en termes de finalités, on comprend clairement qu'une certaine méfiance accompagne l'intérêt pour l'enseignement du fait religieux : crainte d'un retour du cléricanisme, de l'endoctrinement, d'une surcharge de travail pour les élèves et les enseignants, etc. Pris dans des querelles pratiques, pédagogiques et

éthiques, on commence alors à mieux saisir pourquoi un enseignement qui récolte tous les suffrages éprouve tant de difficultés à être mis en œuvre.

L'analyse des programmes et des manuels scolaires de l'enseignement secondaire révèle encore davantage les problèmes qui se posent aujourd'hui. Nous apprenons en effet dans cette seconde partie (largement descriptive, tout comme la troisième) que si les nouveaux programmes de 1996 ont des objectifs extrêmement louables, la réalité des pratiques est parfois loin de rejoindre la générosité des principes. Ainsi, même en histoire, où l'enseignement du fait religieux est le plus représenté, Mireille Estivalèzes souligne qu'il peut être facilement délaissé si le manque de temps empêche de clore le programme (108-109). Si les instructions officielles donnent une place plus importante qu'auparavant à cet enseignement, il semble bien qu'il représente encore la portion congrue du curriculum réel. D'ailleurs, dans sa quatrième partie, l'auteure revient sur cette question en regrettant la faible implication des autres disciplines littéraires (la géographie, les lettres et la philosophie) à cet égard (241-248, au passage, on peut se demander pourquoi cette critique est placée en fin d'ouvrage plutôt que dans la deuxième partie, la cohérence formelle de l'ensemble semblant pourtant devoir privilégier cette seconde option). Et si on se penche sur l'étude des manuels scolaires (d'histoire particulièrement), on s'aperçoit que, malgré leurs qualités, leur approche de la question religieuse est loin d'être satisfaisante. Car, au-delà des maladresses ou approximations rédactionnelles (148) dont ils peuvent témoigner ou encore de l'intérêt quasi exclusif porté aux trois religions monothéistes, ils ont tendance à proposer une image positiviste des religions en réduisant l'étude historique de celles-ci à celle du passé, interdisant tout lien avec le

présent. D'autre part, Mireille Estivalèzes leur reproche de s'en tenir à une approche extérieure, sans aborder la question de la foi. Plutôt que d'inviter les élèves à se poser la question de la signification du religieux, ils préfèrent en rester à la description des pratiques, des prescriptions et des rites "sans en indiquer la signification profonde" (153), ce qui rend impossible une compréhension, même incomplète, de la composante spirituelle de la religion.

La troisième partie est, quant à elle, consacrée dans une large mesure à la place dévolue à l'enseignement du fait religieux dispensé aux enseignants et futurs enseignants. Dans le cadre des IUFM tout d'abord, l'auteure note que cet enseignement y est globalement peu présent, comme si la volonté politique manquait (193). Quant à la formation continue, si elle propose une offre plus étendue, les différences d'approches qu'on y décèle entre les formations du public et celles de l'enseignement catholique marquent bien à quel point la notion de "fait religieux" peut renvoyer à des considérations très différentes. Quand les secondes insistent sur la "dimension spirituelle" (222) et se centrent particulièrement sur l'étude du christianisme, les premières s'intéressent davantage à la question de la laïcité et "manifestent un souci d'ouverture beaucoup plus large aux différentes religions" (222).

La dernière partie de l'ouvrage est beaucoup moins descriptive que les deux précédentes et si elle en reprend plusieurs constats, son objectif est avant tout de mettre en perspective la question de l'enseignement du fait religieux avec le caractère laïque de l'école française. Si l'école est devenue "l'un des lieux essentiels de l'expression des appartenances religieuses" (6), la question qui se pose désormais de manière extrêmement aiguë est en effet de savoir "comment articuler le respect de la laïcité et la neutralité des services publics avec la pluralité culturelle et religieuse de la société civile" (ibid.). On touche ici à ce qui fait l'intérêt principal du travail de Mireille Estivalèzes. Elle y expose de manière synthétique les principales difficultés d'un enseignement du fait religieux aujourd'hui en France. Celles-ci sont multiples et sont

relatives aussi bien à la résistance de certains élèves vis-à-vis d'un discours scientifique sur un objet qui touche à leurs convictions qu'à la posture que doit adopter l'enseignant lorsqu'il évoque la question religieuse. Ainsi, s'il doit bien sûr récuser toute approche croyante et privilégier ce que Max Weber nomme la "neutralité axiologique" (254), il doit également se situer dans une démarche d'herméneutique compréhensive qui allie distance et sympathie vis-à-vis de l'objet d'étude. La compréhension véritable du fait religieux est à ce prix. Bien sûr, les obstacles sont également d'ordre idéologique et l'auteure rappelle qu'en France la laïcité est l'objet de débats très vifs entre ceux qui la veulent intransigeante et exigent en conséquence une école "sanctuaire", coupée du monde et de ses reflets idéologiques, et ceux qui préfèrent parler d'une laïcité qui prend en compte la pluralité religieuse et culturelle de la société et qui s'ouvre à l'enseignement du fait religieux, non pas pour "cléricaliser" l'école mais pour permettre à de futurs citoyens de s'ouvrir au monde, "de prendre conscience de sa diversité et d'être éduqué à la tolérance, au sens de reconnaissance de la pluralité" (286).

L'ouvrage de Mireille Estivalèzes est incontestablement de grande qualité. Très bien documenté, il fait brillamment le point sur une question dont on parle beaucoup sans toujours très bien savoir de quoi il retourne. Les chapitres consacrés aux contenus des programmes et à la formation des enseignants sont, de ce point de vue, tout à fait éclairants. Mais surtout on comprend, une fois la lecture achevée, que l'enseignement du fait religieux ne s'intégrera pas sans difficultés à l'école laïque. Obstacles idéologiques, pratiques pédagogiques s'associent pour rendre la tâche sinon impossible, en tout cas très complexe. Et, comme si cela ne suffisait pas, l'enseignement du fait religieux a ses difficultés intrinsèques (248-262). Et notamment le risque de voir le discours scientifique se transformer en discours confessant. Ce qu'on retiendra donc premièrement de ce riche travail, c'est qu'au-delà du consensus formel qui existe entre tous les acteurs du

monde scolaire, les non-dits et les ambiguïtés ne sont vraisemblablement pas levés, ni les querelles totalement épuisées. Comme si l'école laïque voulait quelque chose qu'au fond d'elle-même elle a toutes les peines à accepter. Comme si elle confondait étude du fait religieux et cléricalisme.

Certes, on aurait apprécié de voir davantage développée la réflexion sur la question de la laïcité et les multiples interprétations dont elle fait l'objet. Si les diverses définitions qu'on peut lui donner sont évoquées, les enjeux et présupposés de ces différentes postures ne sont qu'effleu-

rées. On pressent pourtant que quelque chose d'essentiel se joue ici, y compris au regard de la possibilité d'un enseignement du fait religieux. Mais malgré cette limite il ne fait pas le moindre doute que le livre de Mireille Estivalèzes est d'un intérêt certain pour ceux qui souhaitent mieux comprendre la situation d'un enseignement qui, pour être riche de promesses, a encore trop tendance à jouer les Arlésiennes.

Arnaud Cady
Centre de Recherche en Éducation
de l'Université de Nantes,
Université de Nantes

SALLY TOMLINSON, 2005
Education in a post-welfare society
Londres, Open University Press, 2e éd.

Sally Tomlinson est une universitaire réputée qui a occupé des fonctions d'enseignement et de recherche dans plusieurs établissements d'enseignement supérieur en Grande-Bretagne, notamment au sein du Département des études en éducation de l'Université d'Oxford. La première édition d'*Education in a Post-Welfare Society* date de 2001. À cette époque, il constituait déjà une mise en perspective précise et critique des politiques d'éducation anglaise depuis 1945. Depuis, il s'est enrichi de l'examen approfondi des dernières évolutions de la politique de la troisième voie de Tony Blair et de son gouvernement dans le domaine de l'éducation.

Le livre, très bien documenté, comprend une chronologie détaillée des actes législatifs, des rapports et des programmes mis en œuvre par les gouvernements successifs, qu'ils soient conservateurs ou travaillistes. Ce qui marque, à la lecture du livre, c'est la continuité des politiques d'éducation anglaises depuis le célèbre discours du premier ministre travailliste de 1976 au Ruskin College. Tomlinson montre également très bien, dès les premières pages, comment la lutte des conservateurs contre le modèle compréhensif a créé un climat idéologique propice à la rupture d'un consensus démocratique sur les finalités de l'école anglaise en consacrant son ouverture à la compétition marchande.

Dans les six premiers chapitres de l'ouvrage, la sociologue décrit les différentes étapes ayant conduit à la transformation en profondeur du système éducatif britannique, en l'accompagnant d'encadrés synthétiques. Après les temps du consensus (1945-1979) et de l'irruption des forces du marché (1980-1987), un moment où les conservateurs décidèrent aussi de renforcer le contrôle sur les LEAs (Local Educational Authorities), Tomlinson nous montre comment l'Education Reform Act de 1988 a marqué une véritable césure, non seulement par sa "législation mons-

trueuse et gothique", mais aussi parce qu'il instaurait le principe du libre choix et de la diversité pour les parents d'élèves en même temps qu'il imposait un curriculum national.

La mise en œuvre de tests à différents niveaux de la scolarité, la publication régulière de tables de performance comparant les établissements (League Tables), la création de l'OFSTED (Office for Standards in Education) chargé du renforcement des inspections, ont accentué la pression sur le système dans une visée d'amélioration de l'efficacité. En 1994, était créée la Teacher Training Agency chargée d'améliorer le professionnalisme et la qualité des enseignants, alors que la définition de cibles et de standards devenait une préoccupation majeure du gouvernement britannique fermement décidé à s'attaquer aux écoles en échec.

Mai 1997 marque l'arrivée au pouvoir du parti travailliste sous la direction de Tony Blair. Sa politique d'éducation s'inscrit dans la continuité de celle menée par les conservateurs, notamment le renforcement du consumérisme scolaire par une diversification du statut des écoles et une pression supplémentaire à "l'élévation des standards" avec la création de la Standards and Effectiveness Unit au sein du Département de l'Éducation. La critique des écoles publiques s'accroissait, alors que la modernisation de la profession enseignante devenait un thème majeur de l'agenda politique, ce qui permettait aussi de masquer, sous couvert d'amélioration des compétences et des qualifications, une crise morale de la part d'enseignants profondément découragés et les difficultés de recrutement dans les quartiers les plus difficiles. Si le Parti travailliste avait promis de s'attaquer aux problèmes d'exclusion et de pauvreté des élèves, le développement des Education Action Zones, accordant plus de ressources aux écoles tout en développant la coopération avec les parents et les entreprises,

ou la création d'établissement d'excellence dans les zones défavorisées, n'ont pas vraiment empêché l'accentuation des inégalités et de la ségrégation sociale. Malgré cela, le deuxième mandat du parti travailliste (2001-2005) s'est traduit par un accroissement des politiques de diversification de l'offre scolaire et une privatisation progressive des services éducatifs afin de satisfaire aux aspirations des classes moyennes.

C'est cette situation que cherchent à éclairer les derniers chapitres du livre. Sally Tomlinson montre que le poids des classes moyennes dans la société anglaise a contribué à entretenir l'illusion d'une quête de l'égalité des chances alors que les politiques de lutte contre l'exclusion scolaire s'attachaient à rendre les écoles défavorisées plus efficaces et plus diversifiées. Les classes moyennes, soucieuses de maintenir leur avantage comparatif, ont développé des stratégies de maintien à distance des élèves issus des milieux populaires ou des minorités ethniques. Les politiques d'éducation, en favorisant l'expression du choix des familles ont renforcé la ségrégation sociale, alors que la recherche de la performance et la concurrence entre établissements conduisaient à recruter de préférence les élèves blancs issus des classes moyennes, en reléguant ceux des minorités dans des zones d'exclusion. L'auteur révèle ainsi que le marché scolaire, loin d'avoir réduit les inégalités entre élèves, n'a fait que promouvoir les bons élèves, ceux présentant le meilleur potentiel en termes de résultats, généralement plutôt les filles que les garçons.

Le livre de Sally Tomlinson apporte une contribution majeure à l'éclairage des politiques d'éducation anglaise depuis une trentaine d'années. Il participe d'une conjoncture où une fraction croissante de la sociologie de l'éducation britannique adopte une position très critique vis-à-vis des politiques conduites par Tony Blair au nom de la troisième voie. D'autres ouvrages, dans des domaines différents, ont souligné les limites d'un modèle souvent présenté à l'étranger comme une alternative crédible. Citons le livre de David Gillborn et Deborah Youdell, *Rationing Education* (London, Routledge, 2000), qui décrit précisément les formes de ségrégation sociale et raciale à l'œuvre dans les écoles anglaises, celui de Sharon Gewirtz, *The Managerial School. Post-welfarism and Social Justice in Education* (Routledge, London, 2002), qui montre les effets négatifs du management de la performance sur les élèves et les enseignants, ou bien encore l'ouvrage de Martin Thrupp, *Schools Making a Difference. Let's be realistic!* (Buckingham, Open University Press, 1999), qui constitue une démonstration rigoureuse des effets de la composition sociale des établissements sur la réussite des élèves, à l'encontre des thèses classiques de l'effet-établissement. Il y a là des travaux riches d'enseignement pour le chercheur francophone qui cherche à approfondir sa connaissance des systèmes éducatifs dans d'autres espaces linguistiques.

Romuald Normand
UMR Éducation & Politiques,
INRP-Lyon 2

YVES DUTERCQ (DIR.) 2005

Les régulations des politiques d'éducation

Presses Universitaires de Rennes (collection Sociétés), 204 pages

Voici un petit ouvrage tout à fait utile et efficace. Il a été élaboré dans le prolongement d'un colloque organisé en mars 2004 par le Centre de Recherche en Éducation de l'Université de Nantes (CREN), avec pour objectif de dresser un bilan européen sur les enjeux de régulation en matière de politiques éducatives. Sur le plan formel, outre le projet d'ensemble brillamment introduit et conclu par Yves Dutercq, ainsi qu'une tonique postface signée par le philosophe Michel Fabre, neuf chapitres composent l'ouvrage. Ils sont rédigés conjointement par d'autres auteurs spécialisés dans les recherches en éducation : le Portugais Joao Barroso, les Nantais Vincent Lang et Christophe Michaut, le Belge Christian Maroy, le Bourguignon Georges Solaux et la Parisienne Agnès van Zanten. Se joint enfin à l'équipe un sociologue spécialiste des questions intercommunales, le Nantais Rémy Le Saout. Le contenu est organisé sur le principe classique de ce type d'ouvrages collectifs post-colloque avec de multiples résultats de recherche articulés autour d'une problématisation initiale commune. À cet égard, il s'agit d'un va-et-vient fécond entre des cas d'étude (les inspecteurs, un conseil général), des thématiques (l'intercommunalité, les délocalisations universitaires) et des hypothèses (l'histoire de l'articulation national/local, les régulations intermédiaires en Europe, les métaréglations en interaction). On notera aussi l'effort des auteurs pour exposer leurs résultats et leurs hypothèses sur un mode ne nécessitant pas des connaissances trop pointues en matière de politiques d'éducation et de formation.

Pour les non-spécialistes des politiques éducatives (dont je suis), il est ainsi tout à fait possible de prendre la mesure des ambitions théoriques de l'ouvrage et cela d'autant plus que son chef d'orchestre, Yves Dutercq, en balise très clairement la portée à plusieurs reprises. Certaines controverses académiques retiennent l'atten-

tion en termes de science politique. Nous en évoquerons ici trois en particulier : la première a trait à l'utilité d'une conceptualisation par la régulation, la seconde concerne l'image de "l'État éducateur" pour caractériser la situation française, et la troisième porte sur les transformations qui touchent les acteurs intermédiaires de l'action éducative.

Quelle est l'utilité du concept de régulation pour décrypter les politiques publiques, à l'heure où la notion de gouvernance envahit (souvent sans nuance) tous les diagnostics d'action collective ? L'ouvrage s'engage sur une voie convaincante en concevant la régulation comme une façon d'interpréter les règles collectives, d'évaluer leur capacité d'ajustements et leur degré de souplesse. Le champ de l'éducation étant a priori le théâtre d'une activité normative assez encadrée et hiérarchisée, les auteurs ont tout loisir de tester des évolutions dans ce domaine. Et leurs diagnostics soulignent deux résultats prégnants : d'une part, l'action publique éducative n'échappe pas à une période d'instabilité, caractérisée par une multiplication des lieux de gestion et des instances de contrôle, et d'autre part les pressions supra- et infranationales mettent en scène la porosité de l'éducation par rapport aux autres champs d'intervention. L'approche par la régulation garde en quelque sorte une oreille attentive aux espaces de production des règles et aux hiérarchies des machines bureaucratiques. Plutôt que de diagnostiquer la dilution du politique et les participations plurielles, comme c'est souvent le cas dans les approches par la gouvernance, les auteurs préfèrent s'attarder sur le cadre à la fois contraignant et concurrentiel de politiques publiques éducatives en voie de re-composition.

La deuxième controverse éclairée par l'ouvrage concerne la place de "l'État éducateur" dans ces jeux de régulation sur le

cas français. On perçoit dans plusieurs contributions une volonté de décodage de la grande mission de "régulation des régulations" que le système républicain se doit d'assumer pour "garantir les citoyens contre les concurrences néfastes, car créatrices d'inégalités sociales, géographiques, sexuelles ou ethniques". Ces mots, écrits dans la dernière ligne de la conclusion de l'ouvrage, illustrent en quelque sorte le tiraillement intellectuel dans lequel semblent se trouver les fins connaisseurs du système éducatif français. Ils ont en effet le souci de comprendre des évolutions parfois brutales mais sans passer pour autant par pertes et profits tous les "acquis" de l'Éducation Nationale. Nous sommes là au cœur d'une institution avec ses deux majuscules et avec, aussi, sa culture de résistance à l'ouverture et au partenariat, comme en atteste l'exemple des inspecteurs non pas "territoriaux" mais "territorialisés". On notera à ce titre qu'il n'y a pas vraiment consensus sur cette primauté de la mission éducative mais plutôt discussion, plusieurs auteurs insistant sur la place de l'État comme garant des libertés (plutôt que de l'égalité) et superviseur des multiples contrats que passent dorénavant entre eux les principaux protagonistes des politiques éducatives.

Cela nous amène à une troisième controverse concernant les transformations substantielles observables dans les manifes-

tations locales (ou territoriales, territorialisées...) des politiques publiques éducatives en Europe. Une série de résultats semblent converger pour souligner les interventions déterminantes qui se jouent à des niveaux de régulation dits intermédiaires. Les auteurs montrent que les analyses fines de terrain mettent souvent en évidence des processus d'interaction au cours desquels des acteurs (qui ne sont ni nationaux ni locaux) se singularisent par leur dynamisme et leur adaptabilité pour revisiter la notion d'intérêt général dans le champ éducatif. Pour reprendre l'expression d'Agnès van Zanten, de "nouveaux ordres locaux" se structurent progressivement, avec des défis souvent compliqués de légitimité (notamment en raison de la montée en puissance des initiatives de concertation) et d'interfaçage (dans une période où les enjeux marchands sont beaucoup plus présents). En détournant la fable du chêne et du roseau, Michel Fabre suggère dans la postface que les vertiges de la complexité concernent aujourd'hui le défi de "l'échelle et du réseau"... Belle formule pour réfléchir au vent de décentralisation et de mondialisation qui souffle sur les politiques éducatives contemporaines.

Alain Faure
PACTE (Politiques publiques,
Action politique et Territoires),
Université de Grenoble