

Dossier

L'éducation, l'État et le local

Introduction

ANNE VAN HAECHT

Professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles

L'analyse des politiques éducatives constitue la thématique du dossier présenté dans cette livraison d'Éducation et Sociétés. Depuis quelque vingt ans, celles-ci ont été marquées, dans un contexte de crise économique, par la remise en question de l'efficacité des services publics, accusés d'être beaucoup trop bureaucratisés, trop coûteux par rapport à leur « rendement » réel et incapables de répondre aux attentes précises de leurs usagers. Dans le cas de l'école, celle-ci s'est vue de surcroît soupçonnée de ne pas préparer adéquatement élèves et étudiants aux exigences nouvelles des entreprises et d'être responsable, au moins partiellement, de l'augmentation du nombre de jeunes chômeurs. Dans différents pays occidentaux, la réaction à ces critiques dirigées contre les services publics, et plus particulièrement le système scolaire, s'est traduite par l'apparition ou le renforcement de dispositifs de décentralisation-déconcentration et par la mise en œuvre de mesures de différenciation des publics-cibles.

Les questions qui sont posées dans ce dossier portent essentiellement sur les points dont l'énumération suit. Comment s'est redéfini le partage des compétences et des responsabilités entre les échelons national, régional et local des systèmes éducatifs à la suite des processus de décentralisation et de déconcentration qui ont affecté ceux-ci ? La réflexion sous-jacente à cette topique renvoie à un projet sociologique d'élargissement de l'approche comparée des politiques éducatives, en tant que politiques publiques, qui dépasse

de loin la simple juxtaposition de monographies nationales. Quelques problématiques viennent immédiatement à l'esprit. À la faveur d'influences néolibérales (à bien préciser), l'État se serait-il désengagé de certaines responsabilités (en matière de gestion financière, d'adaptation du projet pédagogique à la spécificité du public, par exemple) en les reportant sur des collectivités territoriales ou les établissements scolaires eux-mêmes ? Ou, plutôt, aurait-on assisté à une transformation de son rôle par une centration plus grande sur le contrôle stratégique de l'ensemble du système scolaire ? Habités à penser durant longtemps en termes de « systèmes scolaires centralisés versus systèmes scolaires décentralisés », ne devrions-nous pas revoir la pertinence actuelle de cette opposition classique, sans doute en voie d'être dépassée ?

Par ailleurs, que recouvre vraiment la formule aujourd'hui consacrée de « l'affirmation du local » ? Constatons immédiatement la polysémie du local et la multiplicité de ses supports : établissement scolaire, municipalité/com-mune, ZEP, bassin formation-emploi, etc. L'évocation du thème de l'établissement scolaire mène à envisager, entre autres, la déconcentration qui le transforme en lieu nodal de définition d'un projet éducatif particulier, d'un « bien commun local », pour reprendre l'expression de Jean-Louis Derouet, mais aussi l'injection d'une logique de marché dans le champ scolaire par la mise en compétition d'écoles soumises à une organisation managériale. Quand se trouve-t-on encore dans le cadre de l'enseignement service public et quand entre-t-on dans celui de l'enseignement segment d'un marché des biens sociaux ?

L'attribution ou la restitution de pouvoirs accrus au local répond au souci déjà exprimé autrefois par Tocqueville d'affaiblir la distance entre les citoyens et le pouvoir, dont il a fait l'une des quatre conditions essentielles du système démocratique. Celle-là devrait engendrer une meilleure compréhension de celui-ci, une meilleure capacité de négociation avec lui à partir de considérations concrètement inscrites dans l'expérience collective, une meilleure insertion du pouvoir lui-même dans les projets et les entreprises de la collectivité locale. Encore faut-il que le pouvoir local soit effectif, et ne soit pas un simple relais, doté d'une autonomie factice, de pouvoirs plus éloignés. Il importe donc de s'interroger sur cette effectivité du pouvoir local en s'inquiétant de savoir si l'une ou l'autre forme de « décentralisation » projetée en est véritablement une et si diverses espèces d'expertises ne court-circuitent pas le libre jeu des acteurs locaux, destinataires des dispositifs annoncés.

Il importe de souligner que la différenciation des usagers présente une double facette. La première est celle de la sélection à l'entrée pouvant être instituée par les établissements élitistes en vue d'assurer leur image de marque sur un « marché » scolaire. La deuxième est celle des « discriminations positives » (« donner plus à ceux qui ont le moins »). Mais cela ne sup-

pose-t-il pas le passage d'un projet politique auparavant centré sur l'égalité à un projet politique centré sur l'équité, autrement dit à un glissement de la lutte contre les inégalités à la lutte contre l'exclusion, un programme finalement très modeste par rapport au premier ?

Encore faut-il ajouter que toutes les questions abordées ont été posées, à l'intérieur de ce dossier, dans la perspective d'une dialectique micro/macro. En d'autres termes, acteurs et structures ont été examinés en étroite relation sous le regard d'une sociologie constructiviste qui sait désormais que ses analyses et concepts sont continuellement réappropriés de manière réflexive par ceux-là mêmes qui ont constitué ses objets.

De façon lapidaire, voilà esquissé le décor de la réflexion générale dans laquelle les auteurs des différentes contributions à ce dossier ont accepté de s'engager. Ce décor était vaste et chacun y a trouvé son objet d'investigation, sachant que le débat ne faisait que s'ouvrir et entretenant l'espoir qu'il se prolonge dans cette revue et au-delà.

Le premier article, « Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques ? » (Anne Van Haecht), se donne pour objectif de fonder une analyse des politiques scolaires dans le champ des sciences politiques, plus particulièrement celui de l'analyse des politiques publiques. Il y est montré en quoi le développement récent des référents théoriques de cette dernière pourrait se révéler fécond pour une sociologie politique des systèmes scolaires. La demande grandissante à l'égard d'une approche comparée des politiques publiques (plus particulièrement éducatives) y est rapportée au contexte socio-économique des vingt dernières années. L'auteur plaide pour un point de vue méthodologique pragmatiste en matière de comparaisons internationales, illustré par la question de l'introduction du marché dans le champ scolaire et par celle du rapprochement des politiques éducatives européennes, notamment sous l'effet de l'émergence de la figure d'un « État évaluateur ».

Le deuxième article, « Logiques de marché et éthiques contextualisées dans les systèmes scolaires français et britannique » (Stephen Ball et Agnès van Zanten), part de l'hypothèse selon laquelle les politiques éducatives transforment en même temps l'environnement technique des acteurs de l'éducation et leur environnement moral. L'exemple choisi pour illustrer cette approche est celui de l'introduction d'une logique de marché dans les systèmes scolaires concernés. Sur base de deux enquêtes de terrain menées parallèlement dans les deux pays, les auteurs montrent que si des logiques de marché sont davantage implantées en Grande-Bretagne qu'en France, des tendances similaires s'y manifestent néanmoins. Reste que, dans l'un et l'autre cas, les espaces de concurrence entre écoles apparaissent plutôt comme un phénomène urbain, sinon métropolitain.

Le troisième article, « Naissance et affirmation d'une administration locale en France dans le domaine des constructions scolaires. Compétences techniques et légitimité politique » (Marie-Claude Derouet-Besson), s'attache à une thématique qui, par excellence, permet d'observer les conséquences de la décentralisation en France. En effet, l'administration des constructions scolaires s'exerce aujourd'hui sur une base territoriale, celle de la commune (écoles primaires), celle du département (collèges) et celle de la région (lycées). À partir de trois études de cas traitant de la reconstruction de collèges appartenant à des départements différents, l'auteur s'interroge sur des modes de prise de décision où les différents acteurs concernés (les services de l'inspection d'académie et ceux du conseil général, usagers, programistes, etc.) sont loin d'avoir toujours le même poids dans la négociation. D'un département à l'autre, ce ne sont pas les mêmes réseaux qui se sont construits pour répondre à cette nouvelle mission dont le modèle de régulation serait celui du connexionisme, à savoir « une gestion du désordre par des réseaux transversaux ».

La rubrique « Débats », « Domination, mobilisation, chaos: l'État et l'école au Québec » (Jacques Zylberberg), est fondée sur l'hypothèse centrale que l'extension de la domination étatique constitue la source même du « chaos scolaire » et de la « domination disciplinaire » du local au Québec. Écrit d'une plume sans complaisance, ce texte, outre une critique de notions sociologiques (socialisation, école, État, local, par exemple) qui pourraient s'être transformées en instrument de légitimation politique, porte sur la « régulation étatique de la socialisation » dans ce pays, ainsi que sur une variante spécifique de « panique morale », à savoir la « réforme permanente ». Selon l'auteur, le niveau central de décision au Québec domine le local par l'intermédiaire d'experts divers: le processus de décentralisation n'est qu'illusoire. En réalité, l'État québécois rétroagirait systématiquement à des demandes de « l'opinion publique » pour se faire de plus en plus interventionniste.

La rubrique « Miroir », « Évaluation des systèmes éducatifs: des méfaits à l'utilité d'indicateurs de comparaison » (Benoît Bayenet, Olivier Debande et Françoise Thys-Clément) aborde le point de vue des économistes sur cette question méthodologique très actuelle. Même si la notion de performance appliquée au système éducatif n'est pas simple à définir en période de restrictions des dépenses publiques, il importe de s'interroger sur la nature des critères utilisés pour mesurer le degré d'efficacité et d'équité des systèmes d'enseignement. Partant des enjeux associés à cette démarche, les auteurs présentent dès lors les problèmes méthodologiques posés aux économistes par l'analyse des systèmes éducatifs. Ce faisant, ils indiquent la différence entre

les coûts et les dépenses d'enseignement et dégagent les différentes sources de financement de l'enseignement. Il s'attachent plus particulièrement à un exemple d'indicateur de comparaison, celui des indicateurs budgétaires.

La rubrique « Rencontre » avec d'autres disciplines, « L'État et le local dans l'histoire éducative française » (Philippe Savoie), traite de la remise en question, depuis une vingtaine d'années, de la lecture jacobine et déterministe de cette histoire, au bénéfice d'analyses plus attentives aux dynamiques locales. Cette révision a porté sur la question de la dynamique du processus de scolarisation (alphabétisation et scolarisation primaire) et sur celle du développement des scolarisations post-élémentaires populaires. En s'intéressant à ces deux secteurs de recherche ainsi qu'à l'enseignement des élites, l'auteur montre que si l'interprétation centraliste en histoire éducative a été critiquée, la « redécouverte du local » participe certes d'une tendance générale au sein des sciences sociales (à mettre en relation avec l'affaiblissement des schémas théoriques globalisants), mais constitue plutôt, pour la discipline concernée ici, moins une modification dans les choix d'échelle d'observation (micro ou macro), qu'une place nouvelle accordée à l'aspect local des phénomènes éducatifs par un certain nombre d'historiens.

La rubrique « Rencontres » avec les sociologies d'autres espaces linguistiques, « La symbiose centre-périphérie : l'éducation au Japon » (Yuki Shiose), s'attache d'abord à décrire l'évolution du rapport de forces entre l'échelon central (l'État) et l'échelon local (la classe) dans la politique éducative japonaise depuis l'avant-guerre 1940-1945 jusqu'à aujourd'hui. La résistance de l'État face au pouvoir décisionnel accordé au local depuis l'après-guerre y est plus particulièrement mise en évidence. Ensuite, l'auteur présente les résultats d'une étude ethnographique qu'elle a réalisée dans deux classes de quatrième primaire (l'une de l'enseignement public, l'autre de l'enseignement privé). L'existence d'un double langage tenu par l'État japonais, se disant ouvert au monde occidental et refusant dans les faits les conséquences d'une démocratisation liée à la responsabilisation des acteurs locaux, est fortement soulignée dans cette étude.