

Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques ?

ANNE VAN HAECHT

Professeur ordinaire à l'Université de Bruxelles

1. Le cadre théorique récent des politiques publiques

La question posée d'emblée ici se veut impertinente. En effet, les spécialistes de l'analyse des politiques publiques ne donnent guère de preuves d'un grand intérêt pour le champ scolaire. Certes, il existe bien une sociologie politique de l'école qu'ont illustrée les théories critiques de l'éducation comme d'ailleurs aujourd'hui tous les travaux qui s'efforcent de rapporter les enjeux assignés à cette institution et à ses agents aux rapports sociaux caractérisant notre société globale. Un tel regard était plus fréquent dans les années soixante et soixante-dix que dans les deux décennies suivantes où l'on a eu tendance à privilégier une investigation plus microsociologique de l'école et à se focaliser sur le « local » (en ce compris, il faut le reconnaître, sur les politiques qui l'ont investi à la faveur de stratégies de décentralisation et/ou de déconcentration). La coupure séparant ces deux périodes correspond plus ou moins chronologiquement au glissement qui s'est opéré dans l'idéologie progressiste d'un projet et d'une rhétorique centrés sur la promotion de l'égalité à un projet et une rhétorique centrés sur la lutte contre l'exclusion.

Le principe d'égalité qui exige un même traitement pour tous s'exprime par la standardisation : dans le cas de l'enseignement, c'est l'école « unique » (collège Haby en France, enseignement secondaire « rénové » en Belgique et *comprehensive school* en Angleterre et dans les pays scandinaves) qui devait incarner grâce à un tronc commun rassemblant tous les élèves jusqu'à seize ans (ou seulement quatorze ans comme en Belgique). Ce modèle fut dénoncé dès les années soixante-dix comme un outil de démocratisation illusoire alors même que l'hypothèse de la neutralité de l'institution scolaire perdait toute crédibilité sous l'impact du développement de la sociologie de l'éducation.



D'autres critiques surgirent, comme le rappelle Affichard dans une synthèse reprenant les éléments bien connus de ce débat (Affichard, 1995, p281-294): l'inefficacité économique de la standardisation (lourdeur de la gestion pour l'administration de l'éducation nationale, manque d'un stimulant comme la concurrence entre établissements, etc.), trop grande hétérogénéité de niveau entre les élèves d'une même classe d'étude, et incapacité d'un enseignement technique et professionnel sans lien direct avec le travail en entreprise à préparer à l'emploi. La légitimation de la différenciation des usagers et la décentralisation furent les deux grandes réponses apportées à ces critiques et cela non seulement en France mais aussi dans nombre de pays occidentaux. L'influence de la théorie de la justice de Rawls est évidente dans la première réponse qui se soucie « de rompre avec une définition purement civique des usagers » et de « fonder en principe la définition de catégories qui devraient bénéficier du "meilleur" traitement possible » (*Ibid.*, p289). Semblable dispositif, souvent désigné comme mécanisme de « discrimination positive » qui peut aggraver la stigmatisation des populations-cibles concernées cautionne bel et bien la différenciation entre individus. Or celle-ci, si l'on se réfère au vocabulaire de Boltanski et Thévenot « suppose de faire appel à un autre bien commun que celui auquel on se référerait avec le principe de l'égalité de traitement. Quand on privilégie les plus défavorisés selon un modèle rawlsien, le bien commun est de l'ordre de la cohésion sociale. (...) La difficulté consiste en pratique à faire l'accord sur le nouveau bien commun. » (*Ibid.*, p290). Afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique, beaucoup de pays ont tenté de concilier différenciation des usagers et décentralisation des compétences, cela dans l'espoir de susciter de l'émulation, de favoriser l'innovation, de rapprocher les organisations de leurs usagers et *in fine* de favoriser la formulation de compromis en relation avec un « bien commun local ». Trois risques sont alors à retenir (*Ibid.*, p291-293): la différenciation des définitions de l'équité, l'injection d'une logique marchande dans le service public et la difficulté d'évaluer des pratiques innovantes prenant sens par rapport à leur inscription locale. Plus largement, une telle évolution, qui trouve sa spécificité dans chaque contexte national s'est accomplie à la faveur de restructurations industrielles et d'une concurrence internationale intensifiée qui ont ravagé les politiques de l'emploi, en même temps que l'État protecteur se voyait déstabilisé. Dès lors, avec le chômage grandissant, c'est sans doute trop rapidement que l'on a séparé le traitement de l'inégalité de celui de l'exclusion, oubliant le premier au profit du second. Comme l'a dit de Foucauld en France, mais la portée du propos est évidemment bien plus large: « celui-ci (le problème de l'exclusion) a été jugé prioritaire, ce qui est exact, mais il ne fallait pas le découpler de la question plus globale des inégalités. En affirmant que l'exclusion est aujourd'hui la principale inégalité et qu'il faut s'attacher en priorité à la réduire, on risque d'avoir une vision trop

partielle de la société, et au total d'être moins efficace qu'en adoptant une vision plus large.» (de Foucauld, 1995, p253-262).

Que vais-je tenter dans les pages qui suivent ? Tout d'abord, faire le lien entre analyse des politiques publiques et sociologie de l'éducation. Pour ce faire, il conviendra d'examiner en quoi le développement des référents théoriques du premier espace disciplinaire peut se révéler pertinent pour le second. Ensuite montrer comment, dans le contexte actuel précédemment décrit, une demande s'est créée en faveur d'une approche comparée des politiques publiques. Celle-ci a porté pour l'essentiel sur des thèmes privilégiés : évaluation de l'efficacité de l'action publique, décentralisation et (re) centralisation, réceptibilité ou non à l'égard de mesures néo-libérales. Enfin, j'aimerais convaincre, à partir de quelques illustrations, de la nécessité d'adopter un point de vue méthodologique pragmatiste en matière de comparaisons internationales.

Comment pourrait-on nier que les politiques éducatives méritent d'être étudiées à la lumière de l'évolution d'une part significative de l'analyse des politiques publiques ? Celle-ci constitue une discipline encore jeune qui se limitait dans les années 1960 à trois approches (Meny, Thoenig, 1989) : celle de la « science administrative (*Public Administration Theory* aux États-Unis) qui prétendait optimiser la gestion publique en se fondant sur l'organisation scientifique du travail (*Taylor, Fayol*), celle de la « sociographie des groupes de pression » qui s'intéressait à l'existence de marchandages et jeux d'influence émanant d'intérêts particuliers (partis, lobbies, etc.) voulant influencer les orientations prises par les autorités publiques, et celle du « déterminisme par les grands systèmes » (« marxisme caricatural » ou « économisme triomphant ») faisant de l'activité gouvernementale une variable dépendante du « développement de certaines formes de société », de la « lutte des classes » ou encore des « aspirations du peuple », etc. Mais depuis lors, les efforts conjugués de la sociologie (des organisations) et de la science politique ont porté leurs fruits.

Muller, à l'occasion d'un Forum récent (1996, p96-133), a rappelé cette double filiation : « De la première, elle a hérité un certain regard sur la chose publique, qui la conduit à se démarquer, voire à poser un regard critique, sur l'action de l'administration et des élites en général. (...) De la seconde, l'approche des politiques publiques telle qu'elle s'est développée en France a hérité une volonté d'intégrer la dimension politique dans l'analyse des organisations gouvernementales : élaborer et mettre en oeuvre des politiques publiques, c'est encore faire de la politique... peut-être par d'autres moyens. » Dans le même texte, Muller définissait les politiques publiques comme « construction d'un rapport au monde ». Il privilégiait leur dimension cognitive « parce que c'est à travers la production d'une vision du monde (d'un référentiel) que les sociétés modernes vont tenter de construire ce rap-

port au monde et, donc, de mettre en cohérence, en les hiérarchisant autour d'une structure de normes centrales, les différents problèmes qui émergent sur l'agenda des politiques.» (*Ibid.*, p100). Pour lui, chaque politique apparaît comme conjuguant en même temps « une idée des problèmes (le problème agricole, le problème de l'exclusion), une représentation du groupe social ou du groupe concerné qu'elle contribue à faire exister (les agriculteurs modernisés, les exclus) et une théorie du changement social. ». Il s'agirait là d'un référentiel constituant « un espace de sens qui donne à voir le monde » (*Ibid.*).

On perçoit dans de tels propos une influence constructiviste incontestable, qui se retrouve d'ailleurs chez d'autres auteurs manifestement proches. Ainsi Duran envisage l'analyse des politiques publiques comme pouvant fonder une sociologie de l'action publique, s'intégrant dans une sociologie de l'action collective. La notion d'action publique se présente ici sous deux dimensions: celle de la capacité des autorités publiques à mener intentionnellement des projets, et celle de la structuration d'un champ d'intervention, marquée par des stratégies d'acteurs. Une politique publique, en tant qu'objet sociologique, peut donc se définir « comme le produit d'un processus social se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes politiques posés et les orientations de l'action. » (Duran, 1996, p108-118). La référence est bien celle d'une sociologie politique qui permette de penser ensemble « les logiques processuelles » qui donnent corps à l'action publique et les « logiques institutionnelles » grâce auxquelles les acteurs se définissent par rapport au politique (en ce compris la construction de leur identité et l'affirmation de leur légitimité). C'est donc à une sociologie de l'action publique qu'invite Duran.

Par ailleurs, dans d'autres publications, les outils proposés font aussi souvent écho aux préoccupations constructivistes. On peut évoquer le concept de « paradigme sociétal » suggéré par Merrien (1993, p87-100), qui désigne par là des « constructions sociales du monde à fortes connotations éthiques, idéologiques, religieuses, économiques et politiques ». En ce sens, les politiques publiques ont à voir avec la construction sociale de la réalité et plus particulièrement avec des processus de catégorisation sociale. On trouve ici la définition des faits sociaux comme objets de l'interprétation des acteurs. Au concept d'action publique Merrien préfère néanmoins celui de politique publique, utile dans une analyse comparative, laquelle vise à « comprendre empiriquement et théoriquement aussi bien l'action que l'inaction des autorités publiques, le choix du niveau des réponses des autorités publiques, centralisées ou décentralisées, obligatoires ou incitatives,... ou encore d'essayer de déterminer pourquoi une action est légitime ici, pas là,

pourquoi certains problèmes viennent sur l'agenda public dans certaines nations, ailleurs pas du tout, ou plus lentement ou de manière différente. » (*Ibid.*, p89). Jobert (1993, p100-106) préfère le concept de « référentiel » qui renvoie à l'idée qu'une politique publique, définie comme une construction intellectuelle, s'organise à partir « d'une certaine image du secteur à gérer », « d'un certain nombre de recettes dont les effets sont éprouvés » et « d'un certain nombre de valeurs qui la relie à l'ensemble de la société ». Ce concept est au cœur des multiples processus de définition sociale de la réalité, donc des schèmes d'interprétation (variables en fonction de la position des groupes sociaux dans l'espace social) qui servent à la recherche des faits et qui orientent les stratégies des acteurs. Plus précisément : « À un premier niveau, (le référentiel constitue un ensemble de croyances, de valeurs et de techniques qui structurent la scène des politiques publiques. Au second niveau, le référentiel apparaît comme un ensemble de recettes éprouvées qui sont censées permettre de répondre aux problèmes jusqu'ici irrésolus. » (Jobert, 1992, p221). Une autre manière de dire que les référentiels sont des instruments de légitimation auxquels recourent en permanence les autorités publiques et les groupes d'intérêts qui leur font face.

Jobert nuance ce concept sur la base d'un apport du politicologue italien Majone, pour qui il existe dans tout modèle de référence un noyau dur (ensemble de croyances-clés difficilement transformables) et des ceintures protectrices (ensemble de procédures d'action et de méthodes constituant la dimension plastique du modèle de référence). Voilà qui permettrait de penser le changement sans supposer, lorsqu'une nouvelle politique émerge, que le modèle de référence existant est purement et simplement remplacé par un autre modèle. Et que si changement il y a, il passe d'abord par l'introduction d'une nouvelle logique d'action dans les programmes de la ceinture protectrice sans que l'essentiel du noyau central en soit déstabilisé. Ainsi, parlant du tournant des années quatre-vingt comme d'un glissement d'un référentiel à l'autre, les transformations apportées aux politiques publiques en France lui paraissent procéder de bricolages divers : « Le refus apparent de pouvoir, le déclin de la planification, l'anémie de la concertation sociale que l'on observe depuis une dizaine d'années ne résultent pas d'une soudaine paralysie intellectuelle des élites. Ils s'expliquent par l'écart qui se creuse entre la multitude des ajustements partiels qui se sont produits depuis 1983 et la prégnance de l'image d'un État-Providence universaliste, orienté vers l'égalité et le plein emploi dans la société française. C'est cet écart qui explique le recours tant au néolibéralisme qu'à divers modèles étrangers. » En l'occurrence il s'agit, dans un premier temps, des expériences anglaise et américaine, et dans un deuxième temps d'une conception de l'entreprise tirée du modèle allemand. Et Jobert d'ajouter : « Ainsi, les débats autour des politiques publiques suivent rarement un cheminement rationnel qui partirait des principes généraux

pour descendre aux applications. Les ratés des modèles anciens sont à leur origine, et c'est d'abord par d'autres recettes que l'on tentera d'y répondre. À ce stade, les expériences étrangères sont comme un répertoire pour rechercher des réponses pragmatiques à ce problème.» (*Ibid.*, p232). Nous voici directement invités à une réflexion sur la problématique de l'approche comparée, centrale par rapport au projet de ce dossier thématique.

2. Quelques règles de base pour l'analyse comparée

La comparaison entre différentes politiques publiques, plus particulièrement entre différents systèmes éducatifs nationaux, est une expérience menée avec plus ou moins de bonheur par différents types d'experts, sociologues, politicologues, économistes ou pédagogues. On sait au demeurant que ce genre de tentative a fait l'objet de nombreuses critiques, tant à l'égard de sa pertinence intrinsèque qu'à l'égard des méthodes mises en œuvre.

Une critique majeure serait que trop souvent le comparatisme se serait limité à la juxtaposition de monographies nationales et n'aurait donc trouvé aucun support dans une démarche méthodologique assurée. Mais serait-ce vers l'empirisme ou le déductivisme qu'il faudrait se tourner ? On sait à quel point le conflit entre ces deux écoles s'est révélé violent, les partisans de la première collectionnant sans fin les faits sans les ordonnancer dans un modèle interprétatif englobant, les partisans de la seconde s'inscrivant dans l'une ou l'autre perspective théorique générale (structuro-fonctionnaliste, marxiste ou autre) qui simplifie fortement la réalité. Intervenant notoire dans ce débat, Blondel (1994, p3-18) répudie le terrorisme des méthodologues et opte pour une démarche pluraliste, celle de « l'école buissonnière » qui offre la possibilité aux comparatistes d'agir « en éclairés ». Contre ceux qui estiment qu'« il n'y a de science que du général », il rappelle que « derrière toute étude de cas, il y a une volonté, non pas seulement de connaître le cas en question, mais de présenter un exemple qui peut être répété et qui, dans l'esprit de ceux qui étudient ces cas, a de fortes chances d'être répété, non de façon identique mais avec certaines caractéristiques similaires. Ce qui indique donc bien, selon nous, qu'une science du généralisable est possible. À la différence du recours aux grands modèles (structuro-fonctionnalisme, néo-marxisme ou théorie du *public choice*) qui engage les chercheurs à confondre cadre théorique et bible idéologique, une approche portant sur un niveau d'exploration vérifiable, celui de la naissance et de l'évolution de certaines institutions, peut se révéler efficace. Il s'agit alors d'une démarche inductive qui part du fait que si certaines structures et institutions se trou-

vent exister dans de nombreux pays et dans des circonstances différentes, il est par conséquent intéressant et utile de voir si les conditions dans lesquelles ces institutions apparaissent ou disparaissent sont semblables ou distinctes. » (Blondel, 1985, p21-22).

En ce qui concerne la récolte des données et la construction des variables, les écueils ne manquent pas pour les comparatistes. Sans entrer dans des détails excessifs, rappelons les principaux (Meny, Thœnig, 1989, p329-362) : l'absence de données homogènes — les mêmes techniques de collecte et d'agrégation de données ne sont pas les mêmes pour tous les pays —, la valeur des données — tous les pays ne sont pas égaux face aux exigences scientifiques de la collecte et du traitement des informations —, l'agrégation des données — des données agrégées au niveau national peuvent conduire à des jugements hâtifs et erronés —, l'introduction potentielle de biais culturels ou politiques nationaux — il existe des choix nationaux s'inscrivant dans un rapport à une culture particulière.

Parmi les garde-fous nécessaires, il importe de retenir le recours à des classifications rigoureuses, c'est-à-dire ordonnant « un univers donné en classes mutuellement exclusives et collectivement exhaustives », pour reprendre les mots de Sartori (1994, p19-36). Ainsi, le même Sartori qualifie plaisamment de « démarche du chat-chien » celle des comparatistes qui recourent à des dénominations inexactes. On n'oubliera pas encore une fois la mise en garde contre la quantification abusive et les limitations qu'il faut prendre en compte : par exemple, la nature artificielle de certaines moyennes nationales, l'importance de l'économie non comptabilisée, le caractère trompeur du PNB par tête, les obstacles dans l'analyse comparative par sondage, et puis aussi l'existence de problèmes pour lesquels il n'existe pas vraiment de réponses en termes statistiques (Dogan, 1994, p37-60).

Même si l'objet d'un projet comparatif ne constitue qu'un dispositif particulier à l'intérieur d'un système plus vaste, par exemple l'apprentissage ou l'ensemble des dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes, la recherche en cause ne pourra pas faire l'économie de comparaisons concernant la structure, l'organisation et les modalités de fonctionnement des systèmes éducatifs envisagés, ainsi que des comparaisons plus vastes encore des caractéristiques politiques, économiques et sociales des pays retenus. Si ces comparaisons ne sont pas faites explicitement, elles devront alors être au moins admises pour acquises, ce qui n'est pas sans risques.

Un ouvrage récent de Broadfoot (1996) fournit une belle illustration d'une analyse comparative rigoureuse. L'objectif de l'auteur est de démontrer qu'une sociologie compréhensive de l'évaluation doit traiter des dynamiques séparées de la classe, de l'école, du contexte local et du contexte national dans la mesure où celles-ci médient de manière spécifique (*idiosyncratically*) les impératifs généraux de la société industrielle et postindustrielle.

Centrée sur l'Angleterre et la France, cette étude part de l'hypothèse que tous les pays occidentaux sont confrontés aujourd'hui à des problèmes identiques et qu'ils y réagissent en fonction de leurs traits institutionnels spécifiques. Broadfoot rappelle qu'un ensemble complexe de facteurs, incluant la crise économique, paradoxalement l'abondance et l'anomie qui y sont liées, les modifications intervenues dans le mode de production capitaliste conduisant à de nouveaux modes de travail et impliquant de nouvelles compétences d'une main-d'œuvre plus scolarisée mais pas nécessairement mieux qualifiée, a conduit à une désillusion grandissante face aux coûts de l'enseignement et à l'affaiblissement de la confiance en sa valeur. En conséquence, des tendances similaires — laissant place à des variantes nationales — sont apparues dans beaucoup de pays industrialisés en matière d'orientation donnée aux procédures d'évaluation qui médiatisent la relation entre l'enseignement et la société. En dépit de différences bel et bien existantes, les pays d'Europe de l'Ouest participeraient du modèle de la société de l'information, dont la rationalité s'inscrirait dans le concept de « *total quality management* ». Les développements récents dans le domaine de l'évaluation pourraient être synthétisés en un double mouvement : lorsqu'on évalue, on évalue tout (*comprehensiveness*), de tout (*pervasiveness*). Broadfoot reprend l'hypothèse de Neave quant à l'émergence d'une nouvelle figure, celle de l'État évaluateur, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Selon Broadfoot, qui se fait l'écho de la théorie de la structuration de Giddens, tout moment dans le temps témoigne de l'interaction entre les conditions sociales, politiques et économiques qui changent objectivement et les buts et perceptions des individus et des groupes d'acteurs qui sont structurés par, et en retour contribuent à structurer, la réalité sociale changeante. Par rapport à notre objet, la voie proposée est clairement tracée : à partir de typologies les moins imprécises possible, examiner comment les pays — ou des groupes de pays — représentent des cadres qui, profondeur historique aidant, médiatisent de façon idiosyncratique des tendances communément partagées par les sociétés postindustrielles. L'hypothèse est ici que des problèmes identiques se posent à tous ces pays et que, même s'ils tentent de les résoudre à partir de leur patrimoine institutionnel et culturel spécifique, des similitudes apparaissent de plus en plus dans des réponses qui, au-delà des États-Nations, s'inscrivent dans un modèle de société englobant. Cela n'empêche pas la survie des particularismes, mais encore convient-il de s'interroger sur leur caractère essentiel ou non pour le système à la reproduction duquel ils contribuent encore. Ou sur la façon dont leur signification évolue par rapport à une recomposition de l'ordre (social, scolaire, etc.) par l'introduction dans le système de nouveaux éléments (imités ? inventés ?). Dans ce cadre englobant auquel nous souscrivons, essayons d'expérimenter quelques formules proposées par les analystes des politiques publiques pour déchiffrer

les inflexions récentes des politiques scolaires : celle de référentiel ne manque pas d'intérêt et peut prendre la forme de l'État-Providence, celle du néo-libéralisme et celle de la construction européenne, entre autres.

3. Exercices en comparaison

Nous ne présenterons pas ici tout l'historique permettant de comprendre l'affaiblissement de l'État-Providence et l'émergence du néo-libéralisme en Europe. L'État-Providence renvoyait à une conception réformiste de l'action publique, en d'autres mots au consensus social-démocrate caractéristique d'une économie de marché combinant efficacité économique et justice sociale. Aux États-Unis, c'est dès les années soixante que la capacité des gouvernements à faire aboutir leurs programmes, surtout dans le champ de l'action sociale a été contestée. Comme l'a bien montré Duran (1990, pp227-259), c'est à partir des années soixante-dix que l'ensemble des sociétés industrielles va entrer en crise : « Il ne s'agit plus en effet de réagir aux seuls "échecs de la modernisation" en particulier par un surcroît de croissance et une meilleure "redistribution des fruits de la croissance" selon la formulation de l'époque, mais de faire face à une remise en question du modèle même de l'État-Providence, qui avait fondé jusque-là la légitimité de l'intervention étatique. (...) Désormais, ne reposant plus sur la seule affirmation de grandes valeurs universalisables, les justifications du pouvoir ne sont plus à l'abri d'une critique rationnelle, voire d'une vérification empirique. » Depuis lors, la rhétorique de la crise (crise de la gouvernabilité des démocraties, crise de la citoyenneté, crise de la représentation, crise de l'État-Nation en plus de celle de l'État-Providence) a fait recette, comme le remarque ironiquement Jobert pour qui les États de la Communauté Européenne sont pourtant parvenus à conjurer les difficultés qu'ils ont rencontrées. Cela dans une étude consacrée au tournant néo-libéral en Europe, où il affirme que : « La lutte acharnée menée par le gouvernement Thatcher contre toute formule de gestion concertée des politiques ne constitue pas une exception, mais plutôt la version extrême d'une tendance beaucoup plus générale à la réaffirmation du politique face aux réseaux de négociation institutionnalisée entre grands partenaires sociaux. (...) Il (le néolibéralisme) signe moins la mort de l'État qu'un nouveau style d'action publique moins dépendant des grands partenaires sociaux, moins enclin à produire directement des services ou à organiser la redistribution des ressources. » (Jobert, 1994, p20).

L'évolution ne s'est donc pas faite violemment : de nouvelles recettes renvoyant à des valeurs et des modes d'action différents ont été mises en œuvre, laissant survivre le noyau dur et ses institutions propres mais les affaiblissant progressivement. Jobert différencie néo-libéralisme doctrinaire

(volonté de réforme globale), lequel a conduit à une politique de privatisation des entreprises publiques et néo-libéralisme gestionnaire (tentative d'encerclement progressif) lequel, comme ensemble de techniques pragmatiques, aurait joué un rôle bien plus durable. Si la Grande-Bretagne a opté pour le modèle global, dans les autres pays: « l'impulsion la plus significative vers le néo-libéralisme provient plutôt des experts qui alimentent en solutions et en recettes nouvelles les réseaux de la politique monétaire et économique. » (*Ibid.*, p17).

Cette analyse, si générale soit-elle, trouve bien son sens dans le domaine des politiques éducatives où la Grande-Bretagne s'est caractérisée par les mesures les plus brutales à la différence des autres pays d'Europe de l'Ouest ayant privilégié une logique gestionnaire. Mais, ainsi qu'on pourra le constater, l'existence de différences dans les choix politiques et les stratégies qui leur sont associées n'empêche pas certaines similarités de se manifester.

Du service public au marché?

Une telle question s'est révélée centrale dans les discussions portant sur les politiques de décentralisation-(re)centralisation de l'enseignement depuis au moins une dizaine d'années. Pour en traiter, il est nécessaire de faire le point sur les mesures qui ont été prises dans quelques pays particulièrement typiques.

Au Royaume-Uni (comme en Australie et en Nouvelle-Zélande) des changements très importants ont affecté le système scolaire sous les gouvernements Thatcher et post-Thatcher.

L'*Education Reform Act* de 1988 a, dans un système réputé décentralisé, suscité un double mouvement de centralisation et de redécentralisation. Les autorités centrales ont obtenu un plus grand contrôle sur le système scolaire national grâce à des mesures comme l'imposition d'un curriculum national fixé au niveau central en remplacement des programmes formulés auparavant par les autorités locales, l'évaluation des enfants dès l'âge de cinq ans à l'aide d'une batterie de tests administrés à l'échelon national, sans oublier la possibilité offerte aux établissements secondaires subventionnés par les autorités locales (LEA) de se séparer de celles-ci après scrutin secret auprès des parents et de devenir des *grant-maintained schools*, financées et contrôlées par le pouvoir central. Par ailleurs, les établissements ont obtenu plus d'autonomie par rapport aux LEA (redécentralisation): les *governing bodies* ont davantage de compétences pour la nomination et le licenciement du personnel, également en matière financière — ils doivent gérer un budget alimenté par les LEA et recouvrant au moins 80 % de leurs frais de fonctionnement. Un nouveau corps d'inspecteurs a été établi à des fins de contrôle de l'application des programmes et de la qualité de l'enseignement, sur base de critères instrumen-

taux. Les résultats obtenus par les établissements à la suite de l'évaluation de leurs élèves sont publiés alors même que le chef d'établissement et les *governors* sont appelés à agir comme des entrepreneurs, tant dans la mobilisation de leurs ressources que dans la compétition avec les autres écoles pour le recrutement des élèves. Comme le dit Kogan (1996), l'État-Providence britannique, construit sur l'idée selon laquelle les institutions publiques suivraient volontiers des politiques altruistes et de bien-être, a dû ainsi céder la place aux philosophies et mécanismes du quasi-marché.

Les mesures prises en Angleterre sous l'influence de la « Nouvelle Droite » n'ont pas manqué de susciter des critiques virulentes. Dans un article où Ball s'interrogeait sur la pertinence des arguments proposés en Angleterre et aux États-Unis en faveur du marché et contre le monopole public, il dénonçait de dangereuses idéalizations énoncées à propos du fonctionnement du marché, des effets du choix parental et du bénéfice de l'émulation entre écoles. Il synthétisait comme suit le plaidoyer en faveur d'une privatisation de l'enseignement : les responsables des écoles privées sont incités à plaire aux élèves et à leurs parents, ce qui les responsabilise ; la permutation entre écoles fera passer étudiants et ressources des établissements impopulaires et irresponsables vers les établissements populaires et responsables ; tout cela produit un mécanisme de sélection naturelle grâce auquel les écoles impopulaires sont forcées de fermer leurs portes ou de se transformer. Et il ajoutait : « Il existe une tendance (une autre idéalisation) chez les hommes politiques en particulier à parler des marchés uniquement en termes d'effets positifs et de résultats — ils construisent un marché utopique où chaque école se porte mieux (sans tenir compte des différences se marquant dans les ressources) et où la magie de la compétition assure le bonheur de chaque consommateur. Adam Smith rencontre Walt Disney. » (Ball, 1993, p5). En réalité, le marché scolaire ne serait, selon Ball, qu'un nouvel arbitraire culturel et un nouveau concept pour relier le système éducatif et les classes sociales — la référence à Bourdieu est explicite. Premièrement, l'idéologie du marché permet de penser comme si tous les êtres étaient libres et égaux, différents seulement par leur capacité à calculer leur intérêt personnel. Deuxièmement, elle légitime les différences en désignant les *non choosers* et les *poor choosers* comme des « mauvais parents » (c'est celui qui choisit qui est en faute et non la politique ou les procédures). Troisièmement, le marché désavantage doublement les *poor choosers* et ceux qui appartiennent à une minorité en liant la distribution des ressources à la distribution des choix. Dès lors, le prétendu marché est un marché déformé sous l'impact des classes sociales. Ce « marché » fonctionne donc comme une stratégie de classe en créant un mécanisme qui peut être utilisé par les classes moyennes comme une stratégie de reproduction dans leur quête d'avantages relatifs, de promotion sociale et de mobilité. Dans un article récent (Ball, Bowe, Gewirtz,

1996), Ball a repris avec d'autres chercheurs la problématisation du « choix parental ». Sur base d'une étude empirique, ils soutiennent que la combinaison réalisée entre un recrutement ouvert, le subventionnement par tête et la dérégulation des procédures d'admission encourage la compétition entre écoles, au moins dans les zones où existe un surplus de places. Les parents sont poussés à se percevoir comme des consommateurs d'enseignement et la « bonne parentalité » est définie, au moins partiellement, en rapport avec les responsabilités du choix (*The Parents Charter*, 1992). La fausse neutralité du choix est fortement dénoncée et la conclusion renvoie immédiatement à Bourdieu. En effet, il y est affirmé que: « La construction politique et sociale et le maintien du champ éducatif (sous l'angle du choix et de la diversité qu'il offre) est le résultat de luttes politiques et sociales (de classes). Son fonctionnement, via les processus d'individualisation (choix) et les caractéristiques du capital culturel requis (comment choisir et quoi?) sont des exemples classiques de la notion de violence symbolique chez Bourdieu (...) » (*Ibid.*, p111).

Dans un esprit comparatif, on retiendra encore un autre article, signé par Elliott et Maclennan (1994), montrant quelques ressemblances entre les projets de réformes avancés par les néo-conservateurs en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada. Tous ces projets, centrés sur l'objectif d'une plus grande compétitivité nationale, sembleraient refléter le phénomène qu'Habermas a identifié comme l'attitude positive à l'égard de la modernité sociale (cf. progrès technique et croissance capitaliste) et le rejet de la modernité culturelle (cf. hédonisme et narcissisme). C'est à partir de cette distinction qu'il faudrait interpréter les critiques de la « Nouvelle Droite » contre le progressisme éducatif et les efforts des conservateurs pour promouvoir un attrait nouveau pour les valeurs marchandes (*business values*), la discipline du marché et le mode de relations propre au marché dans les écoles et les collèges.

Les éléments communs aux attaques émanant de la « Nouvelle Droite » tiennent dans l'accusation selon laquelle l'enseignement moderne aurait failli aux devoirs suivants: faire respecter la morale traditionnelle, maintenir les standards et transmettre la haute culture traditionnelle et enfin diffuser les valeurs du *business* et le respect de l'entreprise. Reste que c'est en Angleterre que les conservateurs ont été le plus loin dans la dénonciation de la recherche de l'égalité et de la justice sociale. En 1975, M^{me} Thatcher, chef du parti conservateur (dans l'opposition), affirmait déjà: « La chance offerte ne signifie rien à moins qu'elle n'inclue le droit d'être inégal ».

Dans la réorganisation de l'enseignement par les conservateurs, privatisation et centralisation sont allées de pair. La privatisation part de tactiques relativement modestes visant à récolter de l'argent pour les fournitures et de l'équipement auprès des familles et groupes sociaux et en arrive à des programmes ambitieux destinés à obtenir des sommes très importantes du

monde des entreprises. À son plus haut niveau, elle signifie l'existence d'établissements totalement indépendants de l'État (ce serait le Japon et l'Australie les leaders sur cette voie). La privatisation est une technique qui soumet l'enseignement à la discipline du marché, mais il en est d'autres, notamment celles qui ont un impact sur l'organisation interne des institutions, ainsi le *Local Management of Schools* en Grande-Bretagne et le *School-Based Budgeting* aux États-Unis et au Canada, modes d'organisation qui affaiblissent l'autonomie professionnelle des enseignants au profit de fonctions managériales. Un tel affaiblissement est accentué par la centralisation du contrôle sur l'enseignement (cf. l'imposition d'un curriculum commun et les systèmes de *national testing*), simultanément et au premier abord paradoxalement encouragée par les *free marketeers*. Pour les deux sociologues : « C'est ici que l'on peut voir que privatisation et centralisation se superposent et se renforcent l'une l'autre. La rhétorique populiste sur la décentralisation, évoquant la remise du contrôle à la communauté ou aux consommateurs, masque à peine l'extension effective du contrôle étatique. » (Elliott, Maclennan, 1994, p179-180). Les enseignants peuvent évidemment réagir contre cet amenuisement de leur autonomie professionnelle et ils l'ont d'ailleurs déjà fait en Angleterre en manifestant leur opposition aux tests imposés de manière centralisée pour vérifier l'acquisition du curriculum national.

Si les gouvernements néo-conservateurs sont composés un peu partout d'éléments disparates (néo-libéraux pour lesquels le libre marché est le bien ultime et conservateurs plus ou moins radicaux qui veulent un retour à l'autorité, à l'ordre et à un ensemble de valeurs, institutions et pratiques traditionnelles), les réformes scolaires britanniques ont été conçues par des autorités cherchant la restauration d'une « supériorité de classe », alors qu'en Amérique du Nord un tel système culturel, fondé sur l'appartenance de classe (et cela de manière légitime), n'existe pas. Tant pour l'élaboration idéologique des réformes que pour leur mise en œuvre, des variables structurelles et culturelles ont opéré un filtrage en sorte que les effets des stratégies néo-libérales ont différé selon le contexte national. Dans leurs conclusions, Elliott et Maclennan estiment néanmoins que dans les trois pays considérés les conséquences générales d'une politique néo-libérale ont été semblables. Premièrement, l'introduction des principes du marché a constitué, comme l'a souligné Ball, une « stratégie de classe ». Deuxièmement, « les changements opérés dans l'enseignement ont contribué à la construction d'un modèle spécifiquement néo-conservateur de la société civile, dans laquelle les aspects publics et associatifs ont été minimisés et les aspects privés et individuels ont reçu la priorité. » (*Ibid.*, p182).

Si centralisation et redécentralisation se sont combinées dans la politique néo-libérale britannique, qu'en a-t-il été dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest ? Nous nous contenterons ici de quelques illustrations particulières.

rement significatives comme la France, les pays scandinaves et l'Allemagne.

Les changements opérés en France depuis la politique de décentralisation sont suffisamment connus pour qu'un bref résumé suffise ici. Le système scolaire français est centralisé pour les enseignements, les diplômes et les personnels. Il est décentralisé pour ce qui concerne la gestion matérielle. La loi du 22 juillet 1983, complétée par celle du 25 janvier 1985, a établi dans le domaine scolaire un système de compétences partagées entre l'État, les communes, les départements et les régions. Par conséquent, les départements et les régions ont obtenu la responsabilité des collèges et des lycées dans les domaines de la planification scolaire, de la construction, de l'équipement et du fonctionnement matériel, et les communes ont vu conforter leurs compétences. En matière de déconcentration, le décret du 30 août 1985 a octroyé aux établissements scolaires le statut d'établissements publics locaux d'enseignement allant de pair avec une autonomie portant sur l'organisation pédagogique (classes, groupes, etc.), sur l'emploi des moyens (dotation horaire globale d'enseignement par exemple) et sur l'orientation et l'insertion sociale et professionnelle des élèves, entre autres. Par ailleurs, la loi d'orientation du 10 juillet 1989 a obligé les établissements à construire un projet d'établissement. Mais il importe encore de savoir qu'il existe en France un contrôle national des acquis des élèves effectué sous l'égide de la Direction de l'évaluation et de la prospective (ministère de l'Éducation nationale), qui constitue un indéniable contrepoint aux évaluations locales devenues plus « compréhensives », tenant compte des caractéristiques et des circonstances de vie des enfants constituant leur population particulière, en référence à un « bien commun local ».

L'évaluation sociologique des politiques territoriales d'éducation est aujourd'hui assez mitigée. Selon Derouet (1995), la politique du projet d'établissement s'est tout d'abord trop limitée à la périphérie de l'action d'enseignement. Elle a porté sur le « supplément d'âme » de la vie scolaire (projets interdisciplinaires, actions de socialisation, sorties et voyages, etc.) tout en maintenant fermée la porte de la salle de classe. Une prudence compréhensible d'après lui au début des années quatre-vingt, mais si l'on veut que l'idée d'autonomie des établissements prenne corps, il conviendrait d'entrer plus avant dans l'action pédagogique, en s'intéressant à l'interprétation locale des programmes nationaux. L'attachement de la France à ses programmes nationaux a peut-être l'allure d'une vertu républicaine, mais ceux-ci recouvrent dans la réalité des inégalités importantes qu'il faudrait mieux connaître pour mieux les maîtriser. Ensuite, la politique du projet d'établissement a été pensée dans une période d'optimisme de gauche qui allait de pair avec une philosophie sociale de l'accord. L'hypothèse, qui ne s'est pas vérifiée, était que des gens de bonne foi, discutant à l'échelle de l'établissement, devaient arriver à

conclure un accord sur les priorités. Or, tous les désaccords nationaux se manifestent au palier de l'établissement et ils ne se révèlent pas plus faciles à réguler au niveau local qu'au niveau national. C'est parce qu'il existe des formes de coordination de l'action qui se passent d'accord que les établissements n'explorent pas. Comme le dit Derouet, la force ou la ruse des chefs d'établissement peut jouer un rôle, mais surtout les dispositifs et les objets. Des enseignants peuvent diverger sur les valeurs et converger sur des dispositifs d'encadrement des élèves communs ou sur des dispositifs pédagogiques. D'autre part, pour Dutercq (1997), les décentralisateurs des années quatre-vingt savaient qu'ils dérégulaient le fonctionnement du système mais ils estimaient qu'après une période d'adaptation, le territoire endosserait, à une échelle différente, le même rôle de régulation que l'État nation, en d'autres mots qu'il stabiliserait un relatif accord sur le bien commun qui pourrait servir de référence. Le contraire s'est produit : par l'intermédiaire de l'évaluation, chacun des partenaires (collectivités territoriales, branches professionnelles, associations de parents, etc.) conserve sa définition du bien commun, élabore ses indicateurs et mobilise les forces sociales qui le soutiennent. Les responsabilités et les difficultés des établissements s'en voient alourdies. Dans la mesure où ce n'est pas de leur environnement que leur arrive une définition du bien commun qui fasse consensus, c'est à eux qu'il revient de tenter d'insuffler une relative convergence.

Du côté des pays scandinaves réputés pour leur grande cohésion sociale, la Suède sera retenue ici non seulement parce qu'elle a connu récemment d'importantes réformes scolaires, mais aussi parce qu'elle est apparue comme l'incarnation même de la social-démocratie, soucieuse de combiner consensus et plein-emploi. Elle affronte aujourd'hui de graves problèmes économiques (déficit, chômage, etc.) et a connu un gouvernement de coalition de droite de 1991 à 1994. Ce n'est sans doute pas un hasard, bien qu'un processus de décentralisation ait émergé avant 1991, que depuis cette année-là il se soit accéléré. Depuis le 1^{er} janvier 1991, les municipalités ont la responsabilité indivise des écoles (enseignement pré-primaire, primaire et secondaire). Il revient à chaque municipalité d'organiser les établissements scolaires pour qu'ils répondent aux attentes formulées dans l'*Education Act* (cf. l'accès égal à un enseignement de même valeur pour tous les enfants et les jeunes sans distinction de sexe, de domicile, ou de circonstances économiques et sociales), le *Curriculum* national et les Syllabi nationaux. Un nouveau système a été établi pour les subventions provenant de l'État et la réforme peut être considérée comme un processus de dérégulation et d'aiguillage des procédures et des demandes. Le Parlement et le Gouvernement définissent le *Curriculum* national pour l'ensemble du système scolaire et décident des Syllabi pour les diverses matières abordées dans l'enseignement obligatoire. Pour l'enseignement secondaire supérieur, la responsabilité en ce qui

concerne les Syllabi est déléguée à la *National Agency for Education (NAE)*. Celle-ci est chargée de suivre l'évolution du système scolaire en fournissant des statistiques et indicateurs nationaux, de jauger dans quelle mesure les objectifs assignés ont été atteints, d'assurer un service d'inspection, de réaliser syllabi et outils servant à l'évaluation et enfin de produire l'information et la connaissance nécessaires à un pilotage à tous les niveaux du système scolaire. L'évolution s'est faite en assurant l'existence d'une gouvernance centralisée dans un système décentralisé, pour reprendre la formule de Lundgren (1996). En effet, il s'agit de la mise en œuvre d'un modèle où les objectifs sont assignés aux écoles au niveau national et où ils sont concrétisés pas à pas en objectifs concrets pour les enseignants: « Le modèle revêt deux facettes. Une facette concerne les objectifs et l'autre les résultats. les évaluations doivent être vues tout à la fois comme instruments de contrôle (les objectifs sont-ils atteints ?) et comme sources pour la production de connaissances destinées à être utilisées au plan national et au plan local (par les enseignants, les élèves, les parents, les administrateurs et les hommes politiques). L'Agence nationale pour l'Éducation joue un rôle central non seulement en fournissant des informations sur le système tout entier mais aussi en produisant des modèles et des méthodes pour des études locales, pour coordonner ces études et pour rendre cette information accessible. » (*Ibid.*, p9).

Au Danemark et en Norvège, l'enseignement est également décentralisé: la responsabilité de l'enseignement obligatoire revient aux municipalités, celle de l'enseignement secondaire supérieur aux comtés. En Finlande (dont la situation économique est très pénible), la plus grande partie des établissements scolaires appartiennent aux municipalités ou aux associations de municipalités. La tendance dominante dans l'ensemble des pays scandinaves est d'attribuer aux autorités locales des subventions globales, en plus de leurs ressources propres (impôt) pour assurer l'ensemble de leurs responsabilités, en ce compris l'enseignement: voilà qui pose dans de tels pays l'épineuse question de l'égalité entre régions et entre localités. Dans un même esprit, le réel souci de mettre en adéquation les programmes avec la spécificité du local et d'encourager l'initiative des enseignants est tempérée par l'existence d'un *Curriculum* national et s'accompagne souvent de mesures destinées à contrôler la qualité de l'enseignement.

L'Allemagne est un pays fédéral, décentralisé en seize États fédéraux (onze avant la réunification). Le système scolaire allemand est donc décentralisé en trois niveaux: l'État fédéral, les États fédérés (*Länder*) et les autorités locales. Le premier niveau exerce certaines responsabilités concernant les universités, la fixation des salaires des enseignants et le subventionnement de la recherche. La plupart des compétences et pouvoirs en matière scolaire reviennent au deuxième niveau, alors que le troisième s'occupe de questions comme la localisation des établissements, la construction et l'entretien des

bâtiments scolaires et la planification du réseau scolaire local. La Conférence des Ministres de l'Éducation a pour mission d'assurer la coordination entre les différents *Länder*, notamment en matière d'équivalence des titres décernés dans toute l'Allemagne. Dans un tel cadre, des différences importantes peuvent se manifester dans le système scolaire de chacun des États (en matière de durée des études, de types d'établissements existants, mais encore de programme d'études puisqu'il n'existe pas de *Curriculum* national). Klemm (1996) estime que la décentralisation en Allemagne pourrait conduire à des différences importantes d'État à État pour ce qui est de la qualité des écoles et des universités, en raison de l'énorme disparité en ressources qui sépare les « anciens » et les « nouveaux » États, mais aussi en raison de la disparité grandissante entre les « anciens » États eux-mêmes. Deux tendances opposées se manifestent actuellement dans ce pays, l'une décentralisatrice et l'autre centralisatrice. La première tendance va dans le sens d'un transfert de responsabilités accru vers les établissements scolaires et les universités, ce qui reviendrait à l'émergence d'un quatrième niveau de responsabilités dans le système allemand, avec tous les avantages et tous les dangers classiquement associés à l'idée d'autonomie locale. La deuxième tendance va dans le sens d'une plus grande centralisation s'opérant à la faveur du développement de l'Union européenne via le Conseil des ministres de l'Éducation, lequel engage l'ensemble du pays (sur des thèmes comme l'équivalence des diplômes, des programmes de soutien financier, l'enseignement destiné aux enfants d'immigrés, etc.). Cette centralisation passerait par le transfert de pouvoirs jusqu'ici nationaux à Bruxelles, ce qui ne pourrait pas se faire sans le renforcement des tendances centralisatrices en Allemagne d'abord. Étant donné l'histoire du pays, il y règne une grande méfiance à l'égard de la centralisation et de la planification, assimilées à des projets autoritaires et totalitaires. Dès lors, c'est le scénario en faveur d'une plus grande décentralisation qui paraît le plus probable, surtout dans une Allemagne unifiée et élargie (Klemm, 1996, p11).

Un rapprochement entre les systèmes scolaires s'annonce-t-il ?

C'est en partant d'une comparaison entre l'Angleterre et la France que Broadfoot (1996) souligne l'existence actuelle d'un rapprochement entre les systèmes éducatifs français, anglais et sans doute plus largement européens. Elle se fonde notamment sur l'hypothèse de l'État évaluateur (*Evaluative State*), dont l'émergence a été annoncée par Neave (1989) dans un texte traitant de l'enseignement supérieur mais ayant assurément une portée bien plus large. L'État évaluateur se serait affirmé depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt à la faveur de la transformation de politiques précé-

dentes apportant dans le court terme des réponses empiriques à la crise économique sous les espèces de politiques porteuses de stratégies à long terme. Un des éléments cruciaux pour celles-ci est leur focalisation sur l'évaluation a posteriori, exerçant un contrôle sur le produit plutôt que sur le processus. Cette relative convergence entre systèmes scolaires différents à l'origine pourrait s'exprimer comme suit. Dans les systèmes décentralisés, l'État évaluateur se manifesterait à travers la recherche d'un plus grand contrôle centralisé et dans les systèmes plus centralisés, il se manifesterait par l'apparition d'une plus grande flexibilité et d'une plus grande décentralisation. Voilà qui conduirait peut-être à rendre périmée la distinction faite habituellement entre systèmes décentralisés et systèmes centralisés. L'État évaluateur produirait néanmoins une rationalisation et une redistribution massive des fonctions entre centre et périphérie. Le centre conserverait un contrôle stratégique d'ensemble grâce à un nombre moins élevé mais plus précis de leviers politiques, tenant à la proclamation de missions, l'établissement des objectifs du système et l'opérationnalisation des critères définissant la « qualité de l'output » (*Ibid.*, p11). Pour Neave — rappelons qu'il parle ici de l'enseignement supérieur —, cela ne signifierait pas un impressionnant retrait de l'État, mais plutôt que celui-ci se libérerait des contrôles de détail pour mieux se consacrer à l'élaboration des orientations stratégiques du système.

En Angleterre, selon Broadfoot, il se serait produit une sorte d'oscillation entre une approche décentralisée de l'évaluation et des stratégies plus directives et plus centralisées, correspondant dans l'urgence économique et sociale à une guidance plus utilitariste de l'activité éducative. En France, par contraste, le changement a porté sur la liberté relative d'un système hautement centralisé dans lequel l'évaluation reposait sur des examens sélectifs nationaux, organisés par le gouvernement et l'inspection individuelle de l'enseignant. On a opté pour une évaluation objective, plus décentralisée, fondée sur une relation réflexive entre l'évaluation continue assurée par l'enseignant en fonction de normes nationales et une approche managériale de plus en plus technicisée de l'administration, de l'allocation de ressources et du contrôle du système éducatif. L'information ainsi produite a procuré des moyens de plus en plus puissants pour diriger à la fois la trajectoire des élèves et le système dans sa totalité. En même temps, l'établissement d'une évaluation continue basée sur des normes nationales constitue une incitation efficace dans la mesure où ces normes sont directement en rapport avec un contrôle du progrès des élèves et sont au service du système statistique national de contrôle des standards éducatifs. La ressemblance grandissante entre les systèmes éducatifs britannique et français proviendrait donc du fait que chacun tendrait à se doter des aspects du contrôle jusqu'ici caractéristiques de l'autre système, produisant ainsi dans les deux cas une base nouvelle et très puissante pour le pilotage central de l'enseigne-



ment. Par ailleurs, l'administration scolaire fait de plus en plus l'objet dans ces deux pays d'un traitement de type *quality management*, bien fait pour masquer la nature essentiellement politique des objectifs éducatifs sous une idéologie inscrite dans la rationalité scientifique. Dans ce cas, les jugements de valeurs apparaissent comme de simples décisions administratives dictées par la rationalité et prises dans le but de maximiser l'efficacité. Soulignons qu'une telle hypothèse est tout à fait compatible avec celle, récente, de Derouet (1998) quant à l'affaiblissement de l'exigence de justification dans la société actuelle et plus particulièrement dans l'école. À suivre donc un tel raisonnement, l'évaluation serait devenue tout à la fois la fin (légitimatrice) et le moyen (techniquement rationnel) des systèmes éducatifs occidentaux et, plus largement, de l'ordre social qu'ils servent. L'évaluation (en tant qu'expertise confiée aux mains de certains spécialistes) aurait dès lors acquis le statut de pratique régulatrice de la société contemporaine. Il s'agit certes d'une hypothèse très générale qui mériterait d'ailleurs d'être approfondie à la lumière du concept de « système expert » tel que Giddens (1997) l'a présenté dans ses travaux sur la « modernité tardive ». Selon lui, l'individu se trouve de plus en plus souvent confronté à des systèmes sociaux à références internes, à savoir à des dispositifs de régulation dont les modalités d'usage ne peuvent être saisies qu'à l'intérieur de ces systèmes eux-mêmes. La société dite de modernité avancée est devenue incapable d'unifier tous ces systèmes experts en un seul pouvant produire une matrice de référence unique et on ne peut que constater un manque de principes légitimateurs universels. La question de l'expertise est donc bien au cœur de l'expérience humaine contemporaine.

Les illustrations présentées supra témoignent bien d'un rapprochement entre les divers systèmes scolaires en Europe de l'Ouest où des politiques de territorialisation se combinent avec une forte préoccupation pour l'élaboration d'outils servant le meilleur « pilotage » possible (*Curriculum* national, épreuves standardisées, formation des enseignants à l'évaluation, etc.). Reste qu'effectivement ces orientations communes sont travaillées par la spécificité institutionnelle de chaque pays et par les acteurs et groupes d'acteurs concernés eux-mêmes. Ainsi, par exemple, l'action syndicale a pu dans certains cas infléchir un processus de décentralisation dans le sens d'une préservation des intérêts des enseignants. Un bilan, effectué en 1993 à propos du Danemark, de la Finlande, de la Suède et de l'Écosse, a souligné le déploiement de telles stratégies (Payeur, 1993). L'implantation de recettes néolibérales n'est allée de soi dans aucun de ces quatre pays, bien au contraire: « Le modèle ne se retrouve jamais à l'état pur dans la réalité. Le Danemark a surtout décentralisé la gestion mais il a maintenu, au niveau national, la négociation des facteurs à incidences financières majeures, réalisé une décentralisation, somme toute mineure du *Curriculum* et relativisé celle du financement. Au pays du

néolibéralisme, le syndicat des enseignantes et enseignants d'Écosse a réussi à contrer un projet concernant les modes d'évaluation, dont le seul objectif était d'alimenter la concurrence, pour finalement imposer une formule alternative centrée sur des objectifs pédagogiques. » (*Ibid.*, p46). Par ailleurs, en Suède, la négociation nationale sur les salaires avait été maintenue ainsi que celle sur les conditions de travail — le niveau municipal n'étant compétent que pour les modalités d'application de celles-ci. En Finlande, où la droite avait accédé au pouvoir en 1993, l'organisation syndicale avait lutté contre une décentralisation extrême.

4. Pour conclure

Mon intention n'est pas véritablement d'apporter des conclusions à la fin de cet exposé dont l'objectif est avant tout programmatique. Certes, j'espère avoir convaincu le lecteur que les politiques éducatives constituent bien une figure exemplaire des politiques publiques analysées aujourd'hui dans une perspective de plus en plus sociologique par un nombre significatif de politicologues. Leur inspiration est indéniablement constructiviste et répond au souci de conjuguer logique actantielle et logique institutionnelle. Il s'agissait donc principalement pour moi d'inviter à une exploration plus profonde qu'elle ne l'est jusqu'à présent des pistes ouvertes par une sociologie comparée des politiques éducatives. Reste qu'il faut *in fine* faire le point sur quelques questions importantes.

Il a été souligné d'emblée que la standardisation comme moyen pertinent pour assurer l'égalité dans les systèmes éducatifs avait été mise en cause en même temps que l'efficacité de l'État protecteur dans les pays occidentaux. Parmi les stratégies déployées en réaction à ces critiques, la décentralisation et la déconcentration des compétences gestionnaires et financières occupèrent, conjointement avec la différenciation des usagers, une place importante. On en vint alors à se demander jusqu'où irait le désengagement d'un État qui paraissait s'effacer au bénéfice d'autorités territoriales. Or, diverses études montrent qu'il faut se méfier d'une telle conjuncture : d'une part la transformation des formes prises par le contrôle étatique ne signifie pas pour autant son affaiblissement, et d'autre part, un mouvement de centralisation accompagne souvent un mouvement de décentralisation. Pour ce qui est du premier point, Duran et Thoenig ont bien montré qu'en matière de gestion publique territoriale en France, l'État continue à être un acteur significatif des politiques locales. Il garde pour lui la solution de l'arbitrage et la fixation des règles du jeu : « Plus précisément, l'État offre deux faces : redistributive, d'une part, à travers le système fiscal et la fixation nationale des règles en matière de protection sociale ; constitutive, d'autre part, en matière de

territorialisation de l'action dans la mesure où il ne peut plus faire autre chose que de fixer des règles du jeu et identifier les acteurs légitimes. » (Duran, Thoenig, 1996, p121). Pour ce qui est du second point, le constat a été fait d'une convergence partielle des relations institutionnelles entre le centre et la périphérie dans plusieurs pays d'Europe de l'Ouest : « Les politiques de décentralisation dans les États fortement centralisés (France et Espagne), de centralisation en Grande-Bretagne où l'autonomie du gouvernement local était traditionnellement forte, l'imbrication croissante des politiques et des niveaux de gouvernement en Allemagne et les progrès de la régionalisation italienne concordent pour développer l'intégration entre le centre et la périphérie. Les gouvernements locaux ou intermédiaires gagnent en autonomie là où ils étaient les plus dépendants, et voient se développer leur interdépendance avec le centre là où ils étaient les plus autonomes. » (Balme et al, 1993, p438). Cet aperçu général nous ramène sur le terrain scolaire aux hypothèses de Broadfoot, essentielles pour notre propos, qui se voient largement créditées, au-delà de nos exercices de comparaison tentés plus haut. Le rôle de l'État devient celui d'un chef d'orchestre, et cela d'autant plus que l'évaluation du système éducatif est devenu un enjeu primordial. Ainsi Laderrière, chef de projet à l'OCDE, a-t-il affirmé récemment (1996) : « Dans une situation nécessairement plus complexe et impliquant la mobilisation de plus de partenaires et d'acteurs qu'autrefois, l'État n'a pas à s'effacer ou à passer la main. Il doit au contraire retrouver ses fonctions essentielles de détermination des finalités, de cadrage, de pilotage et de réorientation d'objectifs, grâce à des stratégies incitatives et des moyens suffisants, éclairés par une base de connaissances solide, ouverte à tous. » Dans cet esprit, c'est seulement ce qui relève d'une gestion territoriale et quotidienne qui devrait être dévolu à la périphérie. L'avis de cet expert a évidemment un caractère normatif.

L'affaiblissement éventuel de l'État est régulièrement abordé sous l'angle de l'impact supposé de l'Union européenne. Reconnaissons que cet aspect a été ici laissé de côté. Il est notoire que le Traité de Maastricht a bien démontré que la politique sociale n'était guère l'affaire de l'Europe. Le spécialiste en la matière qu'est Majone (1996) a souligné le fait que la politique sociale reste, après la perte du contrôle de la politique économique, le dernier rempart de la souveraineté nationale et le symbole de la solidarité nationale (éducation publique, sécurité sociale, médecine sociale, etc.). Pour lui, il existe une « infaisabilité d'un État-Providence européen » : premièrement, la Communauté ne possède pas les ressources financières exigées par l'État-Providence moderne ; deuxièmement, il existe plusieurs formes d'État-Providence en Europe, s'insérant chacune dans un contexte historique, social et économique précis et se révélant donc irréductibles les unes aux autres.



Dans le domaine des politiques éducatives, il serait naïf en conséquence de surévaluer un éventuel effacement de l'État. La territorialisation de celles-ci est bel et bien une politique d'État qui a transféré une partie de ses pouvoirs (mais qui peut en reprendre le cas échéant) et qui conserve la maîtrise de ce qui est jugé primordial en raison d'une orientation gouvernementale dominante (le plus souvent aujourd'hui obsédée par la dette publique et les conditions de l'accès à l'Union monétaire européenne).

L'évaluation de l'efficacité des systèmes éducatifs, réclamée à grands cris là où la capacité des administrations publiques à assurer un service de qualité a été mise en doute, a contribué à une multiplication des comparaisons entre pays. Celles-ci ont alimenté une attitude de « mimétisme institutionnel », pour reprendre la formule de Mény (1993). L'idée d'emprunter de bonnes pratiques et institutions éducatives à l'étranger figurait déjà dans l'*Esquisse d'un ouvrage sur l'éducation comparée* de Jullien (1816-1817), comme le rappelle Philipps (1989) dans un article ironique évoquant notamment l'engouement de Kenneth Baker, Secrétaire d'État pour l'Éducation de M^{me} Thatcher, à l'égard des systèmes scolaires allemand et japonais présentés comme plus performants que le système anglais. Les dispositifs qui font ainsi l'objet d'une attractivité particulière en vue d'une imitation ou d'un emprunt seraient mis en lumière surtout pour des motifs politiques : ce qui pourrait être interprété comme produit d'un arbitraire national demande à être légitimé et le succès annoncé de telle ou telle initiative à l'étranger sert ce but. Cet avis est partagé dans un article plus récent de Halpin et Troyna (1995), où ceux-ci examinent les similarités et les différences entre les politiques éducatives menées dans les années quatre-vingt respectivement en Angleterre-Pays de Galles et aux États-Unis. Dans le premier cas, les courants néo-conservateur et néo-libéral de la « Nouvelle Droite » ont pesé sur les réformes éducatives (cf. le management local des écoles et Curriculum national). Dans le deuxième cas, les critiques néo-conservatrices émanant de groupes religieux de la « Nouvelle Droite » (« la majorité morale ») et portant sur les matières et les manuels utilisés dans les établissements publics ont eu une influence sans pour autant tenir le haut du pavé ; ce furent plutôt les arguments néo-libéraux (la relation entre la dérégulation et l'amélioration du système scolaire ainsi que la limitation des dépenses dévolues à l'enseignement et au bien-être) qui eurent le plus de poids. Mais l'une des différences les plus importantes, rappellent Halpin et Troyna, entre les réformes scolaires adoptées aux États-Unis et en Angleterre-Pays de Galles tient dans le fait que dans le premier pays, à la différence du second, elles furent promues à la fois par la « Nouvelle Droite » et la Gauche libérale : « Pour la Gauche libérale aux États-Unis, la notion de « choix scolaire » a été souvent interprétée comme un encouragement à l'implication des parents et comme un moyen de pallier l'incapacité historique de la *common school* à rencontrer les besoins

éducatifs des désavantagés et des « déstabilisés » ». De plus, le chèque scolaire (*voucher*), resté en Grande-Bretagne un projet politique soutenu seulement par un nombre restreint de néo-libéraux, a connu aux États-Unis le soutien de certains responsables politiques progressistes qui y voyaient une façon de permettre à des écoliers pauvres d'entrer dans les établissements privés. De manière globale : « Alors que la dérégulation, le choix et la concurrence ont été promus en Grande-Bretagne en tant que stratégies destinées à combattre les attitudes « collectivistes », le soutien apporté aux États-Unis au choix parental s'est manifesté en vue d'étendre les droits individuels et d'augmenter le contrôle de la communauté locale sur les écoles. » (*Ibid.*, p307). Par conséquent, s'il est vrai que des idées circulent, sont débattues à un niveau international et paraissent se recouper dans diverses politiques nationales, on ne peut négliger l'hypothèse selon laquelle ce qui intéresse les responsables politiques, c'est la symbolique d'un emprunt potentiel, servant de justification rhétorique à certains projets, bien plus qu'une mise en œuvre respectueuse de l'expérience originale. Voilà qui ne nie pas l'existence de tendances communes orientant au même moment les politiques éducatives, mais qui restitue leur importance tant aux acteurs qu'à la spécificité institutionnelle dans le traitement idiosyncratique de problèmes similaires par chaque pays considéré. L'attrait du « mimétisme institutionnel », avec les chances de réussite de la « greffe » et les risques du « rejet », aurait pu être également illustré par la fascination exercée dans nos pays par l'« enseignement dual » allemand (formation en alternance) qui aurait pour vertu, a-t-on prétendu, d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en facilitant l'insertion professionnelle des jeunes.

Il reste à faire quelques dernières réflexions avant d'en terminer. L'émergence d'un « État évaluateur » est à mettre en parallèle avec l'extension d'un certain « pédagogisme » dans la société actuelle. Par pédagogisme (Javeau, Van Haecht), il faut entendre une tonalité particulière que revêt l'expression du lien social dans les grands moyens de communication de masse (pédagogisme infantilisant) et une forme de communication évoquant la forme scolaire (messages simplifiés et répétés, illustrations se voulant convaincantes, recours à des experts en légitimation rappelant le maître d'école, etc.) utilisée par la puissance publique dans nos pays.

Par ailleurs, c'est en termes de « société pédagogique » que s'expriment Charlot et Beillerot (1995), pour qui s'est imposée l'idée que l'éducation et la formation constituent la solution à tous les problèmes sociaux et économiques. Les membres des sociétés contemporaines croient que celles-ci sont pourvoyeuses de bien-être : « D'un sujet soumis à l'obligation scolaire on est passé à un sujet demandeur, exigeant que soit respecté son droit, à la « réussite pour tous » par l'éducation et à la « seconde chance » par la formation continue. Le rapport même du corps social à l'éducation et à la formation en

a été profondément transformé.» (p18). «Pédagogisme», «société pédagogique», «État évaluateur» constituent des thématiques à approfondir et, comme telles, participent des grandes tendances à partir desquelles œuvrent les spécificités nationales qui donnent leur saveur au déchiffrement des politiques éducatives, partie prenante des politiques publiques.

Bibliographie

- AFFICHARD, J., 1995, Management public et traitement des usagers, in DAVID, A., DENIS, A., HATCHUEL, A., HEURGON, E., JOSEPH, I., (sld), *Le Service Public? La voie moderne*, Paris, L'Harmattan.
- ANT M., KINTZELE J., VAN HAECHE A., WALTHER R. (sld), 1996, *L'accès, la qualité et le volume de la formation professionnelle continue en Europe*, Berlin, Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue (INFPC Luxembourg) et Luchterhand, Programme FORCE.
- BALL, S., 1993, Education Markets, Choice and Social Class: the Market as a class strategy in the UK and the USA », *British Journal of Sociology of Éducation*, Vol.14, n° 1, p3-19.
- BALL, S., BOWE, R., GEWIRTZ, S., 1996, School Choice, Social Class and Distinction: the Realization of Social Advantages in Education, *Journal of Education Policy*, vol. 11, n° 1, p89-112.
- BALME, R., GARRAUD, Ph., HOFFMANN-MARTINOT, V., RITAINE, E., 1993, Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest – Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie et Communauté européenne, *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 3, p435-468.
- BLONDEL, J., 1985, Généralités: le comparatisme, in GRAWITZ, M., LECA, J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol.2, p1-26.
- BLONDEL, J., 1994, «Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse comparée», *Revue internationale de politique comparée*, *Où en est la politique comparée?*, Bruxelles, De Boeck Université, vol.1, n° 1, p3-18.
- BROADFOOT, P., 1996, *Education, Assessment and Society*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 273p.
- CHARLOT, B., BEILLEROT, J., (sld) 1995, *La construction des politiques d'éducation et de formation*, Paris, PUF, 293p.
- DEROUET, J.-L., 1995, Le fonctionnement des établissements scolaires en France: un objet scientifique en redéfinition, A Escola. *Um objecto de estudo*, Lisbonne, AFIRSE.
- DOGAN, M., 1994, L'analyse quantitative en science politique comparative: us et abus, *Revue internationale de politique comparée*, «Où en est la politique comparée? », Bruxelles, De Boeck Université, vol. 1, n° 1, p37-60.
- DURAN, P., 1996, L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction, *Revue française de science politique*, *Forum*, vol. 46, n° 1, février p108-118.

- DURAN, P., 1990, Le savant et le politique. Pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques, Paris, *L'Année sociologique*, p227-259.
- DURAN, P., THÉNIG, J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, Vol. 46, n° 4, p580-623.
- DUTERCQ Y., 1996, L'évaluation des politiques territoriales d'éducation: entre le pilotage national et la satisfaction des usagers, *Rapport au Commissariat Général au Plan* (sld DEROUET J.-L.), Paris, Groupe d'études sociologiques, Institut National de Recherche Pédagogique.
- ELLIOTT, B., MACLENNAN, D., 1994, Education, Modernity and Neo-conservative Reform in Canada, Britain and the US, *British Journal of Sociology of Education*, vol. 15, n° 2, p165-185.
- FOUCAULD de, J.-B., 1995, Justice sociale et responsabilité face à l'exclusion, in *Pluralisme et équité — La justice sociale dans les démocraties*, Commissariat Général du Plan, Paris, Éd. Esprit, p253-262.
- HALPIN, D., TROYNA, B., 1995 The politics of Education Borrowing, *Comparative Education*, vol. 31, n° 3, p303-310.
- JAVEAU, Cl., VAN HAECHE, A., à paraître, Le pédagogisme comme modalité moderne de la Bildung, *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles, Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles.
- JOBERT, B., 1994, (sld), Le tournant néo-libéral en Europe, Paris, L'Harmattan. Coll. « Logiques politiques » 328p.
- JOBERT, B., 1993, Ambiguïté, bricolage et modélisation. La construction intellectuelle des politiques publiques, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, CRESAL, Paris, L'Harmattan, p100-106.
- JOBERT, B., 1992, Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, p219-233.
- KLEMM, K., septembre 1996, Decentralization of the German Educational System, *Séminaire « Decentralization in Education »*, Paris, MSH, 20-21, 8p.
- KOGAN, M., septembre 1996, Centralization, Local Autonomy and Quasi-Markets in UK Education, *Séminaire "Decentralization in Education"*, Paris, MSH, 20-21, 5p.
- LADERRIERE, P., 1996, « Conséquences des politiques d'"apprentissage à vie" sur le fonctionnement du système éducatif », *Colloque de l'Association francophone d'éducation comparée « Le rôle des pouvoirs publics dans l'éducation »*, Université Lumière Lyon II, 13p.
- LUNDGREN, U., septembre 1996, Decentralization — The Case of Sweden, *Séminaire « Decentralization in Éducation »*, Paris, MSH, 20-21, 11p.
- MAJONE, G., 1996, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Éd. Montchrestien, Coll. Clefs/Politique, 158p.
- MENY, Y., (sld), 1993, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 285p.
- MENY, Y., THÉNIG, J.-C., 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. Thémis, 391p.
- MERRIEN, Fr.-X., 1993, Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, CRESAL, Paris, L'Harmattan, p87-100.
- MULLER, P., 1996, Présentation: Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques, in *Forum — Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques* —, Paris, *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 1, p96-133.

- NEAVE, G., 1988, On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, *European Journal of Education* vol.23, n° 1/2, p7-23.
- PAYEUR, Ch., 1993, Une autre façon de faire. L'éducation au Danemark, en Finlande, en Suède et en Écosse, *Communications*, CEQ, 49 p.
- PHILLIPS, D., Neither a Borrower nor a Lender Be? The Problems of Cross-national Attraction in Education, *Comparative Education*, 1989, p267-274.
- SARTORI, G., 1994, « Bien comparer, mal comparer, *Revue internationale de politique comparée*, « Où en est la politique comparée? », Bruxelles, De Boeck Université, vol. 1, n° 1, p19-36.
- THE PARENTS CHARTER, 1992, London, Department of Education.
- VAN HAECHT, A., 1996, Partage des responsabilités aux niveaux national, régional et local dans les systèmes éducatifs de vingt-trois pays européens, Strasbourg Conseil de l'Europe, *Études et travaux*, n° 44, 273p.
- VAN HAECHT, A., 1997, *L'école à l'épreuve de la sociologie. Questions à la sociologie de l'éducation*, Bruxelles, De Boeck Université, deuxième édition.