

D OSSIÉ

L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation

Présentation

YVES DUTERCQ

Groupe d'études sociologiques,
Institut National de Recherche Pédagogique, Paris

AGNÈS VAN ZANTEN

Observatoire sociologique du changement,
CNRS-Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris

Le thème de ce dossier d'*Éducation et Sociétés* fait écho à une préoccupation constitutive de la revue qui veut aborder les problèmes d'éducation avec un regard largement orienté par la sociologie politique. Dans le premier dossier, "L'école, l'État et le local", Anne Van Haecht avait clairement axé sa réflexion sur les problèmes posés par le pilotage de l'action publique et la recomposition du rôle de l'État. L'analyse que nous proposons dans ce numéro prend en quelque sorte la suite de celle-là, en abordant le thème de manière sensiblement différente par la centration sur les nouveaux modes de régulation des systèmes d'enseignement fondés sur l'ajustement de l'offre et de la demande et l'évaluation externe et interne des résultats.

La notion de régulation

Le recours à la notion de régulation renvoie à des changements dans les modes d'orientation, de coordination et de contrôle des systèmes éducatifs qui sont analysés dans les différentes contributions à ce numéro, mais

aussi à des transformations du regard des chercheurs sur l'action publique. Comme le souligne Pierre Muller (2000), l'analyse des politiques publiques a eu pour effet de "sociologiser" l'analyse de l'action étatique, en remplaçant l'idée d'un État omniscient et capable d'imposer un ordre global légitime par une conception plus nuancée et plus complexe de l'action publique mettant l'accent sur les limites du rôle de l'État, sur la pluralité des acteurs et des lieux de décision et sur la diversité des modalités d'intervention. Par réglementation, il faut donc entendre "le processus de production des règles et d'orientation des conduites des acteurs", mais aussi "l'appropriation située et contingente de ces règles" et leur transformation par des acteurs dotés d'une marge d'action plus ou moins grande en fonction des contextes locaux (Maroy & Dupriez 1999, Delvaux 2001, van Zanten 2001).

De façon schématique, on peut distinguer deux types classiques de réglementation. La première, et la plus étudiée, est la réglementation organisationnelle, c'est-à-dire l'analyse des stratégies, dispositifs et arrangements institutionnels mis en œuvre par des acteurs ou par des groupes d'acteurs pour résoudre des problèmes à l'intérieur de systèmes complexes (Crozier & Thoenig 1975). Les nombreuses recherches menées dans ce domaine montrent les articulations diverses qui peuvent exister entre des réglementations autonomes émergeant de la base et des réglementations de contrôle émanant du sommet (Reynaud 1988). Elles décomposent l'action publique en une multitude d'ordres locaux dont il est possible de repérer en détail les agencements (Friedberg 1993). Ces modes d'analyse ne permettent pas toutefois de saisir ce qui dans le "global" transcende les stratégies individuelles et collectives à travers un deuxième type de réglementation, la réglementation normative. C'est ici que l'analyse cognitive des politiques peut être utile à la fois pour rendre compte des univers de sens qui guident l'action publique et pour dégager des régularités et des ruptures sur des durées longues (Muller 2000). Des référentiels (comme le marché et le néolibéralisme) s'imposent ainsi sur une période plus ou moins longue et au nom d'interprétations parfois très variables selon les groupes, selon les domaines d'action, selon les pays (Jobert 1994).

La recomposition du rôle de l'État

Le recours à la notion de réglementation permet d'éclairer la recomposition du rôle de l'État. S'il garde un rôle prépondérant à travers sa mission de protection et de répartition des rôles, et celle d'établissement des règles et de contrôle de leur respect (Duran & Thoenig 1996), son fonctionnement connaît de profondes évolutions. Il faut néanmoins souligner qu'on a eu tendance en France, à cause de la centralisation, à surévaluer le rôle de l'État en matière d'éducation alors que la toute-puissance étatique n'a véritablement

eu cours que durant une trentaine d'années, depuis le mouvement de nationalisation des établissements municipaux des années 1950 jusqu'à celui, inverse, de décentralisation des années 1980. La rivalité et la complémentarité entre pouvoir central et pouvoirs locaux et l'influence de l'Église dans la conduite des politiques éducatives sont des phénomènes anciens même s'ils restent d'actualité. En outre, l'action de ces trois acteurs centraux (État, pouvoirs locaux et Église) qui a été mieux étudiée dans des contextes nationaux moins marqués par la centralisation, a de tout temps été complétée par celle d'autres acteurs périphériques dans le champ de l'éducation et plus encore de la formation : associations, organisations professionnelles, entreprises.

Toutefois, dans le domaine de l'éducation comme dans d'autres domaines de l'action publique, ces équilibres anciens ont été déstabilisés par un double mouvement : un mouvement de globalisation, qui limite la capacité d'action et de réflexion des États-nations, et un mouvement de localisation qui les contraint à tenir compte des dynamiques à la base et de tenter de les harmoniser (van Zanten et Ball 2000). En pleine mutation, le rôle de l'État ne nous paraît pas pouvoir être qualifié de manière univoque : ce n'est assurément pas un État creux (*Hollow State*) (Peters 1996), ni un État stratège (Bauby 1991, Duran & Thoenig 1996), ni même un État évaluateur (Neave 1988). C'est plutôt un État négociateur qui intègre ces différentes dimensions avec des dosages variés selon les pays et selon les champs d'action (Commaille & Jobert 1998). Il n'y a plus de pouvoir global mais des pouvoirs sectoriels qui correspondent à autant de sphères de l'action publique. Ceux qui ont la possibilité d'établir un rapport global-sectoriel détiennent un pouvoir bien supérieur aux autres (Dobry 1986, Muller & Surel 1998), mais pour cela ils doivent être en position de construire une vision globale à partir de leur maîtrise de plusieurs secteurs. Analysée dans cette perspective, la spécificité historique de l'État éducateur s'estompe. Le secteur éducatif conserve une marge d'autonomie, mais son articulation avec d'autres secteurs de l'action publique doit être repensée au plan international, national et local.

Le développement de réglementations alternatives

Dans la période récente, on a souvent opposé régulation par l'État et régulation par le marché. Une rhétorique puissante mettant en avant l'inefficacité d'une régulation interne, orientée vers la défense des intérêts des professionnels de l'éducation et privilégiant une conformité aux règles peu contrôlée, tant dans son application effective à l'échelle locale que dans ses effets, a contribué à légitimer un nouveau mode de régulation par le marché (van Zanten 2001). Dans ce nouveau cadre, appliqué avec vigueur d'abord dans le monde anglo-saxon (en Angleterre, Australie, Nouvelle-Zélande et

dans certains États américains), puis, sous l'influence d'organisations et d'experts internationaux, dans de nombreux autres pays d'Amérique Latine, d'Asie et maintenant d'Afrique, la régulation est censée procéder de l'ajustement local des demandes des usagers (parents, élèves, entreprises) et de l'offre d'éducation dans des établissements d'enseignement et de formation conçus comme de petites unités de production. Ce système n'a jamais cependant été appliqué de façon exclusive et on trouve souvent associés, comme en Angleterre, des dispositifs relevant d'une régulation par le marché et d'autres relevant d'un contrôle étatique des résultats (Broadfoot 2000).

Mais la régulation de systèmes éducatifs complexes ne se réduit pas à la délimitation et à l'articulation des domaines d'action de l'État et du marché. Ces systèmes sont composés d'acteurs relativement autonomes dont il faut obtenir l'adhésion et stimuler la mobilisation. C'est pourquoi les réflexions autour du contrôle par l'évaluation des résultats en matière d'efficacité et d'équité ont insisté ces dernières années sur la nécessité de privilégier l'échange social ou politique en procédant par coopération et par réciprocité à travers la mise en place de relations de contractualisation entre décideurs politiques, bailleurs de fond et acteurs effectifs (Le Galès & Thatcher 1995). Par ailleurs, beaucoup d'observateurs notent que si on veut respecter l'autonomie des professionnels, il est nécessaire d'accompagner des modes d'évaluation externe par les tests et les examens, de différents types d'autoévaluation, de conseil et de guidage. Enfin, la multiplicité de projets émanant de la base conduit à réfléchir aux moyens les plus susceptibles de favoriser de nouveaux modes de coopération, la constitution de réseaux et l'harmonisation territoriale de l'offre et du fonctionnement des institutions d'enseignement (Dutercq 1999).

Les textes réunis dans ce numéro s'intéressent à différentes dimensions de la régulation en tenant compte de ces nouvelles perspectives. Les deux premiers articles portent sur l'offre de formation. Celui de Stéphanie Mignot-Gérard et de Christine Musselin analyse les évolutions dans la gestion de l'offre de formation universitaire en insistant sur les rôles nouveaux des demandes externes et des politiques internes des établissements, alors que celui de Pierre Merle et de Gérard Sansevy met en lumière le rôle des négociations entre les différents acteurs —Inspecteurs pédagogiques régionaux, formateurs et professeurs— qui définissent l'offre de formation continue dans l'enseignement secondaire. Les trois articles suivants s'intéressent à la régulation locale de l'activité des personnels de l'éducation. Le rôle d'interface entre plusieurs réseaux et plusieurs univers sociaux et professionnels que jouent les chefs d'établissement est étudié par Yves Dutercq et Vincent Lang. L'autoguidage des établissements est étudié par Michaël Schratz, alors qu'Éric Mangez s'intéresse au rôle que jouent les ajustements locaux et les injonctions éthiques dans la mise en œuvre de nouvelles réformes par les ensei-

gnants. Les contributions présentées dans les différentes rubriques Débats, Rencontres avec d'autres disciplines, Miroir, apportent des éclairages complémentaires autour de la même problématique. La place importante, mais sous-estimée et contestée, de l'évaluation des politiques et des dispositifs éducatifs est analysée par Marie Duru-Bellat et Jean-Pierre Jarousse. Le point de vue de l'économiste sur les effets en termes d'efficacité et d'équité de nouvelles formes de régulation par le marché et par la contractualisation est présenté par Vincent Vandenberghe. Enfin, à travers l'entretien d'un "décideur", Agnès van Zanten présente un éclairage sur le rôle actuel de l'inspection des établissements dans la régulation du système scolaire anglais.

Bibliographie

- BAUBY P. 1991 *L'État stratège. Le retour de l'État*, Paris, Éditions ouvrières
- BROADFOOT P. 2000 "Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur", *Revue française de pédagogie*, n130, p43-55
- COMMAILLE J. & JOBERT B. 1998 *Les théories de la régulation politique*, Paris, LGDJ
- CROZIER M. & THOENIG J.-C. 1975 "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue française de sociologie*, XVI-1, p3-32
- DELVAUX B. 2001 "Régulation: un concept dont l'utilisation gagnerait à être... régulée ?", Communication présentée aux journées du réseau RAPPE, *La régulation du système éducatif*, Paris, mars 2001
- DOBRY M. 1986 *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP
- DURAN P. & THOENIG J.C. 1996 "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol.46, n4
- DUTERCQ Y. 1999 "Vertus et limites d'un gouvernement local éducatif", *Administration et éducation*, n2/1999, p61-72
- FRIEDBERG E. 1993 *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil
- JOBERT B. (dir.) 1994 *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan
- LE GALÈS P. & THATCHER M. 1995 *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan
- MAROY C. & DUPRIEZ V. 1999 "La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone", *Revue française de pédagogie*, n130, p73-87
- MULLER P. 2000 "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol.50, n2, p189-207
- MULLER P & SUREL Y. 1998 *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien
- 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.13, n°1/2
- PETERS B. G. 1996 "Managing the hollow state" in K. Eliassen & J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations*, London, Sage
- REYNAUD J.-D. 1988 "Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome", *Revue française de sociologie*, XXIX-1, 1988, p5-18

- VAN ZANTEN A. 2000 Un libéralisme éducatif sans frontières?, in A. van Zanten, *L'école, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte
- VAN ZANTEN A. 2001 *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Le lien social
- VAN ZANTEN A. & BALL S. 2000 "Comparer pour comprendre: globalisation, réinterprétations nationales et recontextualisations locales des politiques éducatives néolibérales", *Revue de l'Institut de sociologie*, vol.1-4, 1997 (parution en 2000), p112-131

L'offre de formation universitaire : à la recherche de nouvelles régulations

STÉPHANIE MIGNOT-GÉRARD ET CHRISTINE MUSSELIN
Centre de sociologie des organisations-CNRS
19 rue Amélie 75007 Paris

La carte des formations universitaires constitue un enjeu important au sein du système d'enseignement supérieur français. En premier lieu, les décisions de création, reconduction ou de suppression de cursus aboutissant à un diplôme national sont une activité centrale du ministère de l'Éducation nationale, mobilisant plusieurs bureaux de la direction des enseignements supérieurs et de nombreux experts universitaires chargés d'examiner les demandes issues des établissements. Mais ces décisions sont aussi un des éléments à partir desquels sont calculés les budgets. C'est pourquoi, en deuxième lieu, l'offre de formation est depuis toujours un enjeu pour les universitaires eux-mêmes.

Jusqu'à très récemment, comme nous le rappellerons dans la première section de cet article, deux facteurs régulaient l'offre de formation universitaire et sous-tendaient son évaluation. D'une part, elle émanait de projets développés le plus souvent dans une perspective uniquement liée au développement de la discipline concernée et évalués sur la base de critères disciplinaires. D'autre part, cette offre devait respecter les normes nationales définies par des maquettes spécifiant pour chaque diplôme le contenu minimum des cursus qui y préparent.

Si ces deux facteurs restent présents aujourd'hui encore, nous montrons dans la deuxième section que des changements se dessinent notamment sous l'impulsion de deux éléments nouveaux : la prise en compte de la demande externe et l'introduction des procédures contractuelles entre les universités et le ministère.

Dans la dernière section de cet article, nous chercherons à établir dans quelle mesure cela a effectivement modifié les processus de constitution de l'offre de formation universitaire et à apprécier l'ampleur et les limites des évolutions en cours. Pour cela, nous nous appuyons sur les résultats de deux recherches récentes. La première est une enquête qualitative réalisée par

Simonet (1999) dans le cadre du DEA de sociologie de l'Institut d'Études Politiques de Paris. Il s'agissait d'étudier la définition et la mise en œuvre de politiques d'offre de formation dans trois universités et l'action de la tutelle dans les procédures d'habilitation de nouveaux diplômés. La seconde est une enquête quantitative (Mignot-Gérard & Musselin 2000) portant sur le gouvernement de trente-sept universités françaises et réalisée à la demande de l'Agence de modernisation des universités et des établissements au cours du premier semestre 1999.

Deux constantes dans la régulation de l'offre de formation universitaire en France

Les travaux que nous avons menés sur les universités françaises (Musselin 1987, Friedberg & Musselin 1989), puis sur les modes de pilotage tutélaire (Friedberg & Musselin 1993) permettent de montrer que la régulation de l'offre de formation a longtemps été essentiellement disciplinaire et nationale. Ces deux traits étaient présents simultanément et se renforçaient l'un l'autre mais, par souci de clarté, nous allons les analyser séparément quitte à forcer un peu le trait, de façon à marquer le contraste avec les évolutions plus récentes.

Une logique de discipline qui produit un catalogue d'offres

Lors de notre première recherche sur les universités françaises, l'étude des processus aboutissant au développement de nouveaux cursus révélait tout d'abord que les nouveaux projets étaient toujours lancés à l'initiative d'un universitaire ou d'un petit noyau de collègues, en fonction de leurs propres préoccupations et intérêts. Comme le montrent Beckmeier et Neusel (1991) dans leur étude comparative sur le développement de nouvelles formations universitaires en France et en Allemagne, même quand la création d'un nouveau cursus était envisagée en réponse à d'éventuelles incitations ministérielles, il s'agissait toujours d'une réponse "individuelle" c'est-à-dire portée individuellement par un petit nombre de personnes et à leur seule initiative.

Par ailleurs, si le projet devait se conformer aux maquettes nationales, celles-ci laissaient suffisamment de marge de manœuvre pour que le contenu corresponde aux intentions et aux objectifs des porteurs du projet. Or ceux-ci étaient avant tout guidés par leurs conceptions des acquisitions et des connaissances nécessaires à la maîtrise de la spécialité concernée, notamment en Lettres et en Sciences. Autrement dit, les cursus proposés répondaient d'abord à des exigences internes (celles de la discipline) et obéissaient généralement à une logique de l'offre: par opposition à une logique de la

demande, qui voudrait par exemple que le contenu de la formation soit d'abord défini en fonction des demandes en formation exprimées par les étudiants ou en fonction des besoins du marché du travail, on pourrait résumer ainsi cette logique de l'offre: "Pour être diplômé de telle discipline, il faut satisfaire à telles et telles exigences. Que ceux que cela intéresse s'inscrivent".

Enfin, le passage des projets devant les instances décisionnelles de l'université se caractérisait par l'absence d'intervention de ces dernières. Des projets concurrents pouvaient franchir simultanément toutes les étapes et être envoyés au ministère sans que le conseil d'UER, le conseil d'université —ces enquêtes ont été menées avant la loi Savary— ou la présidence aient décidé de n'en retenir qu'un ou de les classer par ordre de préférence. L'influence de l'établissement sur les projets était donc inexistante et ne venait en rien contrarier leurs orientations purement disciplinaires. La constitution de l'offre de formations d'une université obéissait d'abord à une dynamique de construction de catalogue (Friedberg & Urfalino 1984), chaque nouveau projet habilité venant s'ajouter à la liste de ceux qui existaient déjà.

Une logique d'expertise nationale et disciplinaire au sein du ministère

La prégnance des motifs disciplinaires était parallèlement confortée par les caractéristiques des procédures d'habilitation au sein de la tutelle. En effet, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, l'habilitation y était une procédure centrale, c'est-à-dire à la fois celle autour de laquelle s'organisaient la plupart des relations entre les bureaux parisiens et celle qui avait le plus d'influence sur l'attribution des budgets aux universités (Friedberg & Musselin 1993, Musselin 2001). Or, sa gestion était éminemment disciplinaire. Un expert universitaire était chargé d'apprécier les qualités pédagogiques et scientifiques des projets de sa spécialité et d'émettre des avis, un groupe d'experts relevant de la même famille de disciplines classait les projets en fonction de ces avis, les bureaux de la direction des enseignements supérieurs (souvent organisés par famille de disciplines) vérifiaient la conformité avec les maquettes nationales, elles-mêmes strictement disciplinaires.

Pour finir, il faut ajouter que les procédures d'habilitation étaient organisées de telle manière que toutes les formations débouchant sur un diplôme de même niveau pour une discipline donnée étaient examinées simultanément. Tout fonctionnait par conséquent sur le principe d'un concours national quadriennal par diplôme et par discipline permettant aux experts-universitaires du ministère de traiter au même moment de tous les projets (de création ou de renouvellement) concurrents et comparables et de les évaluer de manière synoptique.

Ainsi, tandis que l'existence de maquettes nationales par diplôme et l'examen de la conformité des projets avec ces dernières étaient censés garantir un minimum de cohérence et d'équivalence entre deux filières aboutissant à un diplôme de même nom, l'expertise simultanée de toutes les habilitations pour un même diplôme et une même discipline était censée respecter un traitement égalitaire de tous les projets.

Par conséquent, uniformité et égalité, principes au fondement de l'existence du système national d'enseignement supérieur français (Musselin 2001), étaient présentes dans, et respectées par, les modes de régulation de l'offre de formation universitaire et elles venaient s'agréger aux logiques disciplinaires et leur conférer une dimension nationale.

L'offre de formation, tant dans sa constitution (au sein des universités) que dans sa maîtrise (par la tutelle) était par conséquent régulée par les disciplines et répondait principalement aux besoins de ces dernières.

Facteurs d'évolution

Bien que nous ayons utilisé l'imparfait dans la section précédente, plusieurs des points développés restent d'actualité aujourd'hui. Cependant, depuis plusieurs années, ils sont concurrencés par de nouveaux facteurs. En effet, pour des raisons diverses, les universitaires ont été de plus en plus incités à tenir compte de la "demande" (ou plutôt, de différentes demandes). De plus, depuis la mise en œuvre de la politique contractuelle à la fin des années quatre-vingt, les universités sont plus actives en termes de politiques d'établissement portant sur l'offre de formation.

L'émergence de "la demande"

L'enfermement des universitaires sur les exigences liées à leur discipline, tel que nous l'avons décrit (sans nuance) un peu plus haut est de plus en plus difficile à tenir et plusieurs éléments expliquent cette évolution.

En premier lieu, il faut mentionner les impulsions données par la tutelle depuis le milieu des années soixante afin de favoriser le développement de cursus professionnalisés au sein des universités : depuis la création des Instituts Universitaires de Technologie (IUT) en 1966, en passant par celle des Maîtrises de Sciences et Techniques (MST), des Maîtrises de Sciences de Gestion (MSG), des Maîtrises d'Informatique Appliquée à la Gestion des Entreprises (MIAGE), des Maîtrises de Sciences Biologiques et Médicales (MSBM) et des Diplômes d'Études Supérieures Spécialisées (DESS) dans les années soixante-dix, puis des Magistères en 1985, des Instituts Universitaires Professionnalisés (IUP) en 1990 et tout récemment des licences professionnelles et des mas-

taires. Toutes ces formations ont été développées selon une logique incitative, le ministère créant un nouveau diplôme et annonçant que des budgets spécifiques lui seront consacrés. Or, la nature professionnalisée de ces formations, le fait qu'elles sont sélectives et permettent un suivi plus étroit des étudiants, les outils pédagogiques qu'elles utilisent (stages, recours à des enseignants praticiens...) ont contraint les universitaires qui les ont développées à tenir compte des demandes des futurs employeurs de leurs diplômés.

En deuxième lieu vient l'intervention croissante des collectivités locales (Filâtre 1993) sur les questions universitaires dont elles avaient pourtant été exclues par la loi de décentralisation de 1982. Cette évolution, qui est de plus en plus marquée et sensible, a rapproché les élus politiques des universitaires et fait entrer, bien plus qu'avant, l'expression des besoins locaux au sein des universités. Ce mouvement s'est souvent accompagné de relations plus étroites avec les représentants de la sphère économique locale, accentuant encore l'insertion des établissements dans leur environnement direct.

Enfin, il faut évoquer les effets du chômage. Si les diplômés du supérieur ont été comparativement moins touchés par les problèmes d'emploi (avec cependant de fortes variations selon les formations et le type de diplôme considérés), le chômage des titulaires d'un diplôme universitaire, les écarts entre leur niveau d'études et les catégories d'emploi auxquelles ils pouvaient accéder, les critiques récurrentes des médias, des hommes politiques et des chefs d'entreprise sur l'inadéquation des formations dispensées et la faible employabilité de ces diplômés, n'ont pas été sans effet sur les mentalités. La question des débouchés a ainsi cessé d'être une question taboue ou ignorée.

Ces trois éléments ont simultanément contribué à légitimer la prise en compte de préoccupations moins directement liées au développement de la discipline dont relève la formation.

Projets individuels et politique d'établissement

Le second facteur à prendre en compte est lié à "l'effet établissement". Comme de nombreux auteurs l'ont écrit (Prost 1968, Charle 1994, Renaut 1995), une des caractéristiques de l'enseignement universitaire français a longtemps été de ne pas avoir d'universités. La structure centrale du système français jusqu'en 1968 était les facultés. La loi Faure de 1968 a certes donné naissance à des universités, mais leurs capacités organisationnelle et institutionnelle sont restées faibles. Il a fallu attendre la fin des années quatre-vingt et l'aiguillon qu'a joué l'introduction de contrats quadriennaux entre le ministère et chaque université pour voir apparaître différentes transformations que nous ne ferons que rappeler ici (Musselin 1997, Chevillier 1998, Mignot-Gérard & Musselin 2000, Musselin 2001) : renforcement des équipes présidentielles, affirmation de l'identité institutionnelle de chaque établisse-

ment, plus grande capacité à prendre des décisions des instances délibératives, mais aussi définition et mise en œuvre de politiques d'établissement. Or, si ces dernières sont particulièrement visibles sur un domaine comme la rationalisation de la gestion, elles sont également perceptibles en matière d'offre de formation.

Ces différentes évolutions incitent à penser que la régulation de l'offre de formation a connu des transformations à l'échelle des universités comme à l'échelle nationale et que les critères d'évaluation utilisés pour expertiser les projets ont eux aussi été modifiés. Il reste à savoir comment, dans quel sens et avec quelle intensité.

Professionnalisation et rationalisation au cœur de la régulation de l'offre ?

Les réponses qu'on peut apporter à cette question ne sont pas exemptes d'ambiguïté. Plusieurs éléments indiquent en effet que les universitaires sont plus sensibles à différentes demandes externes, que les établissements tentent de mieux piloter le contenu de leur offre de formation et que le ministère ne raisonne plus seulement en termes de disciplines. Mais d'autres éléments soulignent les limites de ces évolutions, voire leurs effets dérégulateurs.

Cette ambiguïté est tout d'abord perceptible dans les caractéristiques du développement global de l'offre de formation universitaire en France, comme nous le verrons pour commencer.

Une offre inflationniste et orientée vers la professionnalisation

Il n'existe pas de données nationales sur l'évolution et l'état de l'offre de formation universitaire en France permettant de tirer des estimations fiables, mais l'exploitation d'un questionnaire auquel ont répondu 1660 personnes (1200 enseignants-chercheurs et 460 personnels administratifs dans 37 universités) en 1999 révèle deux tendances. D'une part, la comparaison des rythmes de créations et suppressions de diplômes, déclarées par les répondants, indique un mouvement inflationniste de nouveaux diplômes qui n'est que faiblement compensé par la disparition de filières déjà habilitées.

	OUI
À votre connaissance, de nouvelles filières (ou nouveaux diplômes) ont-ils été créé(e)s dans votre UFR ces deux dernières années? (1024 répondants)	39.0%
À votre connaissance, au cours des deux dernières années, des filières (ou diplômes) de votre UFR ont-ils été supprimé(e)s? (1136 répondants)	4.2%

Les pourcentages dans ce tableau et le suivant ne reflètent pas de manière exacte les volumes de suppressions / créations de diplômes par université ou par discipline à l'échelle nationale, mais les réponses des personnes qui ont renvoyé le questionnaire. Il s'agit donc d'ordres de grandeur relatifs.

D'autre part, les créations semblent privilégier les diplômes à caractère professionnel, comme l'indique le tableau qui suit. On voit notamment que la part des DEA est très inférieure à celle des DESS. Par ailleurs, ces chiffres seraient encore plus parlants si nous avions distingué les licences professionnelles des autres licences et les MST, MSG et MSBM des autres maîtrises, plutôt que de les intégrer dans ces deux items. Sans compter que la catégorie "Autres" inclut les diplômes d'ingénieurs et les DUT.

"Quelle est la dénomination des nouvelles filières créées ?"

1233 répondants

Autres	27.2 %
DESS	22.9%
Maîtrise	14.8%
Licence	12.1 %
DU	7.7 %
DEUG	7.5 %
IUP	5.2 %
DEA	2.6%

L'offre de formation semble donc plus orientée vers la prise en compte des besoins du marché du travail. On retrouve d'ailleurs cette préoccupation dans les critères que les répondants disent influents dans les décisions de créations de nouveaux diplômes. Ainsi, si on hiérarchise les scores enregistrés par les réponses à la question : "Quel est, parmi la liste des critères proposés, celui qui a été le plus important pour décider de la création de ces nouvelles filières (ou nouveaux diplômes) dans votre UFR ?", on obtient le classement suivant :

les débouchés professionnels	445
la demande des étudiants	111
la disponibilité des enseignants	42
le coût en heures d'enseignement	10
le coût en postes d'enseignants	10

L'offre de formation des universités paraît ainsi guidée en amont par la demande potentielle pour une filière, et en aval par les possibilités d'accès au marché du travail. Symétriquement, la baisse des effectifs étudiants et l'insuffisance des débouchés professionnels sont les facteurs le plus souvent mentionnés en cas de suppression d'un diplôme.

Mais il ne faut pas oublier que ces chiffres indiquent également une difficulté à contenir, voire à maîtriser l'évolution de l'offre si on se réfère au rapport créations/suppressions de diplômes. Pour mieux rendre compte de ce

double phénomène, regardons successivement comment se gère l'offre de formation au niveau des établissements, puis comment se prennent les décisions d'habilitation au sein du ministère.

Des établissements plus interventionnistes mais peu outillés pour évaluer les demandes

S'il est incontestable que, dans les établissements, la définition de l'offre n'est plus essentiellement guidée par les préférences disciplinaires et qu'elle intègre d'autres critères de décision, cette orientation rencontre des limites.

À la recherche d'une adéquation entre les nouvelles formations et le marché du travail

Les deux enquêtes convergent pour souligner que les créations de diplômes sont très souvent guidées par un même leitmotiv : professionnaliser. Concrètement, cela se traduit par l'intégration des besoins exprimés par l'environnement socioéconomique local. Quand ils se lancent dans la création d'un nouveau diplôme, certains universitaires recherchent des partenariats locaux, mènent des consultations pour vérifier l'adéquation du projet aux demandes des entreprises de la région, vont parfois jusqu'à vérifier la pertinence de la maquette du diplôme auprès des acteurs du monde économique. Deux éléments conduisent cependant à tempérer ces observations.

Premièrement, les établissements ne disposent pas de moyens permettant d'évaluer la réalité de la demande et son évolution future, même dans un avenir proche. Quand les universitaires porteurs de projets font état de leurs contacts et des soutiens positifs qu'ils ont obtenus de tels ou tels partenaires, l'existence de cette demande reste plus présumée que mesurée. De plus, les membres des instances de l'université ne disposent ni du temps ni des compétences nécessaires pour se faire une opinion sur ce point. Ils reconnaissent eux-mêmes devoir se fier à la parole des porteurs de projet et à leur impression générale du "sérieux" avec lequel celui-ci a été préparé.

Deuxièmement, il apparaît clairement que fournir des signes tangibles de l'existence d'une certaine demande est devenu un élément décisif pour justifier de la création d'un diplôme. Les membres des instances universitaires, et notamment ceux du CEVU (Conseil des Études et de la Vie Universitaire¹) étant sensibles à ce type d'arguments, les universitaires en usent comme le montre cet extrait d'entretien.

1 Le CEVU est l'une des trois instances délibératives qui président au gouvernement des universités françaises. Il est chargé de toutes les questions relatives aux études et aux étudiants. Ses décisions doivent ensuite être avalisées par le Conseil d'administration, ce qui ne pose aucun problème en général.

“Au conseil d’UFR, c’était un diplôme ‘phare’, donc ça n’a posé aucun problème. Au Ministère, pour la réhabilitation, on a mis des photocopies du livre d’or. Le Ministère ne peut pas refuser, il recevrait soixante lettres de dirigeants ! Les choses ne sont pas légitimes parce qu’elles passent au conseil d’UFR ! (...) Mon DESS est interdisciplinaire mais rattaché aux sciences de gestion. Le DEA que j’ai comme projet va être tri-disciplinaire donc il va falloir trois commissions, ça va créer trois fois plus de problèmes alors que les collaborateurs d’Allègre crient hurra. L’énarque qui dit non à ça, il se prend soixante lettres de soutien dans la tête.” (enseignant-chercheur ayant monté un projet de DESS).

La prise en compte des besoins de l’environnement correspond ainsi à des démarches effectives et nouvelles de la part des porteurs de projets, liées au fait que la reconnaissance des besoins extérieurs est désormais légitime et tend à supplanter les critères de qualité exclusivement académiques fondés sur la valeur intrinsèque des enseignements. Cependant, cela est aussi utilisé comme un argument “vendeur” dans les établissements et qui est d’autant plus aisé à mobiliser (même s’il suppose de véritables efforts de la part des porteurs de projet) que les établissements ne peuvent évaluer si la demande est pertinente et tangible.

Une offre de formation qu’on cherche à inscrire dans une politique d’établissement

Une autre orientation perceptible porte sur la plus grande capacité des établissements à intervenir sur la composition de leur offre de formation : ils exercent de plus en plus des formes de régulation locale, même si des variations sensibles sont observables d’un établissement à un autre. Les universités ne font plus remonter tous les projets vers le ministère sans y regarder de plus près et différents éléments sont pris en compte par les instances décisionnelles universitaires. Ainsi, beaucoup de CEVU mettent en œuvre des critères qui reflètent les spécificités et contraintes matérielles de leur établissement : il s’agira de vérifier qu’on dispose de locaux pour accueillir le nouveau diplôme, de s’assurer qu’il peut fonctionner sans qu’il soit nécessaire pour l’établissement d’engager des dépenses supplémentaires, etc.

Cependant, les membres des CEVU n’interviennent pas sur le contenu des projets : compte tenu de l’hétérogénéité de leurs origines disciplinaires, ils s’interdisent de porter un jugement sur le fond. En revanche ils veillent à ce que les discussions menées au sein de l’UFR n’aient pas donné lieu à des conflits internes. C’est même le critère auquel ils accordent le plus d’importance (cf. tableau qui suit).

“À propos des arguments échangés lors des discussions sur les projets d’habilitation, diriez-vous pour chacun des arguments suivants que” :

RÉPONSES DES ÉLUS AU CEVU (330 RÉPONSES)

	a beaucoup d'impact	a peu d'impact
le fait que le projet ait été adopté par le conseil d'UFR de façon consensuelle	73.2%	26.8%
le coût en postes d'enseignants	71.9%	28.1%
le contenu des enseignements proposés	69.5%	30.5%
les débouchés professionnels	69.4%	30.6%
l'adéquation aux maquettes du Ministère	68.9%	31.1%
le coût en heures d'enseignement	54.4%	45.6%

Lors de la saisie des réponses, les non-réponses n'ont pas été prises en compte : c'est pourquoi 100% des réponses sont contenues dans les deux items proposés.

Enfin, l'étude de Simonet (1999) révèle que l'insertion des nouvelles formations dans des créneaux inoccupés est également une préoccupation des membres des CEVU : il n'est pas rare de demander si le projet n'est pas redondant avec des formations dispensées par des établissements proches. Là encore, on croit les porteurs de projet sur parole.

Cette intervention plus marquée des instances dans l'examen des formations semble fortement corrélée à l'implication des équipes présidentielles dans la définition d'une politique d'offre de formation pour leur établissement. Ainsi, les deux CEVU les plus actifs dans l'étude conduite par Simonet sont ceux des universités dont les présidents sont les plus volontaristes sur cette question.

Dans la première, le président ne manque pas une occasion pour affirmer que son université doit s'engager vers la création de filières répondant aux incitations ministérielles. Il annonce ainsi que seuls les projets de création de Licences (Bac+3) ou DESS (Bac+5) seront inscrits au contrat d'établissement et que l'adaptation de l'offre de formation aux orientations de la déclaration des ministres européens à Bologne est l'axe principal de la politique de l'université. Manifestement, les membres du CEVU ont repris à leur compte ces objectifs et sont particulièrement attentifs aux projets de DESS ou de licences professionnelles présentés comme ancrés sur le marché du travail.

Dans la seconde université, on observe un même volontarisme de la part du président. L'action porte cette fois sur les diplômes universitaires (DU) de Médecine dont la restructuration est légitimée par différents arguments : insuffisance des effectifs ; mise en évidence de pratiques délictuelles (certains enseignants sont soupçonnés d'utiliser les DU pour "remplir" leur service d'enseignement de manière factice) ; opacité des contenus des enseignements et risques de redondance avec des diplômes de formation initiale ; clarification et cohérence de l'offre de formation de l'établissement. Le CEVU est à

nouveau la cheville ouvrière de la mise en œuvre de cette politique : il doit prendre ses décisions sur la base de l'annexe financière que les projets d'habilitation et réhabilitation de DU doivent désormais fournir et qui précise la rémunération des enseignants, les frais matériels et le prélèvement de l'établissement.

Dans ces deux cas et malgré des actions de nature très différente, le processus de mise en œuvre est de même nature : au départ, les grandes orientations sont définies par l'équipe présidentielle, puis soumises au CEVU qui va se charger d'appliquer ces critères de décision tandis que les présidences diffusent "la bonne parole" dans l'université. Dans les deux cas également, ces politiques n'ont pas suscité de contestations. Plus même : les porteurs de projet semblent intégrer ces critères dans leurs dossiers, voire s'autocensurent le cas échéant, c'est-à-dire renoncent à présenter un projet qui n'y répond pas.

Ainsi, sans intervenir sur les contenus, des CEVU s'engagent, sous l'impulsion des équipes présidentielles, dans la définition et la mise en œuvre de critères d'évaluation qui sont appliqués de façon uniforme à tous les projets, quelle que soit leur discipline d'origine. Cela introduit une forme d'autorégulation à l'échelle des établissements.

Cependant, et pour terminer sur ce point, celle-ci reste limitée. Dans la seconde université mentionnée, elle était circonscrite à un secteur bien particulier, celui des DU de Médecine, et on peut s'interroger sur les possibilités d'extension de cette démarche aux diplômes nationaux. Quant à la première université, malgré la légitimité d'une politique d'offre de formation exprimée en des termes vigoureux, des signes de résistance s'exprimaient déjà lors de l'enquête : un petit groupe d'enseignants au sein de l'UFR de Sciences était en train de monter, avec des moyens propres et contre la volonté du président, un projet de DEUG faisant concurrence à une école d'ingénieur de la même université.

Si des velléités de régulation locale et d'inflexion de l'offre de formation sont bien présentes dans certains établissements, et sont plutôt bien acceptées, les capacités de résistance de ces universités face à des initiatives dissidentes, les possibilités d'extension de ces politiques, et les instruments dont elles disposent pour expertiser les projets sont autant de limites à ces évolutions institutionnelles.

Le développement des formations professionnalisées : le ministère y incite mais fait face à des incertitudes croissantes

Comme nous l'avons déjà plusieurs fois signalé, l'attention portée par les porteurs de projet, les membres des CEVU et les présidents à l'adéquation des formations aux besoins du marché du travail, ne correspond pas unique-

ment à la légitimation et à l'intériorisation de cette exigence par ces acteurs. Même quand ils sont convaincus qu'une telle attitude est "la bonne", on doit parallèlement constater qu'ils y ont intérêt. Ne pas fournir de signes montrant l'existence d'une demande (de la part des étudiants et/ou du marché de l'emploi), c'est prendre le risque de voir son projet rejeté. L'intériorisation de cette exigence est par conséquent indissociable de deux facteurs qui favorisent une attitude bienveillante de la part des porteurs de projet. D'une part, la baisse des effectifs étudiants, notamment en sciences, encourage à aménager le contenu de l'offre pour le rendre plus attractif. D'autre part, le fait de proposer des diplômes professionnalisés garantit plus facilement le succès du projet au sein de l'université mais aussi au ministère. Les messages répétés de Claude Allègre, alors ministre, sur la professionnalisation des études et l'harmonisation des diplômes en Europe ont retenu l'attention et, comme par le passé, les incitations ministérielles, parce qu'elles sont synonymes d'opportunités d'accès à des moyens supplémentaires, attirent les projets.

On peut voir dans ces mesures incitatives un mode de pilotage astucieux qui, sans être coercitif et réglementaire, permet à la tutelle de faire évoluer l'offre de formation et ainsi de mieux réguler le développement de celle-ci, en termes de contenu, de répartition territoriale, d'allocations des moyens...

Si ce type de politique a toujours été efficace (la création de diplômes nationaux professionnalisés a effectivement entraîné leur développement dans les universités) mais difficile à maîtriser et à évaluer (les procédures de réhabilitation ont toujours été des évaluations sur dossier assez superficielles), ces deux caractéristiques semblent de plus en plus prononcées (Simonet 1999). Les universitaires font preuve d'un engouement accru pour les diplômes professionnalisés, mais l'ensemble est de plus en plus difficile à réguler par la tutelle. Deux facteurs compliquent en particulier l'action tutélaire.

Premièrement, les rapports conflictuels qui se jouent au sein du ministère depuis l'introduction de la politique contractuelle entre les logiques disciplinaires et les logiques d'établissement opacifient l'action de la tutelle car le choix entre les unes et les autres n'est pas stabilisé. Lors de l'évaluation des projets de nouveaux diplômes, deux modes d'expertise se rencontrent désormais : l'appréciation du projet au regard de son insertion dans la stratégie globale de l'université concernée (logique d'établissement) et l'évaluation du projet selon sa valeur intrinsèque (logique de l'expertise disciplinaire). Des problèmes de coordination, voire de rivalités, entre les différents services du ministère peuvent aboutir à l'expression de directives contradictoires à l'attention des établissements : des projets de diplômes acceptés au nom de l'effort de professionnalisation conduit par une université lors de la négociation du contrat quadriennal peuvent être mis en cause par un expert pédagogique qui trouve que le contenu n'est pas probant lors de l'habilitation.

Deuxièmement, l'évaluation de projets de création de diplômes professionnalisés suppose d'intégrer de nouveaux critères. En effet, ces projets ont souvent pour caractéristique de se positionner sur des créneaux de formation encore inoccupés, correspondant souvent à de nouveaux métiers, et parfois pluridisciplinaires. Qu'ils marient plusieurs disciplines, ou que, à l'inverse, ils soient extrêmement pointus, ces projets sont peu adaptés aux procédures traditionnelles d'expertise du ministère.

De plus, de tels projets ne peuvent être évalués sur la base du contenu des enseignements proposés, mais doivent être appréciés dans leur globalité. Or, sur ce point, la tutelle et ses experts rencontrent les mêmes difficultés que les instances décisionnelles des établissements quand ils doivent apprécier la pertinence de l'adéquation du diplôme au marché et la réalité de la demande. Comment juger de la viabilité dans le temps de diplômes formulés en réponse à l'émergence d'activités dont l'évolution est encore imprévisible ? Même si (comme le montre l'extrait qui suit), le ministère n'est pas dupe, il a peu de moyens de garantir ses choix.

“On est dans l'apparence. Dans un dossier qu'on va présenter au ministère, on ne va pas dire pourquoi il est fait ! On remplit très bien les génuflexions devant l'hostie, c'est-à-dire le contrôle des connaissances, les modules, etc. Ensuite, pour la question 'à quoi ça va servir' et 'comment en est-on sûr...', on est dans l'autoréférence, dans l'autocontrôle ! On n'a pas de réponse ! C'est de la liturgie, on fait des messes chantées et moins on a de choses à dire plus on chante” (membre de la tutelle).

Dans une certaine mesure, le ministère incite les universitaires et leur université à développer de nouveaux projets en ayant, encore moins qu'avant, les moyens de fonder ses choix et de maîtriser les demandes qui lui parviennent.

Conclusion : une offre inflationniste et de moins en moins régulée ?

La description des pratiques actuelles met en évidence plusieurs phénomènes. D'un côté, l'offre de formation du supérieur n'est plus le résultat de la simple agrégation des projets des disciplines : la construction de cette offre tente de répondre aux demandes du marché de l'emploi et on voit émerger des efforts de régulation interne dans les établissements.

Mais d'un autre côté nous avons également montré que cela conduit à une expansion inflationniste qui est le résultat de deux processus : les nouvelles formations ne se substituent pas aux anciennes ; l'argument du caractère professionnalisé d'un diplôme rend difficile son refus.

En d'autres termes, les critères d'évaluation ont évolué, sont plus nombreux et plus ouverts aux demandes externes, mais la régulation devient parallèlement plus complexe et plus difficile à maîtriser. En effet, les diplômés professionnalisés constituent une opportunité non négligeable : dans des universités confrontées à un contexte de baisse des effectifs, à des étudiants qui changent d'établissement après leur DEUG, les présidents poussent à développer et à diversifier leur offre de formation. Tous les acteurs impliqués dans la création de nouveaux diplômés partagent en effet la croyance selon laquelle les débouchés professionnels constituent un élément déterminant pour les étudiants dans le choix de leur cursus. Cependant Galland (1995 : 28) montre que le choix des cursus repose moins sur les perspectives de débouchés que sur l'intérêt attribué aux études. Toutefois il ne s'agit pas seulement de d'attirer ou de retenir des étudiants, mais aussi de capter des ressources car la "tête d'étudiant" reste l'unité de mesure du système de financement. Les filières touchées par la baisse des effectifs craignent toutes de se retrouver en surendrement et de voir la tutelle (ou leur université) arguer de cette situation pour restreindre leurs ressources, voire redéployer des postes vacants. Certes, les créations de diplômés ne s'accompagnent pas systématiquement d'une dotation de la part de la tutelle, mais créer une nouvelle filière permet d'augmenter de façon automatique la charge des enseignements, de réduire les taux d'encadrement et de lever ainsi la menace des restrictions budgétaires.

Par ailleurs les chances d'habilitation d'une formation professionnalisée sont plus élevées. En effet, ces diplômés répondent directement aux injonctions des présidences d'université ; ils offrent la possibilité de récupérer la taxe d'apprentissage, et donc de s'autofinancer en partie, du fait de leur proximité avec les entreprises ; ils ont des effectifs régulés, etc. Ajoutons que les porteurs de projet sont eux-mêmes sensibles à la marge de liberté que laissent ces diplômés pour répondre à une demande précise du tissu économique local, permettre de se positionner sur des créneaux de formation encore inoccupés, etc.

Mais si tout incite à se lancer dans la création de tels diplômés, le ministère et les établissements sont actuellement dans l'impossibilité de contenir l'inflation et de lui opposer des critères d'évaluation et de sélection légitimes et pertinents permettant d'exercer une action régulatrice. Dubois (1997) parvient à un constat similaire et cherche à mesurer les conséquences de cette diversification des diplômés universitaires en termes de coûts économiques et en termes de contenus de travail des personnels enseignants.

Toutefois cette "dérégulation accrue" n'est peut-être que transitoire : à l'avenir, la mesure a posteriori de l'adéquation des formations aux demandes externes pourrait en effet permettre de réintroduire des formes différées mais efficaces d'évaluation et de régulation.

Bibliographie

- BECKMEIER C. & NEUSEL A. 1991 *Entscheidungsverflechtung an Hochschulen*, Francfort sur le Main, Campus Verlag
- CHARLE C. 1994 *La République des universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil
- CHEVAILLIER T. 1998 "Moving away from central planning: Using contracts to steer higher education in France", *European Journal of Education*, 33(1), p65-76
- DUBOIS P. 1997 "Universités. Les stratégies de l'offre de formation". *Formation Emploi*, numéro spécial "Enseignement supérieur et trajectoires étudiantes", La Documentation Française
- FILÂTRE D. (dir.) 1993 *Collectivités locales et politiques universitaires. Les enjeux des délocalisations universitaires*, Rapport dans le cadre du programme de recherche-expérimentation "L'université et la ville", Université de Toulouse-le-Mirail
- FRIEDBERG E. & MUSSELIN C. 1989 *En quête d'universités*, Paris, L'Harmattan
- FRIEDBERG E. & MUSSELIN C. 1993 *L'État face aux universités*, Paris, Anthropos
- FRIEDBERG E. & URFALINO P. 1984 *Le jeu du catalogue*, Paris, La Documentation Française
- GALLAND O. (dir.) 1995 *Le monde des étudiants*, Paris, PUF
- MIGNOT-GÉRARD S. & MUSSELIN C. 2000 *Les modes de gouvernement de 37 universités françaises*, rapport CSO / CAFI
- MUSSELIN C. 1987 *Système de gouvernement ou cohésion universitaire : les capacités d'action collective de deux universités allemandes et de deux universités françaises*, Doctorat de l'Institut d'Études Politiques de Paris
- MUSSELIN C. 2001 *La longue marche des universités*, Paris, PUF
- PROST A. 1968 *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*, Paris, Colin
- RENAUT A. 1995 *Les révolutions de l'Université. Essai sur la modernisation de la culture*, Paris, Calman-Levy
- SIMONET S. 1999 *Les politiques d'offre de formations de trois universités et son articulation avec la politique ministérielle*, Mémoire de DEA de Sociologie de l'Institut d'Études Politiques de Paris

Une modalité de régulation des pratiques professionnelles : la recherche d'une articulation entre offre et demande dans la formation continue des enseignants

PIERRE MERLE
IUFM de Bretagne

GÉRARD SENSEVY
IUFM de Bretagne

La formation continue des enseignants a une histoire qui reste encore à écrire. Quelques événements récents sont certes bien connus. On pense à la création, en 1982, par le ministre Alain Savary, de la Mission académique à la formation des personnels de l'Éducation nationale (MAFPEN), et très récemment, en 1999, au rattachement des MAFPEN aux Instituts Universitaires de Formation des Maîtres (IUFM). Au cours de leur existence, somme toute réduite, les MAFPEN ont été animées par des logiques différentes. De 1982 à 1984, a prévalu une logique d'offre de formation conformément à l'idée centralisatrice d'une transformation des pratiques professionnelles orientée et guidée par les directives ministérielles. De 1984 à 1988, une logique de la demande est venue compléter celle de l'offre. Depuis 1989, les logiques de formation se sont diversifiées et complexifiées (Obin 1994). Cette complexification tient notamment au fait que l'organisation en partie taylorienne de l'enseignement —conception *versus* exécution— semble perdre de son efficacité et de sa légitimité, voire survit difficilement aux marges d'autonomie que les acteurs ont su conquérir dans leurs pratiques professionnelles.

Cette tension récurrente entre logiques d'offre et de demande est finalement symptomatique des forces centrifuges et centripètes qui animent l'institution scolaire, et de l'articulation incertaine régissant les relations entre les différents niveaux de décision : le niveau ministériel, les recteurs, les IEN (Inspecteurs de l'Éducation nationale), les IPR (Inspecteur Pédagogique Régional), les chefs d'établissements, les directeurs d'école et les professeurs,

pour ne retenir que les acteurs directement liés à l'institution. L'articulation de ces différents niveaux prend régulièrement la forme d'une négociation implicite et indirecte entre les niveaux décisionnels et d'encadrement — ceux qui possèdent un “pouvoir d'orchestration” — et les professeurs qui détiennent un “pouvoir d'exécution”.

La manifestation de cette négociation implicite est tangible lors des réflexions préalables à l'élaboration des actions de formation continue figurant dans les Plans Académiques de Formation (PAF). Une autre manifestation de cette tension entre offre et demande peut être saisie par les études commandées par le ministère ou les rectorats (Blanchard-Laville 1994). Cette littérature grise est difficile d'accès. L'objectif poursuivi par ce type d'étude est défini par le décret 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques. Dans le rapport préalable au décret, il est précisé: “Évaluer les politiques publiques consiste à mesurer les effets qu'elles engendrent et à chercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre produisent les effets qu'on en attend”. Dans le cas de la formation continue, si l'offre de formation est trop différente de la demande, la politique mise en œuvre n'est très probablement pas optimale. Le projet évaluatif se double aussi d'un projet normatif et prescriptif: les rapports de recherche sont chargés, plus ou moins implicitement, d'éclairer les politiques publiques et d'indiquer les actions souhaitables. C'est en ce sens qu'il faut analyser la demande du recteur de l'académie de Rennes chargeant, en 1999, l'IUFM de Bretagne, représenté par son directeur, de réaliser une étude dont l'objectif est d'assurer “une meilleure connaissance des attentes et des besoins des enseignants de l'académie en matière de formation continue.” (extrait du contrat d'objectifs entre M. le Recteur de l'Académie de Rennes et l'IUFM de Bretagne, représenté par son directeur).

Cet article relève de la sociologie de la formation des enseignants et plus précisément de la formation continue que ceux-ci sont susceptibles de suivre. Ces deux domaines de recherches diffèrent cependant sensiblement. Autant le premier a fait l'objet de recherches abondantes (Lang 1999) autant le second a été relativement peu abordé. La faiblesse de l'investigation réalisée sur la question abordée dans l'article a trois origines: d'une part, comme les éléments d'histoire de la formation continue présentés en introduction le montrent, la formation continue généralisée des enseignants a une jeune histoire; d'autre part, son rattachement en 1999 aux IUFM a modifié profondément son mode d'organisation; enfin, l'étude des offres et demandes de formation continue ainsi que les modalités d'élaboration d'un plan de formation continue dans le cadre de la nouvelle répartition des rôles entre rectorat et IUFM constituent une question très spécifique. Cet objet a de surcroît la particularité d'être à la croisée de plusieurs domaines de recherche et tout particulièrement la sociologie des organisations dans laquelle l'idée de négocia-

tion a acquis peu à peu ses lettres de noblesse (Reynaud 1997) et la sociologie des contenus de formation qui connaît une longue tradition de recherche (Young 1971, Forquin 1984, Perrenoud 1984). Cependant les recherches propres à ces champs sont d'un recours limité: d'une part, les interactions propres aux acteurs de l'Éducation nationale (professeurs, chefs d'établissement et inspecteurs notamment) ne sont pas assimilables sans réserve aux relations professionnelles étudiées par ailleurs (Crozier & Friedberg 1977, Reynaud 1997); d'autre part, les contenus de la formation continue des enseignants connaissent une élaboration particulière qui les différencie totalement des contenus de formation destinés aux élèves: alors que les seconds sont des programmes non négociables par les intéressés, les premiers font l'objet d'un choix de la part des professeurs qui peuvent même refuser tous les choix qui leur sont proposés.

Cet article a pour objet de montrer que l'élaboration des contenus de la formation continue peut s'analyser dans le cadre d'une rencontre entre une offre et une demande de formation, de rendre compte des principales conclusions d'un rapport relatif aux offres et demandes de la formation continue dans une académie, de présenter, enfin, les processus de régulation et de négociation qui fondent, de fait, le fonctionnement actuel de la formation continue des enseignants.

“Besoins” et “attentes” ou “offre” et “demande” de formation continue

Dans l'institution éducative, il est fait régulièrement usage d'un certain nombre de termes dont les significations sont a priori sibyllines. Il en est ainsi des termes attente et besoin de formation autant utilisés dans le cadre de la formation initiale que continue. Dans la rhétorique pédagogique et administrative, les besoins de formation sont définis comme les contenus nécessaires à la formation des enseignants. Plus ou moins implicitement, il est admis que ces besoins ne sont pas connus des enseignants eux-mêmes. La démarche repose sur la proposition suivante: les enseignants ne peuvent pas savoir s'ils ont besoin de connaissances qui leur sont inconnues. Il revient dès lors aux personnels d'encadrement et aux formateurs des IUFM de promouvoir ces besoins. Cette spécificité des besoins explique qu'ils soient distingués des attentes qui sont définies par ce que les enseignants en formation expriment comme demande de formation à l'égard de l'institution. Cette distinction est sans aucun doute contre-intuitive: ce que les enseignants en formation souhaitent et demandent peut, dans le sens commun des termes, être considéré comme leurs besoins de formation. L'analyse du passage du syntagme “offre versus demande” au syntagme “besoins versus attentes” n'est pas sans intérêt. L'offre

au sens économique du terme est une proposition des producteurs laissant formellement le choix aux consommateurs. A contrario, le besoin est, par définition, nécessaire et utile aux formés... L'usage du terme besoin a pour objet de limiter une logique de supermarché qui réduirait l'employeur à un offreur de services, choisis ou délaissés selon les humeurs d'un professeur placé dans la position d'un consommateur-roi. On peut donc considérer, en première analyse, que l'usage du terme besoin tend à renforcer la légitimité de la définition institutionnelle de la formation. Cependant, les termes administratifs de besoins et attentes ayant finalement pour objet essentiel de légitimer l'offre de formation présentée par les personnels de direction de l'éducation nationale, ils sont susceptibles de constituer un obstacle à la compréhension des divergences des acteurs en présence. Mieux vaut avoir recours aux termes économiques habituels d'offre et demande même si cette approche de l'institution scolaire fait l'objet de débats (Duru-Bellat & Merle 2000).

Dans cette perspective, la demande de formation continue désigne les contenus de formation souhaités par les enseignants, c'est-à-dire ce qui leur paraît constituer pour eux-mêmes des priorités de formation et, finalement, ce qu'ils définissent couramment comme leurs besoins de formation. A contrario, le terme offre désigne ce que des personnels de diverses catégories (corps d'inspection, chefs d'établissement, formateurs de la formation continue) identifient comme des priorités de formation pour les enseignants.

Si l'analyse tente, dans une perspective élargie, de caractériser a priori offre et demande, on perçoit bien que celles-ci sont produites par des individus placés dans des situations remarquablement différentes. On peut penser que les demandes de formation exprimées par un professeur concernent ainsi, avant toute autre chose, les problèmes immédiats, hic et nunc, qu'il rencontre dans la gestion de sa classe. Dans cette acception du terme demande, la formation a d'abord, pour l'enseignant, la fonction de le rendre apte à mieux enseigner, c'est-à-dire à mieux résoudre les obstacles, voire les difficultés, susceptibles de compromettre son activité d'enseignant. Les offres identifiées par les corps d'Inspection, les chefs d'Établissement et les formateurs renvoient, sans aucun doute de façon diverse, à des priorités dégagées par l'institution. La formation continue a, dans cette perspective, la fonction de transformer les pratiques professorales dans la visée que l'institution, et plus spécifiquement le Ministère, a pu déterminer.

Il ne s'agit pas, dans l'investigation réalisée, d'opposer artificiellement demandes et offres, au sens où elles ont été précédemment définies. D'une part, il est probable que les demandes et préoccupations immédiates des professeurs sont perçues, probablement pour la plupart d'entre elles, par ceux qui élaborent formellement l'offre de formation continue et, à ce titre, l'offre n'est pas définie sans prendre en considération les problèmes rencontrés sur le terrain par les enseignants. D'autre part, les priorités institutionnelles qui

inspirent corps d'Inspection, chefs d'Établissement et formateurs sont évidemment connues des professeurs et orientent la définition de leurs demandes. Pour ne prendre qu'un exemple, celui des TICE (Technologies d'information et de communication pour l'enseignement), celles-ci sont affichées haut et fort comme une priorité indiscutable par le ministère. Très probablement, un professeur incertain de ses compétences dans ce domaine sera enclin à se juger en retard et à définir en partie son attente de formation par rapport aux prescriptions de modernisation informatique prônées par l'institution (sur le registre de l'injonction personnelle "Il faut que je m'y mette"). Cette influence réciproque des définitions des offres et demandes ne signifie pas qu'il faille renoncer à les distinguer tant du point de vue analytique que lors de la démarche d'enquête.

La recherche entreprise a pris en compte la distinction offre versus demande afin d'échapper à une vision manichéenne donnant soit une priorité à l'analyse des demandes, au nom de la primauté conférée aux "acteurs de l'enseignement" qui sauraient mieux que personne les formations qui leur seraient indispensables ; soit une priorité à l'identification de l'offre, au nom de la primauté donnée à la légitimité institutionnelle de ceux qui, en surplomb, seraient les mieux placés pour évaluer avec pertinence le b.a.-ba du parfait professeur. L'investigation s'est donc efforcée, à travers la double connaissance des demandes et des offres, de les caractériser au mieux et de dégager de leur comparaison, à la fois, des convergences qui puissent fournir des éléments d'action et des divergences à l'origine de questionnements fructueux.

Offre et demande de formation continue : la situation du second degré

La difficulté d'une connaissance des demandes et offres tient à la grande diversité de l'institution scolaire qui introduit de nombreuses variables structurelles susceptibles d'orienter significativement les réponses recueillies. Dans cet article, on se limitera à présenter les demandes exprimées par des professeurs du second degré (n=227) et les offres de formation telles qu'elles ont été définies par des inspecteurs du second degré (n=17), des formateurs de la formation continue (n=33) et des chefs d'établissement (n=41). Le questionnaire d'enquête a été décliné en une version attentes destinée aux enseignants et une version besoins destinée aux corps d'encadrement¹. Seule une partie des résultats significatifs de la recherche est présentée ici.

¹ Le questionnaire d'enquête a été fidèle au couple "attentes versus besoins" en usage dans le vocabulaire administratif. Dans la suite de l'article et par souci de cohérence avec les analyses présentées dans la première partie, le couple "demande versus offre" sera préféré.

Les demandes de formation continue des enseignants

La connaissance des demandes s'est notamment réalisée en proposant aux enquêtés de choisir trois items dans une liste de vingt-deux et à ordonner ceux-ci par ordre de priorité (rang 1, rang 2, rang 3). Les choix des enquêtés ont fait l'objet d'un classement de l'item le plus choisi à celui le moins choisi. Le tableau 1 présente ces choix en précisant les items les plus souvent classés en rang 1, 2 et 3, et en cumulant la fréquence des trois choix prioritaires réalisés par les enquêtés.

TABLEAU I
LES TROIS CONTENUS DE FORMATION CONSIDÉRÉS COMME LES PLUS UTILES
(ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ, N=227)

Choix proposés	Nombre de citations	Fréquence						
	en rang 1		en rang 2		en rang 3		en somme	
Le problème des élèves en difficulté	31	13,7%	30	13,2%	14	6,2%	75	33,0%
Les technologies d'information et de communication	33	14,5%	19	8,4%	16	7,0%	68	30,0%
Le travail en équipe	18	7,9%	17	7,5%	20	8,8%	55	24,2%
La gestion de l'hétérogénéité	26	11,5%	14	6,2%	14	6,2%	54	23,8%
Adapter l'enseignement sans diminuer le niveau des élèves	14	6,2%	19	8,4%	20	8,8%	53	23,3%
Le suivi de l'évolution technologique	17	7,5%	22	9,7%	13	5,7%	52	22,9%
L'évaluation des élèves	8	3,5%	14	6,2%	19	8,4%	41	18,1%
La psychologie des apprentissages	12	5,3%	6	2,6%	15	6,6%	33	14,5%
L'approfondissement des contenus	11	4,8%	12	5,3%	10	4,4%	33	14,5%
La didactique	11	4,8%	7	3,1%	11	4,8%	29	12,8%
Comment individualiser l'enseignement	5	2,2%	11	4,8%	8	3,5%	24	10,6%
La gestion des conflits et de la violence	4	1,8%	8	3,5%	9	4,0%	21	9,3%
Le travail en groupe restreint	7	3,1%	7	3,1%	5	2,2%	19	8,4%
L'étude comparée des didactiques des différentes disciplines	2	0,9%	8	3,5%	8	3,5%	18	7,9%
Le projet établissement / école	0	0,0%	10	4,4%	6	2,6%	16	7,0%
La gestion de la classe	6	2,6%	4	1,8%	4	1,8%	14	6,2%
Autre (éventuellement)	3	1,3%	0	0,0%	5	2,2%	8	3,5%
La république et la citoyenneté	2	0,9%	1	0,4%	3	1,3%	6	2,6%
Les relations avec les parents d'élève	0	0,0%	1	0,4%	3	1,3%	4	1,8%
La sociologie de l'éducation	0	0,0%	1	0,4%	2	0,9%	3	1,3%
La polyvalence de l'enseignant	1	0,4%	0	0,0%	2	0,9%	3	1,3%
L'histoire de l'éducation	0	0,0%	0	0,0%	1	0,4%	1	0,4%
Total des observations	227		227		227		227	

Note de lecture: "Le problème des élèves en difficulté" est cité 31 fois au premier rang des contenus de formation les plus utiles par les professeurs enquêtés.

Premier résultat, tout à fait essentiel, les choix réalisés par les enseignants sont marqués par une très faible dispersion. Sur les 681 choix que la population enquêtée avait à réaliser (227 enseignants réalisant chacun trois choix), cinq thèmes de formation recueillent plus d'un sixième des premiers choix (124/681). Ces cinq choix classés en rang 1 portent sur "le problème des élèves en difficulté", "les technologies de l'information et de la communication", "le travail en équipe", "la gestion de l'hétérogénéité", "l'adaptation de l'enseignement sans diminuer le niveau des contenus". Résultat plus remarquable encore, les mêmes cinq choix les plus fréquents sont choisis, lorsque ceux-ci sont cumulés, par près de la moitié des enseignants interrogés (305 sur 681).

D'une façon générale, l'interdépendance des demandes et des offres transparaît bien dans les choix des professeurs. "Le problème des élèves en difficulté" constitue pour eux un réel écueil, qu'il se manifeste par de mauvais résultats scolaires, la dissipation en cours, la difficulté pour les professeurs à trouver des exercices adaptés aux élèves faibles... A contrario, les TICE ou "le travail en équipe" ne constituent pas stricto sensu un problème d'enseignement. Ces thèmes de formation renvoient en effet bien davantage à ce qu'il faudrait probablement faire ou savoir pour être défini comme un "bon professeur" par les représentants de l'administration (notamment le chef d'établissement qui attribue une note administrative à chaque professeur) et de l'inspection (l'IPR attribue une note pédagogique). Autre façon de dire que l'expression des demandes illustre aussi l'intériorisation des offres de formation telles qu'elles sont définies par l'institution.

La congruence globale des choix des enquêtés résulte d'un effet de moyenne. Les professeurs répondent en effet différemment selon deux variables. La première est le type d'établissement d'exercice des enquêtés. Les comparaisons menées sur le choix des items selon l'établissement d'exercice des enquêtés (tableau II) mettent en évidence trois items pour lesquels des différences significatives existent. Celles-ci portent :

- sur "le problème des élèves en difficulté". La proportion de professeurs de lycées d'enseignement général et technologique qui choisissent en priorité cet item est significativement inférieure. Autre façon de dire que les enseignants de collège sont plus sensibles au contenu de formation "élèves en difficulté". Une telle sensibilité n'est pas pour surprendre compte tenu des modifications très sensibles au cours des années 1980 du recrutement des établissements du premier cycle qui accueillent désormais la quasi-totalité d'une classe d'âge ;
- sur les TICE. Il existe une opposition nette entre les professeurs des collèges, en moyenne peu demandeurs, et ceux des lycées d'enseignement général et technologique, très demandeurs ;

- enfin, la “gestion des conflits et de la violence” est le lieu d’une opposition entre lycée d’enseignement général et technologique et lycée professionnel dans lequel la gestion des conflits est nettement plus prioritaire.

TABLEAU II
DEMANDES PRIORITAIRES DES PROFESSEURS SELON L'ÉTABLISSEMENT D'EXERCICE
(ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ, N=227)

	Collège	Lycée professionnel	Lycée d'enseignement général et technologique	TOTAL
Le problème des élèves en difficulté	35,0% (48)	27,6% (8)	16,4% (10)	29,1% (66)
Les technologies d'information et de communication	16,8% (23)	31,0% (9)	39,3% (24)	24,7% (56)
Le travail en équipe	18,2% (25)	20,7% (6)	18,0% (11)	18,5% (42)
La gestion de l'hétérogénéité	22,6% (31)	10,3% (3)	11,5% (7)	18,1% (41)
Adapter l'enseignement sans diminuer le niveau des élèves	17,5% (24)	13,8% (4)	14,8% (9)	16,3% (37)
Le suivi de l'évolution	16,1% (22)	17,2% (5)	24,6% (15)	18,5% (42)
L'évaluation des élèves	13,1% (18)	3,4% (1)	9,8% (6)	11,0% (25)
La psychologie des apprentissages	13,1% (18)	3,4% (1)	6,6% (4)	10,1% (23)
L'approfondissement des contenus	10,2% (14)	6,9% (2)	14,8% (9)	11,0% (25)
La didactique	10,2% (14)	3,4% (1)	9,8% (6)	9,3% (21)
Comment individualiser	5,1% (7)	10,3% (3)	13,1% (8)	7,9% (18)
La gestion des conflits et de la violence	6,6% (9)	17,2% (5)	1,6% (1)	6,6% (15)
TOTAL	100% (253)	100% (48)	100% (110)	100% (411)

Lecture: l’item “le problème des élèves en difficulté” a été choisi 48 fois par les professeurs de collège enquêtés.

Note: le nombre de citations et les fréquences encadrés sont statistiquement différents d’une distribution aléatoire.

La seconde variable structurelle au fondement des variations des réponses des professeurs enquêtés est leur discipline d’enseignement. Le questionnaire d’enquête demandait pour chaque item une notation allant de la note 1 (Pas vraiment utile) à la note 5 (Très utile). Il est possible, pour chaque item, de totaliser les réponses des enquêtés et d’obtenir ainsi une note moyenne par item (plus celle-ci est élevée, plus l’item renvoie à un thème de formation demandé). Une analyse des moyennes relatives à une formation globalement recherchée, en l’occurrence “le problème des élèves en difficulté” fait apparaître les tendances suivantes (les moyennes encadrées sont significativement différentes):

TABLEAU III
LE PROBLÈME DES ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ SELON LES DISCIPLINES
(ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ, N=227)

Disciplines du Second degré	Choix de l'item "élèves en difficulté"
Langues	4,47
Éducation physique et sportive	4,36
Histoire-géographie Lettres	4,27
Physique chimie	3,93
Économie gestion, Sciences et techniques économiques	3,89
Mathématiques	3,87
Documentation	3,50
Arts	3,50
Sciences et vie de la terre	3,40
TOTAL	4,04

Note de lecture : la moyenne des choix des professeurs de langue est de 4,47 pour l'item "le problème des élèves en difficulté" et de seulement 3,4 en "Sciences et vie de la terre" (le choix des notes allait de 1 à 5).

On peut donc considérer que le thème des "élèves en difficulté" est dans certaines disciplines, scientifiques par exemple (sciences et vie de la terre en l'occurrence) jugé non prioritaire alors que les professeurs des disciplines telles que les langues, voire l'éducation physique et sportive, l'histoire-géographie et les lettres sont nettement plus sensibles à ce contenu de formation. Cette constatation doit faire l'objet de deux réserves :

— ce qui est désigné par la "sensibilité à un contenu de formation" ne préjuge pas des raisons pour lesquelles tel ou tel professeur est sensible ou non à tel ou tel contenu. La définition par le professeur de ses demandes est en effet soumise à des contraintes internes, tout particulièrement la vie dans la classe, et à des contraintes externes, notamment la façon dont sa discipline est censée devoir être enseignée. Cette contrainte externe contribue sans aucun doute à la définition sociale de la compétence du professeur. Ainsi, les professeurs d'éducation physique et sportive sont particulièrement peu sensibles aux TICE alors que les professeurs de langues y sont particulièrement sensibles (données statistiques non présentées) ;

— les oppositions mises en évidence entre les langues et les sciences et vie de la terre sont significatives des tendances des professeurs de notre échantillon. La généralisation ne peut être que prudente à la fois à l'échelle de l'académie et à l'échelle nationale, tant des variables propres à la constitution de l'échantillon ou à d'éventuelles singularités académiques sont sus-

ceptibles de limiter la généralisation des résultats. Il faut notamment considérer que les résultats présentés dans le tableau de moyennes (tableau III) doivent être perçus aussi dans leur dépendance à d'autres variables. Par exemple, l'étude de l'échantillon montre que 85 % des professeurs de sciences et vie de la terre enseignent en lycée, alors que 80 % des professeurs de langues enseignent en collège. On peut donc conjecturer que leurs réponses dépendent tout autant du lieu où ils enseignent que de leur discipline. Il faudrait un échantillon plus important et une approche statistique plus élaborée pour connaître l'effet propre de chaque variable.

Les demandes de formation continue des enseignants ne portent pas seulement sur des contenus, elles portent aussi sur des modalités de formations que l'enquête a voulu identifier en proposant aux professeurs enquêtés une série de questions leur permettant de faire connaître leurs préférences. On se limitera à l'analyse des réponses à la question suivante: "Parmi les conditions nécessaires à la qualité d'une action de formation continue, pensez-vous que la négociation des contenus avec les formateurs soit: 1 "Pas vraiment utile", à 5 "Absolument nécessaire". Les données recueillies indiquent nettement que les professeurs souhaitent jouer un rôle actif dans les formations qui leur sont destinées puisqu'ils sont majoritairement favorables à une négociation des contenus avec les formateurs (tableau IV). Autant dire qu'une formation fondée seulement sur une transmission strictement descendante du savoir aurait quelques difficultés à susciter l'adhésion et à transformer les pratiques professorales. Les réponses sont également assez voisines quand les professeurs enquêtés sont incités à se prononcer sur la façon dont les solutions aux problèmes traités doivent être abordées, soit "principale-

TABLEAU IV
LES MODALITÉS DE FORMATION :
LA PLACE DE LA NÉGOCIATION DES CONTENUS DE FORMATION
ENTRE LES PROFESSEURS INSCRITS EN FORMATION CONTINUE ET LES FORMATEURS

Négociation Contenus	Collège	Lycée professionnel	Lycée d'enseignement général et technologique	TOTAL
Pas vraiment nécessaire	7,3% (10)	0,0% (0)	9,8% (6)	7,0% (16)
Peu nécessaire	10,2% (14)	6,9% (2)	6,6% (4)	8,8% (20)
Assez nécessaire	19,7% (27)	27,6% (8)	21,3% (13)	21,1% (48)
Nécessaire	38,7% (53)	34,5% (10)	34,4% (21)	37,0% (84)
Absolument nécessaire	13,9% (19)	13,8% (4)	11,5% (7)	13,2% (30)
TOTAL	100% (123)	100% (24)	100% (51)	100% (98)

Lecture: 7,3% des professeurs de collèges enquêtés considèrent que les contenus de formation ne doivent pas être négociés.

TABLEAU V
 LES MODALITÉS PÉDAGOGIQUES DE FORMATION :
 CO-ÉLABORATION DE SOLUTIONS ET/OU APPORT DE SOLUTIONS PAR LES FORMATEURS

Modalités	Principalement autour de la co-élaboration de solutions par les stagiaires et les formateurs	Principalement autour d'un apport de solutions par les formateurs	TOTAL
Établissements			
Collège	56,2% (77)	26,3% (36)	100% (113)
LP	58,6% (17)	27,6% (8)	100% (25)
LEGT	60,7% (37)	19,7% (12)	100% (49)
TOTAL	57,7% (131)	24,7% (56)	100% (187)

Lecture : 56,2% des professeurs de collèges enquêtés considèrent que la formation doit avoir principalement pour objet la co-élaboration de solutions par les professeurs inscrits en formation continue et les formateurs.

ment autour de la co-élaboration des solutions par les stagiaires et les formateurs”, soit “principalement autour d’un apport de solutions par les seuls formateurs” (Tableau V). Les réponses des professeurs stagiaires sont d’une interprétation peu problématique : quel que soit l’établissement, la négociation des contenus et la co-élaboration des solutions font largement recette. Notons que dans le questionnaire, les stagiaires sont des professeurs de collèges et lycées qui suivent un stage de formation continue. Les stagiaires expriment des demandes au sens définies dans la première partie. Les formateurs sont des professeurs, notamment en poste à l’IUFM, qui dispensent des cours dans le cadre de la formation continue. Ils contribuent, pour une part, dans le cadre des négociations préalables au PAF, à la définition de l’offre de formation continue.

La définition des offres de formation par l’encadrement

Les offres de formation continue sont définies par les réponses des inspecteurs du second degré (n=17), les formateurs notamment en IUFM (n=33) et les chefs d’établissement (n=41). L’intérêt de la démarche étant de comparer les demandes et les offres, ces dernières sont présentées parallèlement aux demandes afin de faire ressortir des différences significatives. Étant donné la place de la variable établissement dans la définition des demandes des professeurs enquêtés, la comparaison a pris en compte cette variable. De même, il a été nécessaire de distinguer les réponses des IPR de celles des chefs d’établissement. En revanche, les réponses des IPR et formateurs ne se distinguant pas sensiblement sur cet item, celles-ci ont été réunies. Les données recueillies et ainsi construites peuvent faire l’objet de deux observations (tableau VI).

TABLEAU VI
DEMANDES ET OFFRES DE FORMATION CONTINUE:
APPROCHE COMPARATIVE DES CONTENUS DE FORMATION JUGÉS LES PLUS UTILES

	Professeurs de collège	Professeurs de lycée professionnel	Professeurs en lycées d'enseignement général et technologique	Inspecteurs pédagogiques régionaux Formateurs	Chefs d'établissement	TOTAL
Le problème des élèves en difficulté	35,8% (49)	31,0% (9)	18,0% (11)	18,8% (6)	24,4% (10)	28,3% (85)
Les technologies d'information et de communication	21,2% (29)	31,0% (9)	41,0% (25)	40,6% (13)	12,2% (5)	27,0% (81)
Le travail en équipe	21,2% (29)	20,7% (6)	21,3% (13)	28,1% (9)	34,1% (14)	23,7% (71)
La gestion de l'hétérogénéité	26,3% (36)	10,3% (3)	13,1% (8)	18,8% (6)	43,9% (18)	23,7% (71)
Adapter l'enseignement sans diminuer le niveau	19,0% (26)	17,2% (5)	19,7% (12)	18,8% (6)	26,8% (11)	20,0% (60)
Le suivi de l'évolution des élèves	17,5% (24)	20,7% (6)	29,5% (18)	15,6% (5)	2,4% (1)	18,0% (54)
L'évaluation des élèves	16,8% (23)	3,4% (1)	13,1%(8)	15,6% (5)	24,4% (10)	15,7% (47)
TOTAL	100%(216)	100% (39)	100% (95)	100% (50)	100% (69)	100%(469)

Note de lecture: les professeurs de collège ont choisi 49 fois l'item "le problème des élèves en difficulté"

La première, très générale, tient au fait que les offres ainsi définies ne se différencient pas sensiblement des demandes des professeurs. Les cinq choix les plus fréquemment cités par les enseignants sont aussi ceux mentionnés par les personnels qui définissent formellement l'offre de formation continue. Cette relative correspondance n'est évidemment pas fortuite. Elle a sa source dans la condition d'élaboration du PAF (cf. partie III) qui fait rencontrer les IPR et les formateurs. Ces derniers, pour une grande part, ont un service partagé entre un établissement du second degré dans lequel ils côtoient des demandeurs potentiels de formation continue et sont en contact direct avec les IPR à l'IUFM. Ce double lieu d'exercice favorise un rapprochement des offres et des demandes.

Seconde observation, les chefs d'établissement sont plus sensibles que les enseignants au contenu "gestion de l'hétérogénéité". Ce contenu de formation est la traduction, à l'échelle de l'établissement, du thème "élèves en difficulté". Cette focalisation sur "la gestion de la différence" explique le retrait sensible des chefs d'établissement à l'égard des formations liées aux nouvelles technologies (le suivi de l'évolution technologique; les TICE).

La comparaison demandes et offres a porté aussi sur les modalités pédagogiques de la formation et particulièrement sur la négociation des contenus et les modalités d'élaboration des solutions, soit "principalement autour de la

TABLEAU VII
 LA NÉGOCIATION DES CONTENUS : COMPARAISON DES DEMANDES ET DES OFFRES

Négociation contenus	Professeurs en collège	Professeurs en lycée professionnel	Professeurs en lycée d'enseignement général et technologique	Inspecteurs pédagogiques régionaux	Formateurs	Chefs d'établissement	TOTAL
Pas nécessaire	37,2% (51)	34,5% (10)	37,7% (23)	11,8% (2)	13,3% (2)	17,1% (7)	31,7% (95)
Nécessaire	52,6% (72)	48,3% (14)	45,9% (28)	88,2% (15)	86,7% (13)	78,0% (32)	58,0%(174)
TOTAL	100%(123)	100% (24)	100% (51)	100% (17)	100% (15)	100% (39)	100% (269)

Lecture: 37,2% des professeurs de collèges considèrent que la négociation des contenus de formation n'est pas nécessaire.

Note: la variable "négociation des contenus" a été binarisée.

co-élaboration de solutions par les stagiaires et les formateurs", soit "principalement autour de solutions par les formateurs". Sur ces deux modalités de formation, la comparaison des réponses entre les demandes et les offres n'est pas sans surprendre: les IPR, formateurs et chefs d'établissement souhaitent plus fréquemment une négociation des contenus que les professeurs stagiaires (Tableau VII). Une telle différence étonne car on s'attend à ce que ces catégories de personnels soient plus directives que les professeurs quant aux modalités de transmission des contenus de formation. On peut certes faire l'hypothèse d'une mauvaise interprétation de la question posée: la négociation des contenus de formation étant comprise comme la nécessité d'amener les professeurs à renoncer en partie à leurs demandes afin de prendre en compte la logique des offres de l'institution. Sans pouvoir rejeter cette hypothèse, elle semble toutefois peu probable étant donné les réponses du personnel d'encadrement aux questions ouvertes du questionnaire et à celles relatives aux "modalités d'élaboration des solutions". De nouveau (tableau VIII), les IPR, formateurs et chefs d'établissement adoptent une position significativement différente des professeurs stagiaires en souhaitant plus que ces derniers une "co-élaboration de solutions par les stagiaires et les formateurs". Tout se passe comme si ces catégories de personnels considéraient que les solutions clés en main étaient pour une grande part illusoire et fictives et qu'il fallait rechercher dans la singularité des situations professorales des solutions adaptées qui ne peuvent émerger que de l'échange entre le formateur et les professeurs stagiaires. Cet écart entre demandes et offres est potentiellement source de désillusions des professeurs: dans le cadre de la formation continue, les formateurs n'ont pas l'intention, le projet ou la prétention, d'ap-

TABLEAU VIII
CO-ÉLABORATION OU APPORT DE SOLUTIONS : LA COMPARAISON DES DEMANDES ET DES OFFRES

	Principalement autour de la co-élaboration de solutions par les stagiaires et les formateurs	Principalement autour d'un apport de solutions par les formateurs	TOTAL
Enseignants du Second Degré	57,7% (131)	24,7% (56)	100% (187)
IPR/ Formateurs/ Chefs d'établissement	74,0% (54)	12,3% (9)	100% (63)
TOTAL	61,7% (185)	21,7% (65)	100% (250)

Lecture : 57,7% des professeurs du second degré souhaitent une co-élaboration de solutions par les professeurs stagiaires et les formateurs.

porter seuls des réponses aux problèmes qui sont posés par les professeurs en stage. Un tel constat est évidemment à moduler selon les thèmes de formations abordés. On retrouve en tout cas des positionnements et des débats finalement classiques distinguant une conception descendante du savoir et une approche plus coopérative de l'élaboration des connaissances. Ce qui est moins classique et même tout à fait surprenant tient à l'inversion des positions habituellement occupées par chaque catégorie des acteurs en présence.

La formation continue : régulations et négociation

La formation continue des enseignants nécessite une organisation complexe mettant en jeu des acteurs aux positions institutionnelles très contrastées : le ministère, les rectorats, les IPR-IEN, les chefs d'établissement, les directeurs d'école, les formateurs et les professeurs. La mise en relation de ces acteurs passe par un certain nombre de rencontres au statut très divers, qu'il s'agisse des inspections qui permettent aux IPR d'avoir une certaine connaissance du niveau de compétences des enseignants, de réunions dont l'objet est de définir les actions à inscrire au PAF, et des actions de formation elles-mêmes dans lesquelles formateurs et professeurs apprennent à connaître les compétences et limites de chacun. Cette organisation complexe, appréhendée à partir du processus chronologique annuel qui aboutit à l'élaboration du PAF, se présente sous la forme d'une régulation a priori, d'une phase de négociation, d'une régulation a posteriori. Il faut néanmoins noter que la rédaction du cahier des charges académique peut être précédée d'une enquête auprès des formateurs. Ainsi, en octobre 2000, les formateurs du premier degré de l'académie de Rennes ont été sollicités sur les "orientations fondamentales qui doivent guider les actions de formation" et les "champs

thématiques à privilégier". Les résultats de cette investigation devraient contribuer à l'élaboration du cahier des charges (février 2001) qui lui-même guidera l'établissement du PAF de l'année 2001-2002. Sous réserve que les formateurs répondent aux questions qui leur sont posées et que celles-ci soient prises en compte par les rédacteurs du prochain cahier des charges, la démarche cherche à entremêler étroitement les projets des formateurs et ceux des IEN.

La régulation a priori de la formation continue

Deux modalités de régulation a priori seront présentées, celle reposant sur des investigations spécifiques relatives aux demandes et offres de formation et dont la connaissance alimente les réflexions ministérielles et recto-ales, celle constituée par les lettres de cadrage émanant des rectorats.

La première modalité de régulation a priori, exemplifiée par l'enquête et dont il a été rendu compte supra, est sans aucun doute nécessaire pour fixer des orientations générales et limiter des erreurs de programmations sur des contenus de formation qui seraient considérés comme sans intérêt pour les professeurs. Pour l'essentiel, le rapport présenté ci-dessus montre à la fois la spécificité des demandes selon les types d'établissement et les disciplines et l'absence de désajustements sensibles entre les demandes et les offres appréhendées de façon globale. Cette absence de désajustement est cependant, en partie, le résultat d'un biais d'enquête puisque les professeurs non utilisateurs de la formation continue n'ont pas été interrogés si bien qu'il est raisonnable de penser que les demandes professorales non satisfaites ont été très largement sous-estimées. Les différences constatées entre les formateurs et les formés quant aux méthodes pédagogiques les plus pertinentes sont quant à elles certainement une source de réflexion tout à fait stimulante.

Cette régulation a priori, prévue par ailleurs par la lettre ministérielle de cadrage du 12 mars 1998, est tout à fait utile. Elle montre la nécessité d'une certaine diversification des actions de formation de façon à ce que les professeurs, selon le type d'établissement d'exercice et leur discipline, puissent trouver dans le PAF les contenus qui conviennent à leurs demandes du moment. Cette régulation est également un outil de réflexion pour les formateurs qui assurent la mise en œuvre concrète du PAF dans la mesure où ils sont amenés à réfléchir aux méthodes pédagogiques qui sont les leurs. Toutefois, cette régulation a priori exerce un effet sur l'organisation de la formation continue très dépendant de la publicité donnée à ce type de recherche, et du crédit qui lui est accordé par les acteurs influents de l'organisation. L'effet de cette régulation a priori est donc variable et difficile à connaître.

Une seconde forme de régulation a priori est constituée par les lettres de cadrage, notamment celles que les recteurs d'académie adressent aux directeurs

d'IUFM. Il serait nécessaire pour évaluer l'effet régulateur de ces lettres de cadrage rectorales de disposer d'un échantillon important et d'étudier l'effet des modalités de la rédaction de ces lettres sur l'élaboration des PAF. Une telle recherche est quasi impossible car il n'existe pas de lien univoque entre les lettres de cadrage des recteurs et l'élaboration des PAF qui sont dépendants d'un ensemble de médiations très diverses (cf. développement suivant). Ces lettres de cadrage sont elles-mêmes très différentes selon les académies et changeantes dans le temps. Ainsi, dans l'académie de Rennes, deux modalités de lettres de cadrage se sont succédé dès le transfert des compétences des MAFPEN aux IUFM. La première forme est donnée par la lettre de cadrage rectorale du 22 mars 1999 qui a présidé à l'élaboration du plan de formation de l'année 1999-2000. Dans cette lettre, le recteur indiquait une clé de répartition des moyens selon six champs de formation continue. Deux champs de formation, "l'accompagnement des rénovations pédagogiques" et "les technologies de l'information et de la communication" étaient considérés comme prioritaires : de 26 % à 30 % des moyens devaient leur être alloués. Au total, plus de la moitié des moyens de formation devait être consacrée à ces deux champs. Les autres champs faisaient l'objet de dotations beaucoup plus modestes, de l'ordre de 12 à 15 %, voire de 8 à 10 % pour, par exemple, "les formations à finalité promotionnelle ou qualifiante". Cette régulation de type budgétaire, très encadrée, a été délaissée au profit d'une autre modalité de régulation a priori, définie par la lettre de cadrage rectorale du 3 février 2000.

Dans cette seconde lettre, le principe d'une affectation chiffrée des moyens selon les champs de formation a été abandonné au profit d'une énumération d'objectifs prioritaires généraux. En l'espèce, les actions prioritaires sont si nombreuses et définies de façon si générale qu'un tel cadrage revient à laisser aux IPR et aux commissions disciplinaires d'élaboration du PAF le choix des actions à entreprendre. La lettre du recteur est par ailleurs accompagnée d'une volumineuse annexe — "Recommandations des corps d'inspection et des conseillers techniques du recteur" — qui précise, pour chaque discipline, les actions de formation continue qui doivent être menées. La rédaction de cette annexe diffère sensiblement pour chaque discipline considérée. Soit il s'agit d'un catalogue déjà arrêté d'actions à entreprendre, soit il s'agit de grandes orientations susceptibles de négociations internes ultérieures. Ces cadrages disciplinaires ont donc des statuts très divers et témoignent d'intentions différentes de leurs rédacteurs.

Certaines disciplines, en l'espèce les Lettres, présentent des recommandations dans lesquelles sont exposées successivement "les demandes institutionnelles nationales" (nouveaux programmes, approche individualisée des difficultés des élèves, travaux interdisciplinaires...); "les demandes institutionnelles académiques" (l'argumentation, l'oral, les travaux d'écriture); "les demandes exprimées sur le terrain" (l'enseignement et l'évaluation de l'oral

au collège...). Enfin, le document présente un certain nombre d'orientations ("la formation didactique longue", l'utilisation des TICE...) que "les IA-IPR tiennent à affirmer". Une telle rédaction tend à montrer que le PAF ultérieurement élaboré en Lettres devra prendre en considération les trois modalités de demandes institutionnelles présentées ci-dessus et les combiner avec les orientations souhaitées par le corps d'inspection. Cependant, en Lettres comme dans les autres disciplines, la connaissance du cadre de négociation ne nous informe pas des modalités concrètes de la négociation. Comme l'indique l'un des IPR interrogés, les recommandations rédigées à la demande du recteur constituent aussi un "exercice rhétorique", un exposé des "orientations politiques" qu'il faut confronter aux contraintes de l'action.

La phase de négociation

L'élaboration effective du PAF se réalise largement en aval de la régulation a priori constituée par la lettre de cadrage du recteur et les recommandations présentées en annexes. Les rencontres entre les IPR et les formateurs des IUFM et, plus généralement, les diverses commissions disciplinaires, interdisciplinaires ou "transversales" instituées dans les IUFM, constituent un moment clé. Au cours de celles-ci, les propositions d'actions concrètes sont élaborées de façon négociée. Ces négociations doivent concilier des contraintes très variées qui jouent différemment selon les disciplines.

La première contrainte, celle qui pèse souvent le plus lourdement, tient aux renouvellements des programmes d'enseignement : leur rénovation, ainsi d'ailleurs que les innovations telles que les Travaux Personnels Encadrés (TPE) mis en place à la rentrée 1999-2000, débouchent très largement sur l'inscription d'actions au PAF. Ce sont généralement les IPR qui relaient auprès des formateurs de l'IUFM cette exigence institutionnelle et disciplinaire de formation. La formation continue constitue alors un dispositif d'accompagnement des changements : elle a pour objet de chercher à définir, avec les professeurs qui se sentent concernés, le *modus operandi* des réformes (programmes, nouveaux dispositifs tels que les TPE, etc.). Parallèlement à ces nouvelles actions, les IPR envisagent la suppression des actions de formation qui sont censées avoir perdu de leur actualité. Si le poids des IPR reste sensible et généralement prédominant, il est exact de considérer que la place qu'ils assurent dans le nouveau dispositif est moindre que celle occupée dans les ex-MAF-PEN dans lesquelles l'action des corps d'inspection était très étendue (MEN-IGEN 2000).

La seconde contrainte tient au fait que les IPR, au cours des négociations, mobilisent forcément leur propre expérience du terrain constituée par les inspections qu'ils réalisent tout au long de l'année. Cette expérience est susceptible d'influer leur perception à la fois des propositions des formateurs et des priorités rectorales et ministérielles. De façon limite, les IPR peuvent

ne pas forcément chercher à appliquer à tout coup les recommandations rectorales dont ils sont pourtant les rédacteurs principaux. Les recommandations relèvent en effet d'une certaine idéalisation de ce que devrait être la formation continue. À court terme, en raison de la nécessité de choisir avec un univers des possibles plus restreint que prévu, des actions plus pragmatiques et réalistes peuvent l'emporter.

Troisièmement, il ne suffit pas de souhaiter unanimement une action pour que celle-ci soit publiée au PAF. Encore faut-il trouver des formateurs susceptibles de concevoir et d'animer de telles actions. Les "personnes ressources" sont rares et la difficulté de trouver les formateurs ad hoc pour mener telle ou telle action de formation conditionne assez largement la mise en place d'actions nouvelles. Il existe des traditions de formation favorisant tel ou tel axe si bien que les formateurs disponibles et compétents ne le sont pas forcément dans les domaines souhaités. Il faut donc composer avec ces sortes de goulets d'étranglement.

Quatrièmement, au cours des réunions de concertation, les formateurs des IUFM à temps plein ou en service partagé participent également à l'élaboration de l'offre de formation : ils soumettent éventuellement des actions de formation et celles-ci ont d'autant plus de chances d'aboutir qu'ils sont susceptibles d'assurer eux-mêmes les formations qu'ils proposent. Les IPR sont évidemment plus ou moins ouverts à ces suggestions. Il est difficile toutefois de les refuser toujours : les formateurs des IUFM peuvent en effet aussi refuser, en invoquant un surcroît d'heures complémentaires, les demandes des IPR. Le jeu des possibles est donc généralement ouvert bien que de façon variable selon les disciplines : les IPR ont en effet des conceptions assez différentes de leurs attributions, accordant notamment aux formateurs des IUFM une part très variable d'initiative. De façon limite, soit l'IPR se considère comme responsable principal des initiatives et des actions, soit, a contrario, il adhère à une conception collégiale de l'élaboration du PAF dans laquelle il considère que son avis ne doit pas être prédominant : il s'attribue seulement un rôle spécifique en raison des informations particulières qu'il peut détenir de par sa fonction. Autrement dit, le fait que le jeu interactionnel soit structurellement ouvert permet l'émergence de configurations de pouvoir relativement variées. Pour mieux connaître les déterminants sociaux de celles-ci, il faudrait approfondir davantage l'analyse et prendre notamment en considération de nombreuses variables qui tiennent aux situations statutaires des personnes qui les rendent plus ou moins aptes à développer de l'autonomie à l'égard de l'IPR (âge, échelon, possibilité de promotion, formateur à temps partagé ou à temps plein à l'IUFM, certifié ou agrégé en thèse ou agrégé docteur en attente d'un poste de maître de conférence...).

Enfin, comme le montrent les investigations menées, au bout du compte, il existe aussi une logique du consommateur. Les plus beaux projets,

réalisés avec enthousiasme par l'ensemble des parties prenantes, débouchent parfois sur des échecs : peu de professeurs s'inscrivent à la formation proposée. Par ailleurs, un principe de réalité oriente toujours le choix des actions à entreprendre : certains stages de formation sont plébiscités, d'autres non. Comme l'indique un des IPR interviewés, "au bout du compte, c'est le 'client' qui décide." Les choix arrêtés prennent donc également en compte les informations issues de la régulation a posteriori.

La régulation a posteriori de la formation continue

Une forme essentielle de la régulation de la formation continue est de type a posteriori. Les rapports annuels élaborés par les DAFI (Délégations académiques pour la formation des personnels et l'innovation) apportent des informations précieuses sur l'ajustement des PAF aux demandes des professeurs. Le plus important de ces ajustements est connu à travers la statistique des candidatures non retenues par motifs de refus (Halter 1999). Sur les 3698 candidatures non retenues, soient 14.6 % des demandes exprimées en 1997-1998, les trois motifs principaux de refus sont les suivants. D'abord, la fermeture du stage. Celle-ci provient du manque de candidats. Il existe en effet un seuil minimum de demandes en dessous duquel le stage de formation est supprimé... Ces fermetures de stages constituent 8 % des motifs de refus et concernent 306 candidats. Ensuite, pour 14 % des motifs de refus, soit 510 candidats, le refus du stage provient de l'accord antérieur accordé à d'autres stages demandés par le professeur qui ne peut cumuler la même année plus d'un certain nombre de journées de formation. Enfin, le plus fort motif de refus de stage, soit 57 % des refus, représentant 2104 candidatures, provient de l'impossibilité d'inscrire le candidat à des stages trop demandés qui ont nécessité une sélection des candidats aboutissant à un refus pour ces 2104 personnes (qui peuvent toutefois, s'ils en ont fait la demande, bénéficier d'un autre stage la même année).

Ces données relatives aux candidatures non retenues indiquent clairement l'existence d'un marché au sens économique du terme. Lorsque l'offre de formation n'est pas jugée suffisamment attrayante par les professeurs, celle-ci finit inévitablement par être supprimée du plan de formation, soit immédiatement, faute de candidats, soit l'année suivante, étant donné le succès limité rencontré initialement. Les offres estimées par l'encadrement et les formateurs de l'IUFM ne correspondent alors nullement aux demandes des professeurs et deviennent de ce fait sans objet. Inversement, les stages plébiscités par les professeurs sont maintenus, voire dédoublés et rendus plus accessibles géographiquement, de façon à satisfaire l'excès de demande. Sur le moyen terme, on pourra considérer que la diminution des stages fermés faute de candidats ou la diminution des candidats refusés faute de capacité d'accueil suffisante est un indice de la qualité de l'ajustement entre demandes et offres. Les

données disponibles montrent que la qualité de l'ajustement est grosso modo stable : les rapports plus anciens indiquent en effet des fréquences à peu près voisines de candidatures refusées pour stages complets et de stages fermés. Par exemple, pour l'année 1995-1996, 52,1 % (sur 3709) des candidatures sont refusées parce que certains stages demandés sont complets, et 13,3 % en raison de la fermeture de stages faute de candidats.

Si on examine plus finement les données produites par la DAFI, il est clair que l'offre de formation n'est pas reçue par tous les établissements, ni dans toutes les disciplines, de façon identique. Ainsi, les professeurs en poste dans les collèges, soit 40 % des enseignants, représentent 49 % des demandes de stages de formation continue. À l'opposé, seulement 28 % des demandes émanent des lycées alors que ceux-ci accueillent 34 % des professeurs... Une remarque similaire concerne le sexe des demandeurs : les hommes constituent 48 % des personnels enseignants, mais seulement 44 % des demandes de formation continue. La même remarque vaut pour les agrégés, proportionnellement moins demandeurs de formation continue que les autres catégories d'enseignants.

Si ces données relatives à la population des demandeurs de formation sont d'un intérêt incontestable, leur interprétation est toutefois délicate. La moindre présence des professeurs de lycée peut aussi bien s'interpréter comme l'existence d'un PAF moins adapté aux demandes de ces professeurs que par un moindre souci de formation continue de cette catégorie de personnel. La même remarque est transposable pour les hommes et femmes professeurs, les agrégés vis-à-vis des certifiés, etc. L'hypothèse du moindre souci de formation est confortée par la connaissance des demandes de formation continue par tranches d'âge. Ainsi, quelle que soit la discipline, la demande de formation est sensiblement plus faible parmi les enseignants de plus de 55 ans. Cette donnée est elle-même d'une interprétation délicate. On peut certes penser que la proximité de la retraite dissuade les professeurs concernés de s'inscrire à des stages de formation. On peut aussi opposer à cette explication en termes d'effet d'âge, une explication qui reposerait sur un effet de génération : n'ayant pas connu, lors de l'entrée dans le métier, un système général de formation continue, ces enseignants n'y auraient jamais eu véritablement recours.

Conclusion

Il est possible de tirer quatre conclusions des développements précédents. Les termes attentes et besoins sont anciens dans la littérature consacrée aux enseignants même si dans le passé ils ont été utilisés dans une perspective parfois critique (Barbier & Lesne 1968). Ces termes sont ambigus : ils tentent

de légitimer une position de surplomb des personnels d'encadrement et aboutissent, plus ou moins directement, à ne pas reconnaître totalement aux professeurs une connaissance des difficultés de leur métier et de leurs besoins de formation. Les professeurs, ainsi dépossédés de la connaissance de leur métier, sont en quelque sorte ravalés au rang "d'idiots culturels" selon l'expression consacrée. Mieux vaudrait, pour accroître l'efficacité de la formation continue, redonner aux professeurs, dans les mots mêmes qui désignent leurs demandes de formation continue, un statut de demandeur, et accepter un rôle d'offreur de formation de la part de ceux à qui échoit cette responsabilité. Une telle proposition ne signifie pas que l'institution et ses représentants renoncent à des propositions qui se contenteraient de répondre à la demande des professeurs. Il est nécessaire de préserver une dialectique dont l'origine tient aux positions contrastées occupées par les parties prenantes.

La seconde remarque complète la première. Les études relatives aux demandes de formation continue des professeurs sont insuffisantes. Or cette demande, comme le montre la présentation du rapport consacré à l'étude de cette demande, est complexe : elle varie selon le type d'établissement (collège ou lycée), les disciplines d'enseignement et probablement aussi selon d'autres variables non présentes dans le rapport d'étude (sexe du professeur, niveau de formation et diplôme du professeur, localisation géographique de l'établissement...). Si l'institution scolaire délaisse une conception asymétrique des relations entre offreurs et demandeurs de formation continue, il faut parallèlement connaître bien davantage les demandes des professeurs et favoriser leurs expressions.

La troisième remarque tient à la place prédominante occupée par les demandes de formation des professeurs sur "les élèves en difficulté". Au-delà du souci démocratique d'une école ouverte véritablement à tous, les professeurs témoignent par cette demande d'une organisation de l'espace scolaire dans laquelle le professeur est en bout de chaîne par rapport aux problèmes mal ou non résolus de l'insertion scolaire des élèves faibles. La récurrence des demandes des professeurs relatives à des formations sur les élèves en difficulté traduit, pour une part, la prise en charge structurellement déficitaire des élèves faibles (on pense notamment à l'insuffisance des aides individualisées réalisées par les aides éducateurs, aux études dirigées et aux prises en charge dans les filières spécialisées).

Enfin, il faut indiquer que les habitués des réunions d'attribution des stages du PAF savent que certains professeurs sont des consommateurs réguliers de la formation continue alors que d'autres professeurs n'y ont jamais recours. Bien que la proportion soit un peu variable selon les disciplines et le niveau d'enseignement, à peine plus de la moitié des enseignants en poste a recours à la formation continue. La limite essentielle de la régulation des pratiques professionnelles opérée par la formation continue des enseignants tient

certainement à cette absence permanente d'une partie des professeurs. Autre façon de dire qu'un des enjeux des recherches actuelles en matière de formation continue est la connaissance des demandes de cette population enseignante qui ne semble guère souhaiter sortir de sa classe...

Bibliographie

- BARBIER J.-M. & LESNE M. 1968 *L'analyse des besoins en formation*, Paris, R. Jauze
- BLANCHARD-LAVILLE C. 1994 *Analyse des besoins en formation continue des enseignants de mathématiques*, Paris, DLC-MAFPEM
- COEFFIC N. 1996 "Amélioration des carrières scolaires au collège, mais maintien d'orientations différenciées en fin de troisième", *Données sociales*, INSEE
- CROZIER M. & FRIEDBERG E. 1977 *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil
- DURU-BELLAT M. & Merle P. 2000 "Politiques éducatives, évolution des scolarités et transformations de la sélection", *Année Sociologique*, n2, p319-344
- FORQUIN J.-C. 1984 "La sociologie du curriculum en Grande-Bretagne: une nouvelle approche des enjeux sociaux de la scolarisation", *Revue française de sociologie*, vol. XXV, n2, p211-232
- HALTER M. 1999 "La formation continue des enseignants du second degré. Analyse de l'année scolaire 1997-1998", *Enquête nationale* n6, DESCO A10/4, Rectorat, DAFI
- LANG V. 1999 *La professionnalisation des enseignants*, Paris, PUF
- Rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale 2000* MEN-IGEN, Paris, La documentation française
- OBIN J.-P. 1994 Mission académique à la formation des personnels de l'éducation nationale, in *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Paris, Nathan, p668-669
- PERRENOUD P. 1984 *La fabrication de l'excellence scolaire*, Genève, Droz
- REYNAUD J.-D., *Les règles du jeu*, Paris, Colin, 1997
- YOUNG M.F.D. 1971 *Knowledge and control*, Collier Macmillan Ltd

L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français

YVES DUTERCQ

Groupe d'études sociologiques,
Institut National de Recherche Pédagogique
29, rue d'Ulm, 75230 Paris

VINCENT LANG

Centre de Recherche en Éducation de l'Université de Nantes, Sciences de l'éducation,
Université de Nantes, France

Les personnels des établissements scolaires français se trouvent au croisement de réseaux et de projets distincts, nés ou réactivés par l'un ou l'autre des événements qui ont ponctué les années de transformation de l'organisation et du pilotage du système scolaire (Obin 1993, Robert 1993, Pelletier & Charron 1998) : partage de tutelle entre État et collectivité territoriale, autonomie des établissements, affectation globalisée de ressources, etc. Le monde éducatif n'a pas échappé au phénomène signalé par les travaux sur la décentralisation et le pouvoir local : la construction de véritables réseaux territoriaux, sous la forme d'alliances entre élus et fonctionnaires locaux (Warin 1993, Faure 1996). Des réseaux similaires, horizontaux ou latéraux, lient des établissements entre eux, aux collectivités, aux branches professionnelles, à des élus, à des associations, à des entreprises (Louis & Trocmé 1996, Pair 1998). Ils conduisent les personnels d'encadrement de l'éducation à travailler dans d'autres univers que le leur et à mettre donc à l'épreuve les compétences et les références propres à l'Éducation nationale (Pelletier 1996, *Les chefs d'établissement* 1997, Grellier 1998, Blanchet et al. 1999).

C'est souvent la nécessité qui fait émerger ces réseaux, tout spécialement à l'occasion d'une épreuve : ils se mettent en place et se solidifient, assemblés par une convergence d'intérêts et le besoin de cohérence locale. Muller explique qu'involontairement, "les auteurs de la décentralisation ont fait passer la France d'un système d'administration locale à un système de gouvernement local", ce dont profiteraient, au détriment de l'administration d'État, les élus locaux devenus "producteurs de politiques publiques" (Muller

1992). Il a de même été beaucoup question d'envisager le rôle de l'État comme celui d'une puissance évaluatrice (Neave 1988). C'est peut-être le cas dans les pays de tradition fédérale ou communautaire pour lesquels l'essentiel de l'organisation et de l'effectuation d'une politique éducative se fait au niveau régional ou territorial. C'est bien moins vrai en France où l'État conserve le rôle essentiel en matière de définition des objectifs et d'organisation d'une politique éducative d'abord nationale: dans cette perspective, l'idée de gouvernement local est davantage une référence qu'une réalité. Il est cependant patent qu'il existe, dans les cadres de la déconcentration administrative et de la décentralisation par délégation des responsabilités, une réelle territorialisation de cette politique qui correspond à la volonté de meilleure prise en compte des contingences locales et des ressources disponibles; la mise en cohérence de l'action publique conduit les responsables locaux et territoriaux, d'origine et de statut différents, à composer pour travailler ensemble (Mabileau 1993). Sont particulièrement concernés les personnels d'encadrement de l'éducation dont les routines culturelles, a priori très prégnantes, ont été bouleversées, à la manière de ce qui est expérimenté dans d'autres champs de l'action publique considérés comme plus novateurs (Affichard 1997).

Un espace d'action en construction pour les personnels d'encadrement des établissements scolaires

Dans le monde éducatif l'autonomie accordée aux établissements, la généralisation du contrôle a posteriori rendent moins pesant le circuit hiérarchique académique et permettent d'établir des relations directes entre responsables des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et décideurs locaux. On peut affirmer que la transformation des modes d'action concerne, peu ou prou, l'ensemble des personnels d'encadrement local et territorial de l'Éducation nationale, même s'ils ont privilégié un temps la continuité pour préserver leur territoire: tous les responsables intermédiaires, qu'ils travaillent dans les établissements, les inspections académiques ou les rectorats, ont la possibilité de ne pas référer au préalable à la chaîne hiérarchique de leur administration, le plus souvent par simple souci de rapidité et d'efficacité. Avec la décentralisation de l'éducation, les équipes de direction sont devenues les interlocuteurs attitrés des élus, qui ont pu ainsi mieux contrôler ce qu'il avaient à financer et parfois récupérer le pouvoir de décision ultime, au détriment du rectorat (Dutercq 2000). Comment, alors, les responsables de services académiques auraient-ils pu échapper eux-mêmes à cette réalité?

C'eût été renoncer à avoir un autre rôle que celui d'avaliser la plupart des décisions qui influent sur la vie des établissements et donc sur l'environnement éducatif dans lequel ils travaillent. Mais en même temps il est devenu indispensable pour eux de se construire une légitimité fondée sur une autre base que hiérarchique. La régulation de l'action éducative au niveau de ces territoires politico-administratifs est donc devenue un enjeu pour l'ensemble des parties prenantes: les uns parce qu'ils sont les pourvoyeurs de fonds, d'autres parce qu'ils sont les garants des règles, d'autres parce qu'ils sont les vecteurs de l'action.

Cependant chacun dispose de ressources qui déterminent son ascendant selon la manière dont elles sont utilisées dans des espaces largement à construire. Les collectivités sont diverses (commune, communauté urbaine, conseil général, conseil régional, sans parler des nouvelles formes de collectivités intercommunales) et leurs territoires d'action s'entremêlent, provoquant rivalités et surenchère; cette rivalité existe également, au-delà des positions institutionnelles, entre chefs d'établissement, inspecteurs territoriaux des différentes catégories, recteur parfois. La souplesse des régulations exacerbe les prérogatives. Le pouvoir circule et repose sur la position que confère plus une mission spécifique qu'une fonction hiérarchique.

Ces changements ne sont pas effectifs partout. Les inspecteurs disciplinaires, auxquels notre enquête ne s'est pas intéressée, ne sont encore touchés qu'à la marge par les références au modernisme organisationnel. Surtout, les conjonctures territoriales sont si différentes d'un lieu à l'autre que les réseaux et les rapports de pouvoir qui les sous-tendent empruntent des formes très variables. Les enquêtes de terrain (Guillaume & Maresca 1993, Maresca & al. 1993, Guillaume 1997) montrent sans surprise, outre la place et les fonctions dans l'institution (corps d'inspection aux fonctions diverses, chefs d'établissement), une double détermination de la variabilité des positions des acteurs: les variables structurelles liées à l'établissement et à son contexte (type d'établissement, taille, localisation, bassin d'emploi, etc.) et celles liées aux caractéristiques des trajectoires biographiques et professionnelles des acteurs (formation et qualification initiales, âge, ancienneté, situation professionnelle et expériences antérieures, etc.) pèsent lourdement dans les styles de direction, les conceptions du métier, les rapports à l'institution éducative et à l'environnement externe.

Lise Demailly distribue ainsi les acteurs selon une configuration de cinq référentiels d'action publique, qui constituent autant de positions éthico-politiques sur les questions de régulation du système scolaire (Demailly 2000). La position défendant une régulation académique traditionaliste est celle d'une partie des personnels d'encadrement et d'une majorité d'enseignants; elle revendique une autonomie des enseignants, une professionnalité bureaucratique pour les chefs d'établissement, une professionnalité acadé-

mique pour les corps d'inspection. L'orientation néojacobine est voisine mais se résigne à des changements des modes de management, perçus comme inéluctables, y voyant parfois l'occasion d'une reprise en main hiérarchique des personnels; une partie des cadres régionaux du système partage ce point de vue. Une fraction importante des chefs d'établissement s'inscrit dans le modèle du "modernisme organisationnel", préconisant une réorganisation managériale dans un cadre public, la construction de lignes hiérarchiques plus unifiées et plus fortes, le chef d'établissement disposant de davantage de moyens de sanction. Le choix de la régulation néolibérale, prônant la création d'un vrai marché scolaire piloté par la demande parentale, est peu défendu au sein même de l'appareil éducatif. Enfin un petit nombre de cadres défend un "projet critique et démocratisant", définissant l'établissement comme une communauté de projets organisée autour de la lutte contre l'échec scolaire. S'il est donc possible de dégager des profils idéal-typiques d'attitudes et de manières d'être au métier, de fait bien souvent ces cadres intermédiaires se répartissent selon un continuum, utilisant pour argumenter des référentiels variés selon les problèmes traités et les protagonistes. On observe cependant un fort discours de légitimation porté par les membres du groupe, particulièrement pour les chefs d'établissement, travail de production de sens, de construction identitaire tourné tant vers le groupe que vers l'extérieur, sous la bannière du "professionnalisme" (Dubar & Lucas, 1994).

S'il y a eu territorialisation de l'action éducative, c'est, au bout du compte, de manière très inégale et à la mesure de recompositions qui ont vu les plus innovants des cadres éducatifs user des ressources que leur offrent l'éducation nationale aussi bien que leur environnement particulier pour construire des espaces propices au déploiement de leur action (Dutercq 1998). C'est ainsi qu'on peut parler d'émergence d'un espace de régulation dans le système scolaire, espace largement dépendant des rapports de force locaux dans une configuration de "décentralisation".

Mobilisation des ressources et travail en réseaux

Dans nos enquêtes nos différents interlocuteurs —agents de l'État, des collectivités locales, personnels politiques— présentent l'établissement comme l'unité fonctionnelle fondamentale de l'appareil éducatif et comme l'objet de leur attention et de leurs investissements, et à ce titre le chef d'établissement est un interlocuteur privilégié. Symétriquement, les chefs d'établissement, que nous privilégierons dans la suite de l'analyse, sont directement à la croisée de mondes différents et soulignent fréquemment la difficulté d'en articuler les temporalités, les modes de fonctionnement et de régulation. On privilégiera ici l'exemple des chefs d'établissements.

L'essentiel du matériau d'enquête auquel se réfère cet article provient d'une recherche en cours sur la transformation des modes d'action des personnels d'encadrement de l'éducation associant le GES (INRP Paris), le CREN (Université de Nantes) et l'AEP (Université de Reims). Dans le cadre de cette recherche 100 chefs d'établissement de l'enseignement public ont répondu à un questionnaire adressé à 140 d'entre eux, 45 entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de chefs d'établissement, d'inspecteurs territoriaux, de responsables des services académiques et de membres des collectivités locales et territoriales en charge de l'éducation ou de la formation. Nous avons, dans les limites imposées par un article, cherché à confronter une synthèse de nos premiers résultats aux travaux déjà publiés sur cette question. Nous avons, selon le thème traité, privilégié tantôt les chefs d'établissement, tantôt les inspecteurs. L'analyse du rôle contemporain de ces derniers doit beaucoup au travail de Christophe Hérou, membre de l'équipe de recherche.

Dans un espace de régulation intermédiaire, porteur de logiques concurrentes en tension, les responsables locaux de l'éducation nationale doivent mobiliser des ressources extérieures à leur tradition culturelle, qui reposait principalement sur des routines bureaucratiques et des rapports de force prédéterminés d'une part par les fonctions hiérarchiques occupées, d'autre part par les positions statutaires de chacun. Dans ce mode de fonctionnement prédominaient des relations de deux niveaux : relations internes à l'établissement, fondées sur une stricte séparation du pédagogique et de l'administratif, relations externes à l'établissement mais internes à l'éducation nationale fondées sur le rapport d'autorité hiérarchique descendant. La reconfiguration du système a fait émerger un niveau intermédiaire, sans tout à fait effacer les deux autres, dont cependant les règles de fonctionnement ont dû évoluer sous son influence.

Ainsi est-ce souvent une pression externe qui a forcé les évolutions : les personnels de l'éducation nationale pénètrent dans des mondes fortement construits autour de relations de type territorial, sous la forme de réseaux économiques et politiques, et qui attendent d'eux des comportements autonomes, aussi bien au niveau de la négociation qu'à celui de la décision : "Je crois qu'il y a une tendance sûre, tous les chefs d'établissement ont compris que la vie sur soi, enfermé dans ses murs, le sanctuaire, ça c'est plus possible [...] On se contente moins des ressources internes de l'établissement." (conseiller municipal).

Ces comportements conviennent parfaitement aux chefs d'établissement qui sont déjà habitués, en raison des spécificités de leur affectation, à glaner ressources et soutien dans l'environnement social de leur établissement. On cite souvent le cas des lycées d'enseignement professionnel ou technologique : la course à la taxe d'apprentissage permet à certains d'entre eux de gonfler considérablement leur dotation de base. Ces établissements entrent dans un système de relations territoriales qui leur donne une marge

de manœuvre précieuse à l'égard de leur tutelle institutionnelle mais les lie, d'une manière qui peut être dépendante, à leurs interlocuteurs économiques voire politiques dont les réseaux sont déjà constitués (Derouet & Dutercq 1997). Ce mode de fonctionnement a touché les lycées généraux, souvent à l'initiative de chefs d'établissement qui trouvaient dans les réseaux sociopolitiques locaux une reconnaissance et des avantages que leur tutelle ne pouvait leur accorder.

Ces liens ont proliféré avec la décentralisation : renforcement régional de l'articulation entre éducation, formation et emploi, développement d'organisations des territoires liant préoccupations administratives et économiques (bassins d'emploi, bassins de formation, etc.). De même la question du traitement des problèmes sociaux a multiplié les liens entre établissements d'enseignement, associations, autres services de l'action publique (police, justice, santé) et collectivités locales, au point même de faire des établissements les lieux de coordination des actions de prévention et de sécurité (zone d'éducation prioritaire, comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, contrat éducatif local). Les chefs d'établissement comme les responsables des services académiques ont été contraints d'entrer dans des réseaux externes à l'éducation, où les ressources sont multiples mais nécessitent un engagement fait d'entregent et d'esprit de concurrence, où la recherche d'efficacité ne s'accommode pas toujours du sens de la justice, tel qu'il est traditionnellement défini dans l'école, où la régulation de l'action et l'évaluation de la performance n'obéissent pas aux mêmes critères que ceux qui ont cours dans le monde scolaire.

Les chefs d'établissement de deux académies, interrogés par questionnaire sur les qualités et compétences qui permettent selon eux de nouer des relations utiles et fructueuses avec leurs partenaires institutionnels et sociaux, mettent largement en avant la propension à la communication sociale, puis une bonne connaissance du milieu local et des compétences de négociateur. Ces nouvelles manières de procéder requièrent, selon eux, des qualités de "battant" et de "séducteur" : ce sont les deux figures, souvent liées du reste, qui apparaissent le plus volontiers dans les récits des chefs d'établissement, recueillis par entretiens. Ils disent assiéger services de l'administration locale ou services académiques, mais présentent aussi une image d'eux-mêmes dans laquelle le charme (parfois même le charisme), le tact, l'intelligence relationnelle sont les armes les plus sûres dans la négociation qui s'ensuit, même s'il faut passer par des moments de tension où se construit le rapport de force. Ces armes ne seraient pas efficaces si deux préalables n'étaient pas remplis : avoir constitué un bon dossier et disposer d'arguments solides d'une part, disposer d'un réseau relationnel d'autre part.

Les ressources utilisées sont donc d'abord interrelationnelles : ceux qui savent le mieux communiquer, négocier, convaincre, voire faire pression, s'en

sortent le mieux dans un monde où désormais il existe une flexibilité dans les crédits qui fera la différence entre les établissements. Au-delà du strict nécessaire, équitablement réparti, les établissements peuvent bénéficier d'avantages financiers importants en fonction de la qualité de leurs projets mais tout autant de la manière de les présenter, de les faire valoir et de répondre aux attentes des politiques, au dire même de ceux-là. "Un chef d'établissement, il doit être capable d'être relationnel, tisser des liens et je vois ici, on a beaucoup de chefs d'établissement qui font partie des VIP locaux qui participent aux vernissages, aux inaugurations, aux choses des différentes manifestations, moi je le traduis comme une volonté de s'impliquer dans ce qui se fait dans la ville." (adjoint au maire).

Tous les chefs d'établissement insistent sur le travail qu'ils ont réalisé pour se faire connaître des notables locaux, pour disposer auprès des personnes influentes d'une bonne réputation qui leur servira pour les mobiliser en cas de négociation difficile : ce travail relationnel, de construction d'un réseau local, est régulièrement entretenu.

Pour convaincre les politiques et les bailleurs de fonds, les responsables des établissements affirment que si un dossier bien monté est indispensable, il ne suffit plus, leurs interlocuteurs étant abondamment sollicités. Plusieurs d'entre eux évoquent des épisodes de leur carrière où ils se sont livrés à une véritable dramatisation de la situation, destinée à obtenir gain de cause. Le schéma est souvent le même : il s'agit, une fois leur dossier constitué, de le communiquer aux interlocuteurs qu'on veut toucher, éventuellement à des acteurs moins directs qui pourront l'appuyer, puis de s'engager, physiquement. "J'avais honte de l'état des toilettes, rien n'avait été fait depuis 1968. Je prends toujours un peu de plaisir à rappeler, parce que je vois les visages. Alors j'ai invité le maire, des représentants du conseil général, le directeur des services éducatifs et je les ai invités à voir dans quel état était cet établissement. Je les ai fait rentrer dans les toilettes des garçons, qui sentaient un peu plus mauvais que les toilettes des filles, et donc j'ai commencé à parler ; à chaque fois qu'ils voulaient sortir je me mettais devant la porte et je continuais à développer certains arguments et puis au bout de dix minutes, quand nous n'en pouvions plus, parce que je partageais leur désir de sortir, je leur ai offert un bon apéritif ; comme ce sont des gens sérieux, compréhensifs et puis qu'ils ont vu l'état de cet établissement, ils ont lancé la procédure qui a abouti à ce plan." (principal de collège).

Les ressources des chefs d'établissement sont ensuite techniques. Les projets doivent être clairs, porter sur des sujets auxquels les élus sont plus particulièrement sensibles (sécurité, environnement, confort, qualité pédagogique) et assortis de considérations gestionnaires économiques (maîtrise du budget, mise en évidence du retour sur investissement, etc.). De ce point de vue, on se trouve plus près de ce qui existait dans le fonctionnement antérieur ou de ce qui existe encore quand il s'agit de faire des demandes auprès des services académiques. Du reste, dans le fonctionnement intra-éducation nationale des chefs d'établissement étaient réputés avoir la technique pour faire passer leurs

projets mieux que d'autres et, là aussi, connaître les rouages de la machine, les bonnes personnes a toujours permis de mieux faire avancer les dossiers.

Les responsables administratifs des collectivités territoriales insistent sur l'existence de règles de fonctionnement strictes qui imposent un calendrier de la décision politique, que seuls des motifs d'urgence liée à la sécurité peuvent bousculer. Le changement d'échelle relativise la liberté d'initiative que revendiquent les chefs d'établissement : l'efficacité de la dramatisation peut, dans bien des cas, n'être qu'illusion quant à sa portée aux yeux des politiques et des bailleurs territoriaux. La grandeur qu'elle confère est davantage effective à l'interne, à l'échelle de l'établissement et de la communauté éducative, qu'à l'externe, à l'échelle de l'espace politique territorial. Mais elle a alors une réelle portée : la mise en scène de l'obtention d'un appui extérieur l'optimise et la transforme en ressource puissante pour faciliter par exemple la construction d'accords locaux, souvent difficiles à obtenir.

Les plus sûrs sont cependant les arguments d'ordre pédagogique parce que ce sont ceux que les chefs d'établissement maîtrisent le mieux et sur lesquels leurs interlocuteurs les attendent. Si les chefs d'établissement peuvent emprunter des ressources à d'autres mondes pour entrer en contact, discuter, négocier, leur fond d'argumentaire reste pédagogique. Plusieurs expliquent qu'il serait ridicule de prétendre jouer sur d'autres terrains où, insuffisamment compétents, ils seraient vite mis en défaut. Les débats qu'ils ont portent toujours évidemment sur des questions financières (chercher des subsides) mais chacun doit les mener avec ses propres arguments : il s'agit de discussions entre "professionnels", professionnels de la pédagogie, professionnels du bâtiment, professionnels de l'environnement, de la sécurité, de la politique...

Les contacts constants avec les représentants des collectivités locales, imprégnés des nouvelles formes d'encadrement, valorisent des modèles d'action encore en émergence dans l'éducation nationale. Inspecteurs et chefs d'établissement affirment qu'il ne s'agit pas là d'un marché de dupes mais d'un véritable partenariat dans lequel chacun a besoin de l'autre pour réaliser ses propres objectifs. "Il faut arriver à se mettre d'accord ; ça demande de la négociation, de la diplomatie obligatoirement, parce qu'on n'est pas sur les mêmes registres, on n'a pas les mêmes priorités, pas forcément les mêmes valeurs en dessous. Il faut savoir s'arrêter." (proviseur d'un lycée général). "Les valeurs communes, c'est un bien grand mot ; beaucoup de choses dans la vie se font par réseaux, par cercles de connaissances ; c'est plus ça qui doit jouer." (conseiller régional).

La recherche d'une efficacité au service de l'action éducative oblige à construire des espaces intermédiaires où la régulation passe avant tout par la coordination la meilleure entre les parties prenantes. Ainsi, on peut considérer que les chefs d'établissement occupent une position de médiation, si importante dans la logique managériale (Boltanski & Chiapello 1999) : ils importent au sein de leurs établissements, directement ou indirectement, des

références nouvelles, des référentiels nouveaux, ils transportent tout autant dans leur travail territorial (bassin, secteur, département...) des références et des modes d'agir qui émanent de la "tradition enseignante".

Mais les politiques peuvent parfois aller beaucoup plus loin lorsqu'ils dressent le portrait de l'interlocuteur qu'ils souhaiteraient quand ils négocient avec les établissements. La latitude financière constitue ainsi un point sensible dans un monde où l'argent doit se faire le plus discret possible : or le chef d'établissement ne sera crédible aux yeux de certains que s'il est responsable également sur le plan financier. La crédibilité est une crédibilité financière, le réalisme, un réalisme économique. "Je crois que dans son budget, je sais qu'il n'a pas beaucoup de latitude, [un chef d'établissement] devrait se dégager une marge d'autonomie financière. Il peut se la dégager soit sur le budget de l'établissement, soit en essayant de sensibiliser les élèves, en montrant le coût de chaque chose. Toute action a un coût et s'il n'est pas supporté par les élèves, par le lycée, il faut que ce soit supporté par la société et ça serait bon de financer une part de ces projets par une participation même symbolique des élèves (...) Le chef d'établissement idéal ce serait celui qui apporte une touche, une crédibilité financière à ses projets." (conseiller régional).

Les ressources à requérir sont donc variées et complexes car leur impact s'appuie sur des référents dont l'accommodement ne va pas de soi. Elles sont plus ou moins à disposition des personnes concernées, certaines exigent pour être utilisées de s'affranchir des règles habituelles au monde de l'éducation, d'aller plus loin que ce qui est officiellement autorisé ou culturellement toléré. Il en est ainsi de la recherche de fonds propres, valorisée dans le monde entrepreneurial mais suspecte dans le monde administratif. Pour être crédible auprès de ses interlocuteurs économiques ou politiques, le responsable éducatif devra prendre ses distances avec des habitudes ancrées et sera sous la menace des gardiens de l'ordre éducatif. Mais il peut y parvenir également, et de manière plus efficace encore, en enrôlant dans la bataille les personnels et l'ensemble de son établissement, meilleure façon de construire un rapport de force favorable. "C'est pas un jeu de dupe, c'est un rapport de force; après tout, les rapports humains sont comme ça donc ça dépend de ce qu'on a à proposer. Mais en fait, on s'aperçoit qu'un chef d'établissement qui est suivi par l'ensemble de son établissement constitue, dans ce type de négociation, un poids assez fort parce que un président du Conseil général, un maire, n'a pas envie qu'il y ait des mouvements qui mettent en avant des carences éventuelles ou bien des refus politiques, donc c'est très puissant comme argument et ils en tiennent compte." (principal de collège).

En transportant avec eux leur établissement, leurs enseignants, leurs élèves, leurs parents, ils obtiennent une reconnaissance extérieure qui repose non sur un statut ou une fonction, qui en soi n'impressionnent guère leurs partenaires, mais sur l'image qu'ils donnent d'un professionnalisme valorisé dans les mondes économique et politique. L'efficacité, la force de conviction, la capacité de coordination dont ils ont su faire preuve au sein de leur éta-

blissement leur permettent de se présenter dans les négociations extérieures comme porte-parole légitimes d'un collectif composite et nombreux (Callon 1986) et les dotent d'une grandeur bien supérieure à celle que leur confère la définition administrative de leur fonction (Boltanski & Thévenot 1991). Elles les aident dans bien des cas à imposer leur point de vue, de la même manière que cet extérieur leur permet de construire leur grandeur aux yeux de la communauté éducative.

Vers de nouvelles formes de régulation ?

Ces nouveaux comportements des responsables des établissements mettent fortement en question la définition traditionnelle des prérogatives des inspecteurs territoriaux des services académiques, partagés entre les deux missions qui leur sont imparties et qui correspondent à des modèles d'action peu compatibles. Les fonctions administratives obéissent à un modèle de l'injonction et de la contrainte : le principe en est l'exercice d'un contrôle juridique et disciplinaire aussi bien sur les personnes que sur les collectivités (en l'occurrence les établissements d'enseignement). À ce modèle est associée une forme d'évaluation ex-ante : la grandeur des personnes est mesurée d'abord à la certification originelle, tandis que la base de l'évaluation est constituée d'un ensemble de prescriptions que les personnes doivent respecter pour être accréditées. En revanche, les fonctions de conseil et d'animation s'exercent plutôt sous le modèle de l'argumentation et de la mobilisation : le principe est ici d'inciter les gens à agir dans le sens qu'on a ensemble défini, de les mobiliser sur des objectifs communs. L'évaluation dans ce cas peut s'effectuer ex-post, mais le plus souvent s'y substitue une régulation par accompagnement de l'action.

Les conseils de discipline fournissent une bonne illustration de cette évolution. Dans la logique administrative traditionnelle, ils sont encadrés par des textes très contraignants. Le passage d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori conduit à une multiplication des interprétations locales de ces textes. Dans un des départements étudiés, le nombre annuel de conseils de discipline par établissement varie de 0 à 18. Pour rendre la procédure plus homogène, l'inspecteur d'académie a réuni un groupe chargé de rédiger une charte des conseils de discipline. Sa légitimité est garantie par l'implication de chefs d'établissement dans le groupe. La préoccupation de justice du service public exige en effet de contrôler les écarts entre les établissements. Pour ce faire, l'inspecteur d'académie use d'une méthode managériale, plutôt que de recourir à des injonctions qui n'auraient plus guère de sens. Mais les deux modèles sont liés puisque c'est l'autorité hiérarchique qui détermine ce qu'il est juste de faire : elle encadre la construction

d'un intérêt commun au nom duquel les spécificités de chaque établissement sont largement gommées.

Mais il est des domaines où le management sert de référence encore plus directe : on trouve ainsi, dans les services académiques, de plus en plus de personnes assurant, sur un temps limité, des fonctions de conseil autour de missions de type transversal, à la manière de la démarche managériale par projets. Une fois que leur mission est terminée, et à la différence des cadres des entreprises, ces responsables de projets sont assurés, en tant que fonctionnaires, d'avoir d'autres missions à exécuter.

Au bout du compte, l'évolution relevée touche les fonctions administratives elles-mêmes, les fonctions de conseil tendent à supplanter celles de contrôle ou, plus exactement, le contrôle exercé par les inspecteurs tend à prendre la forme plus subtile du conseil ou de l'incitation souple. Chez les inspecteurs comme chez les chefs d'établissement, la décentralisation a imposé, notamment à travers la multiplication des partenariats, une généralisation du modèle de la mobilisation qui s'exerce aussi bien à l'interne (dans un souci de coordination entre fonctionnaires de l'éducation nationale) qu'à l'externe (dans la recherche d'un enrôlement de partenaires dotés de ressources spécifiques). Les maîtres-mots requis sont alors ceux de projet, de partenariat, de réseau, à la manière de ce que Luc Boltanski met en évidence dans son analyse du passage d'un ancien modèle de management, centré sur la tâche et l'organigramme, à un nouveau modèle où dominant la notion de projet et la forme du réseau (Boltanski & Chiapello 1999).

Mais cette autonomie a sa contrepartie. Quand on veut passer du commandement par la contrainte à la coordination par la persuasion, la concertation ne suffit pas en soi, il est nécessaire d'initier les responsables des établissements à une culture d'encadrement qui leur fait largement défaut. D'où un accroissement de missions comme le conseil, l'évaluation mais aussi la formation et la régulation de l'autonomie, qui visent toutes, au bout du compte, à obtenir un consentement éclairé aux nouvelles règles. Les responsables éducatifs n'ont plus pour seule mission d'exécuter ou de faire exécuter une politique nationale : ils doivent désormais procéder, à la manière des managers, à son ajustement contextuel. Ils doivent pour cela motiver et mobiliser les personnels : à tous les niveaux, l'autonomie et la responsabilité ont pour principales limites la réalisation des objectifs fixés et l'obtention des résultats espérés.

Mais c'est avant tout au niveau de l'établissement que se posent de façon criante les problèmes de régulation du système. Les personnels de direction se trouvent, par leur position statutaire, dans une situation exemplaire d'interface entre des mondes aux références apparemment peu conciliables. La complexité de la coordination collective de l'action dont ils sont chargés tient principalement à deux ordres de phénomènes : d'une part les transformations institutionnelles déjà évoquées délèguent à l'échelon local les ajus-

tements sociopolitiques du système et constituent en conséquence l'établissement en centre d'un réseau de groupes aux intérêts différents; d'autre part la crise de mobilisation professionnelle des enseignants et la déstabilisation de la forme scolaire traditionnelle (Demailly 1991) confrontent l'institution au niveau local à des problèmes de contrôle de pratiques et de soutien moral des personnes en même temps que d'organisation d'une rénovation du système éducatif et donc de stimulation de l'innovation à la base.

Les anciens modes de régulation internes privilégiaient la conformité à de "bonnes pratiques", fortement normalisées, définies à la fois par des textes officiels, des programmes et des cultures professionnelles, cadres prescriptifs organisateurs des formations initiales ou des concours de recrutement, régulièrement réactivés par les corps d'inspection (Lang 1999). À partir des années 1980 on observe l'émergence d'un mode de régulation qui tente de promouvoir une obligation de résultat, une dynamique de rationalisation technique de l'activité professionnelle, ouvrant un espace d'action pour les chefs d'établissement, préconisant une culture de l'évaluation et de la communication: les acteurs doivent tenir et rendre compte des effets de leurs actions tant à l'intérieur de l'institution qu'à destination du public.

Ces régulations internes ne peuvent être que de type normatif parce que l'autonomie des enseignants est condition de l'accomplissement de leur métier, toute action pédagogique étant un montage complexe, une construction personnelle et sociale irréductible à une rationalité seulement technique. Mobiliser les personnels enseignants suppose alors souvent de transformer les manières d'être au métier, les attentes, les définitions du bien développées par les groupes professionnels. Ces régulations reposent donc sur un travail d'enrôlement pour obtenir le consentement ou l'adhésion des acteurs, dans la mesure où les postures éthiques (et politiques) sont essentielles dans l'exercice professionnel, sauf à réduire l'éducation à une activité de prestation de services (Demailly et al. 2001).

Les chefs d'établissement sont confrontés à des exigences qui les conduisent à de nouveaux rapports aux métiers enseignants: développer une culture managériale de l'efficacité, encourager l'innovation, mais aussi élucider la politique de l'établissement, mettre en débat les éléments d'une nouvelle éthique tournée vers la solidarité collective, la signification d'un service (du) public juste et démocratique dans les conditions actuelles de la scolarisation. Au regard de ces ambitions, les leviers d'action, outre la persuasion, sont limités et indirects: il s'agit essentiellement de la gestion de la dotation horaire globalisée (DHG), de l'organisation pédagogique de l'établissement et de la présidence de son conseil d'administration.

Ces évolutions de la configuration et du cadre idéologique de l'action éducative confèrent aux chefs d'établissement une double légitimité qui fonde leur capacité à mobiliser les personnels autour du projet de l'établisse-

ment: elle renvoie d'une part à la rationalisation moderniste qu'ils seraient susceptibles de porter, d'autre part à des valeurs (justice, démocratisation) qu'ils revendiquent (Pelage 1998). Mais alors que la reconnaissance de cette légitimité au sein de l'établissement constitue un enjeu identitaire fort pour ces personnels d'encadrement, elle rencontre localement des difficultés ou des limites. D'une part les interventions des chefs d'établissements dans le secteur pédagogique évitent deux éléments constitutifs des métiers enseignants: le champ des savoirs enseignés, le domaine du face à face pédagogique proprement dit, symbole par excellence de l'autonomie des enseignants. D'autre part la régulation se dégrade souvent dans une approche techniciste du management, réduisant l'analyse des actions éducatives aux seuls résultats des évaluations des performances de l'établissement sur le marché scolaire; cette dérive instrumentale, peu mobilisatrice, tend à enfermer les acteurs dans leur propre système de convictions; l'évaluation n'est plus alors utilisée comme outil de régulation des actions et des dispositifs locaux mais comme moyen pour asseoir la position et la légitimité institutionnelles du chef d'établissement qui se pose comme représentant des attentes des usagers et garant du bon fonctionnement du service public. Enfin ces régulations locales peuvent être paralysées par des conflits de légitimités aux figures très différentes selon les contextes. Dans certains établissements, s'inscrivant dans les formes les plus traditionnelles d'exercice de leur métier, une part des enseignants se réclame volontiers d'un double système de références, le micro-espace de la classe, la plupart du temps fermé de facto au chef d'établissement, et l'horizon de finalités universelles, qu'elles soient d'ordre politique ou culturel, ignorant ainsi l'ordre construit localement et son organisation, définis par un projet, des attentes des publics, des performances, etc. Dans d'autres établissements, particulièrement dans des secteurs réputés difficiles, le conflit, à l'opposé, concerne l'objet de la régulation locale: les enseignants reprochent au chef d'établissement son peu d'investissement dans la construction de l'ordre interne à l'établissement, condition première pour faire tenir la situation scolaire, au profit des exigences de l'institution définies au niveau national ou régional que l'établissement devrait "opérationnaliser" localement (produire une hausse générale du niveau de qualification initiale, favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail, etc.), exigences vécues par les acteurs de l'établissement comme imposées de l'extérieur, irréalistes et inadaptées aux priorités locales.

Les chefs d'établissement sont donc confrontés à une situation doublement nouvelle, caractérisée en premier lieu par le déplacement des régulations du système au niveau intermédiaire, puisque, à la fois représentants de l'État et dirigeant un établissement autonome, ils sont responsables de la politique de l'établissement, en second lieu par la convergence sur leur fonction d'intérêts et d'attentes divergentes, formulées en termes d'injonction de

résultats, de retour local sur investissement, d'autonomie des corps enseignants, de conflits de valeurs, etc. Confrontés à des exigences sans "commune mesure" parce qu'appuyées sur des référentiels différents, et ayant des domaines d'action de droit et de fait limités, ils développent leurs compétences dans plusieurs champs d'intervention privilégiés.

Le premier de ces champs d'intervention est celui de la communication externe et d'une part importante des relations avec les partenaires extérieurs : le consensus est large sur cette responsabilité, plus largement acceptée dans les enseignements généraux. Les chefs d'établissement, vigilants quant à l'image de l'établissement sur le marché scolaire, se font bien souvent les porte-parole des attentes locales. Dès lors, le rapport à l'environnement, perçu par les acteurs comme une ressource ou un obstacle, est source de débats sur ses limites, sur la perméabilité des relations ; les anciennes frontières entre monde du dedans, régi par un ensemble de règles spécifiques et de coutumes, et monde du dehors se sont affaiblies, entraînant par là une évolution et une diversification des modes de régulation, le chef d'établissement étant tour à tour porteur de critères d'évaluation traditionnellement externes à l'institution et représentant des légitimités internes à l'extérieur.

Un second champ d'intervention est un terrain pédagogique spécifique : la vie scolaire, l'orientation et l'insertion des élèves. Les enquêtes (Guillaume 1997) montrent un surinvestissement des chefs d'établissement sur un terrain qui, s'il est moins prestigieux aux yeux des enseignants, non seulement est socialement stratégique mais déborde le champ de l'établissement et permet de construire un réseau aux dimensions bien plus larges.

Un troisième champ d'intervention est enfin le conseil d'administration. Cet espace politique par excellence permet (ou ne permet pas) au chef d'établissement d'asseoir son pouvoir à l'interne mais aussi à l'externe, via l'image de sa fonction et de la maîtrise qu'il en donne aux membres extérieurs à l'éducation nationale siégeant au conseil. Lieu essentiellement d'information, de réflexion, de prise de décision et de contrôle plus que de partage des responsabilités, aux dires des chefs d'établissement (Guillaume & Maresca 1993), il permet un travail de réduction de la complexité et d'enrôlement des acteurs : les dossiers produits, les priorités mises en avant, les politiques construites fabriquent des représentations du monde dont le chef d'établissement sera porteur au-delà du conseil, en particulier hors l'établissement.

Conclusion

Le système scolaire français est passé en quinze ans d'un niveau de régulation national de ce que doivent faire les unités locales (essentiellement les établissements), via la chaîne hiérarchique, à un espace de régulation

intermédiaire où les informations, les incitations, les références circulent et interagissent. Le contrôle systématique par le sommet est devenu quasi impossible et les chaînons hiérarchiques s'inscrivent eux-mêmes, en définitive, dans cette circulation territoriale. Ils conservent un certain poids, mais qui n'est jamais donné d'avance : l'impact hiérarchique est variable d'un lieu à l'autre et dépend avant tout des rapports de force locaux, si bien qu'il peut évoluer en même temps que changent les personnes.

Malgré ces fractures, ces légitimités ou ces mondes sans commune mesure, l'observateur peut faire le constat d'une cohérence acceptable. Cette cohérence ne renvoie pas seulement à une sorte de bonne volonté, de recherche de terrains d'entente : les différences peuvent être lues comme complémentarités, complémentarités des compétences, des capacités, des informations, des références. Mais cette action collective a forcément un moteur, qui coordonne les initiatives et se pose en médiateur des partenaires ou associés. Ces médiateurs locaux ou territoriaux établissent aussi la donne de la régulation nécessaire en empruntant à des registres de l'efficacité qui vont de la seule recherche du retour sur investissement à celle de la justice sociale.

Les cadres de l'éducation nationale, qui se sentent de moins en moins liés par une soi-disant culture commune, peuvent jouer ce rôle de médiation. Ils conservent certes entre eux un fond idéologique partagé, mais c'est avant tout le rapport entre la position occupée dans l'institution et celle occupée dans l'espace territorial qui détermine leurs choix. De cette manière, les rapprochements avérés ici ou là entre fonctions d'encadrement de différents niveaux (établissement et service académique par exemple) sont bien davantage le fruit d'un travail de partenariat construit sur la convergence des intérêts que sur de quelconques a priori culturels.

Certes le propos développé dans cet article est en partie prospectif. Il vise à donner une grille d'analyse des situations qui, malgré leur hétérogénéité, empruntent toutes, avec plus ou moins de rapidité, des éléments d'un mode de fonctionnement dont on peut parfois se demander s'il n'oblige pas à constater l'éclatement de la notion de système éducatif.

Bibliographie

- AFFICHARD J. (dir.) 1997 *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, Paris, L'Harmattan
- BLANCHET R. et al. 1999 *La revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire*, rapport au Ministre de l'éducation nationale
- BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E. 1999 *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard
- BOLTANSKI L. & THÉVENOT L. 1991 *De la justification*, Paris, Gallimard

- CALLON M. 1986 "Some Elements of a Sociology of Translation; Domestication of the Scalops and the Fishermen of St-Brieuc Bay", in J. Law (ed.) *Power, Action and Belief*, London, Routledge and Kegan Paul
- DEMAILLY L. 1991 *Le collège : crise, mythes et métiers*, Lille, PUF
- DEMAILLY L. 2000 Management et évaluation des établissements, in van Zanten A. (dir.), *L'école, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte
- DEMAILLY L. (dir.) 2001 *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*, Bruxelles, De Boeck
- DEROUET J.-L. & DUTERCQ Y. 1997 *L'établissement scolaire : autonomie locale et service public*, Paris, ESF
- DUBAR C. & LUCAS Y. 1994 *Genèse et dynamique des groupes professionnels*, Lille, PUF
- DUTERCQ Y. 1998 "Autonomie des établissements et initiatives des équipes d'encadrement", in Actes du colloque international *Piloter des systèmes éducatifs en évolution. Le rôle de l'encadrement* (nov. 1997), Ministère de l'éducation nationale (DPATE) et CRDP de Poitou-Charente
- DUTERCQ Y. 2000 *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*, Paris, PUF
- FAURE A. (dir) 1996 *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan
- GRELLIER Y. 1998 *Profession : chef d'établissement*, Paris, ESF
- GUILLAUME F. 1997 "Les chefs d'établissement", *Éducation et Formation*, n49
- GUILLAUME F. & MARESCA B. 1993 "Les chefs d'établissement et l'autonomie", *Éducation et Formations*, n35
- LANG V. 1999 *La professionnalisation des enseignants*, Paris, PUF
- LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT 1997 *Éducation et formations*, n49, Paris, Ministère de l'Éducation nationale (DEP)
- LOUIS F. & TROCMÉ B. 1996 *L'association en réseaux d'établissements scolaires*, Paris, CNDP
- MABILEAU A. 1993 (dir.) *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan
- MARESCA B. et alii 1993 "L'Autonomie de l'établissement", *Dossiers Éducation & formations*, n28
- MULLER P. (dir.) 1992 *L'administration française est-elle en crise?* Paris, L'Harmattan
- NEAVE 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 n1-2, p7-23
- OBIN 1993 *La crise de l'organisation scolaire*, Paris, Hachette éducation
- PAIR C. 1998 *Faut-il réorganiser l'éducation nationale?* Paris, Hachette éducation
- PELAGE A. 1998 Les transformations de la fonction de proviseur, in Bourdoncle R. & Demailly L., (dir.), *Les professions de l'éducation et de la formation*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion
- PELLETIER G. 1996 "Chefs d'établissement, innovation et formation: De la complexité aux savoirs d'action", in Bonami M. et Garant M. (dir.) *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation*, Bruxelles, De Boeck
- PELLETIER G. & CHARRON R. (dir.) 1998 *Diriger en période de transformation*, Montréal, AFIDES
- ROBERT A. 1993 *Système éducatif et réformes*, Paris, Nathan
- WARIN P. 1993 *Les usagers du service public*, Paris, L'Harmattan

L'autoévaluation, une nouvelle mission du système éducatif

MICHAËL SCHRATZ
Université d'Innsbruck
Autriche

On peut reconnaître l'état d'une société à la manière dont elle organise son système éducatif car en lui se reflètent les attentes par rapport à la génération future¹. Aussi l'école est-elle le lieu de la *reproduction* et le lieu du *changement* (Schratz 1996, 23). À l'aide des structures d'hier elle doit éduquer et former des jeunes gens pour en faire des citoyens majeurs. Ce champ de tension conduit au fait que l'école n'a pas le droit de faire ce qu'elle doit (Gronemeyer 1996, 17), c'est-à-dire se libérer de la dépendance des "normes conservatrices". Par ailleurs la théorie des systèmes nous enseigne que ceux-là ne peuvent se survivre que s'ils "s'inventent eux-mêmes" (Deissler 1997). Ainsi se pose à l'école et à l'enseignement la question de savoir comment ils peuvent se réinventer eux-mêmes dans le cadre de ces obligations contradictoires que sont la conservation et le changement.

Les contradictions d'un système sont visibles à ses points d'articulation car, en raison de leur centrage sur eux-mêmes, les éléments du système ne s'assemblent pas sans difficulté. Ces défauts sont d'autant plus manifestes que les sous-systèmes ont davantage de marge de manœuvre dans leur organisation autonome. Dans le système éducatif les dissonances se font jour surtout lors du passage d'un type d'école à l'autre (par exemple : école primaire → lycée, enseignement général → enseignement professionnel), dans les régions avec une articulation forte du système scolaire entre les différents types d'écoles (par exemple : Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule), lors du passage d'un sous-système à l'autre (par exemple : baccalauréat → université, école → économie), au plan international entre les différents systèmes scolaires (par exemple : passages transnationaux, reconnaissance des diplômes entre les différents pays).

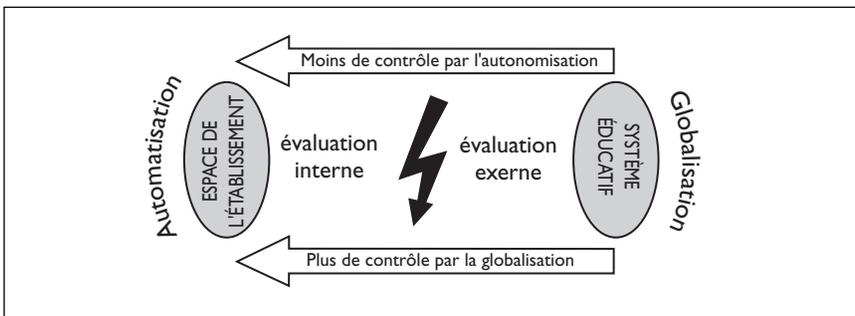
¹ La traduction a été assurée par Alain Le Verger et la relecture par Yves Dutercq

Lorsque le guidage du système éducatif était plus fort, les problèmes d'articulation apparaissaient aussi, mais on effectuait des corrections. Avec la décentralisation et l'autonomisation du système scolaire, ces problèmes d'articulation deviennent politiques et économiques car les éléments du système peuvent davantage développer leur caractère propre. Ce que renforce aussi la nouvelle répartition du pouvoir de guidage dans tout le système éducatif: travail sur les projets d'établissement, redéfinition du contrôle scolaire, formulation de standards de qualité et mesures d'évaluation, élaboration d'indicateurs et de "benchmarks" de l'UE.

Vers une nouvelle distribution du pouvoir (de guidage)

Nous vivons une période de redistribution des forces de guidage (Schratz 1998 et 1999a.). L'État a abandonné son pouvoir de guidage sur les sous-systèmes, car il ne peut plus fonctionner selon le vieux schéma qui autorisait des solutions générales fournies pour des problèmes spécifiques. On emploie des termes comme "société du risque", "société du vécu" pour formuler le fait que ce qui est individu(el) a commencé à s'individualiser. Les mouvements de privatisation ou d'autonomisation d'éléments entiers du système social correspondent à ces tendances d'individualisation des individus. Une forme de cette évolution est l'autonomisation du système scolaire, qui a conduit à redéfinir le rapport entre liberté et responsabilité, entre autoguidage et contrôle (Liket 1993), ce qu'illustre le graphique suivant (cf. fig.1).

FIGURE I
CONFLIT D'ARTICULATION ENTRE GLOBALISATION ET AUTONOMISATION



En raison de l'abandon du pouvoir décisionnel par la bureaucratie scolaire centrale, l'espace décisionnel des établissements a été accru et par voie de conséquence la pression du contrôle central a diminué: le contrôle

de type traditionnel ne peut plus être effectué. Tandis que l'autonomisation du système scolaire a ouvert des marges de manœuvre, au plan des systèmes scolaires une globalisation s'est mise en marche qui —à l'instar des principes d'économie politique— conduit à une restructuration des instances de pouvoir et de contrôle. C'est pourquoi, comme pour l'évolution économique, on retrouve dans l'école ces aspects qui sont importants dans le monde de l'entreprise: "d'abord la formation de l'organisation apprenante et intelligente, ensuite un changement de structure du travail —du travail industriel d'inspiration taylorienne à un travail fondé sur le savoir— et finalement l'ubiquité de produits intelligents qui sont caractérisés par le fait que leur valeur réside dans l'intelligence investie, c'est-à-dire dans la capacité de principe à proposer des choix de décision en fonction d'une situation donnée" (Willke 1997, 13).

Le fait qu'il existe déjà des publications sur ce sujet comme *Die lernende Schule* (Schratz, Steiner-Löffler 1998) ou *The intelligent school* (MacGilchrist, Myers, Reed 1997) est un indicateur de ces processus analogues; l'évolution de cours fermés d'après des modèles de base d'un système taylorien (schéma linéaire vrai/faux) vers des formes ouvertes d'apprentissage par le travail libre, les programmes hebdomadaires et les projets met sur la voie d'un travail fondé sur le savoir. L'exigence de qualifications clés, par les milieux économiques, et de capacités à étudier, par l'enseignement supérieur, montre que les produits pédagogiques intelligents doivent être autre chose qu'un savoir reproductible. Willke (1997, 13) évoque ici "une dissonance cognitive des systèmes" qui se manifeste au cours de l'évolution vers une société du savoir. On peut parler d'une société du savoir ou d'une société fondée sur le savoir, si les structures et les processus de reproduction matérielle et symbolique d'une société sont si imprégnés d'opérations cognitives que le traitement de l'information, l'analyse symbolique et les systèmes d'expertise prévalent par rapport aux autres facteurs de reproduction.

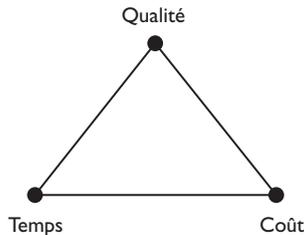
Le passage de la reproduction à la transformation se reconnaît surtout au fait que les routines ne sont plus opérantes et que les discordances doivent être surmontées par une démarche souple. C'est pourquoi retentit en de nombreux endroits l'appel à l'esprit d'innovation, à la créativité, à la flexibilité etc. Ce sont plus que des mots à la mode (cf. l'analyse critique de von Hentig 1998). D'après Richard Sennett (1998) l'usage moderne du mot flexibilité recouvre un système de pouvoir à trois éléments: la transformation discontinue des institutions, la spécialisation flexible de la production et la concentration du pouvoir sans centralisation. Ces trois évolutions sont reconnaissables dans le sous-système scolaire, ce que je me propose de démontrer maintenant.

La transformation de l'école

L'effet de la transformation discontinue de l'école se manifeste dans la difficulté à mettre sur pied des systèmes d'assistance viables qui soutiennent les écoles dans leurs efforts de réorientation. Alors que d'un côté la mise à profit d'espaces autonomes d'organisation ouvre de nouvelles perspectives d'autodéveloppement, les circonstances dans lesquelles les acteurs doivent y être habilités (empowered) vont dans le sens inverse: dans certains cas on renforce les exigences à l'égard des enseignants (accroissement de l'horaire de service, alourdissement des effectifs des classes, allongement de la présence sur le lieu de travail etc.), dans d'autres cas les moyens sont précarisés (restrictions de l'autonomie financière, suppression de postes, changement d'affectation de budgets, etc.), de nombreuses contraintes nouvelles sont formulées qui compromettent le travail à long terme. On retrouve, dans les différents groupes de travail et de pilotage qui, au sein des écoles, s'orientent vers une gestion autonome, ce que dit Sennett (1998, 70): "la surcharge de travail de certains groupes en raison de la diversité des tâches est une constante de la restructuration d'une entreprise". J'entends régulièrement parler des difficultés que les enseignants éprouvent pour trouver l'espace temps qui leur permettra de réaliser dans l'école le travail pratique de développement attendu.

De la même manière, les méthodes d'organisation du travail pour le développement scolaire proviennent en grande partie d'une gestion de l'entreprise qui évolue dans le champ de tension de l'économie de marché que forme le triangle temps/coût/qualité (cf. fig. 2).

FIGURE 2
CHAMP DE TENSION DE L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ



Dans la plupart des entreprises c'est la dynamique "mieux, plus vite et moins cher" qui dicte le marché; chaque entreprise veut (doit ?) produire son produit plus vite, meilleur marché et mieux pour pouvoir subsister dans un contexte de croissance économique sans frontières. Si l'école veut (doit ?)

affronter cette évolution tardive du capitalisme et du marché —et les signes en sont déjà nombreux— elle court le risque de perdre son sens propre. L'éducation nécessite du temps (ce que nous rappelle l'étymologie grecque d'école *σχολη*, c'est-à-dire "loisir") et si le temps nécessaire pour le processus éducatif n'est plus disponible, l'école perd son sens véritable: ne s'agit-il plus que de dispenser des savoir-faire répondant aux besoins du marché ou bien se consacre-t-elle encore aux questions de l'éducabilité ?

L'école, comme lieu de reproduction et de transformation, court le risque de tomber dans le piège de la globalisation ou de devenir "la putain du progrès" (Gronemeyer 1996). Le guidage des systèmes scolaires doit structurer le processus de changement de sorte que celui-ci soit guidable "sur place" par les acteurs: "Chaque changement vit de la dialectique entre l'orientation vers les processus/la mise en système des processus (= durée) et l'orientation vers l'innovation (= changement) ainsi qu'entre l'orientation vers les résultats (= distance) et l'orientation vers les personnes (= proximité). Dans l'aspiration à la durée se manifeste le besoin de sûreté et de fiabilité. Les individus ont besoin de clarté, d'orientation, de confiance. Aucun enfant ne pourrait grandir s'il ne se trouvait dans un contexte fiable. Il ne pourrait pas élaborer de confiance première... Les organisations ont aussi des aspects biographiques. Là aussi le calme, la constance et la fermeté sont de bonnes bases de croissance et de développement." (Schley 1998, 28)

Concentration du pouvoir sans centralisation

La concentration du pouvoir sans centralisation est le plus grand défi qui se pose à la poursuite du développement de l'école et une conséquence de la culture de la flexibilité. Elle est avant tout visible dans le slogan actuel de "l'assurance de la qualité". Chaque époque a ses "mots-phrases" qui sont des "repères pour la représentation qu'elle a de la vie". Pour l'époque moderne, d'après Hartmut von Hentig (1998, 9) il s'agissait des mots humanité, Lumières, progrès et performance. Dans la période post-moderne se profile le concept de "qualité" dont tout le monde parle mais dont personne ne sait ce qu'il faut entendre par là. Qui pourrait être contre la qualité ? Ce concept doit donc être classé parmi ceux qui sont incontournables dans le débat social en tant que "discours protégé" (Dahler-Larsen 1998).

Alors que la notion de qualité se détermine dans le monde économique en référence à la clientèle, par le biais de la vente d'un produit ou d'une prestation de service, cette notion n'est pas facile à définir dans le secteur de l'école et de l'enseignement. Qui est la "clientèle" ? Est-ce que l'enseignement est une "prestation de service" ? Quel est le "produit" ? Des questions en cascade qui occupent une place importante dans le débat scolaire actuel... et

entraînent d'autres questions, primordiales... Qu'est-ce qui caractérise une "bonne école"? Quelles sont les caractéristiques d'un "bon enseignement"? Quelles qualifications les élèves doivent-ils acquérir pour être préparés à l'avenir? (Radnitzky & Schratz 1999).

Pour "maîtriser" la qualité, c'est-à-dire soumettre les processus de travail et de production à des critères de qualité, le secteur économique a mis en place des dispositifs qui doivent garantir une certaine standardisation de cette qualité (par exemple les normes ISO). Cette pensée de la qualité a conduit au fait que ces "valeurs" font leur entrée dans le domaine non économique; ainsi emploie-t-on des termes comme "garantie de la qualité", "souci du client", "prestation de service" dans le système éducatif lui aussi. Les publications nationales des "Schoolrankings" en Angleterre, les efforts pour standardiser la garantie de la qualité en Europe (EFQM i.e. "European Foundation for Quality Management") et les études comparatives à l'échelle du monde (TIMMS i.e. "Third International Mathematics and Sciences Study") montrent qu'on n'a pas simplement repris les notions mais aussi les modèles de pensée qu'elles recouvrent.

Elles sont aussi le reflet des tendances à la globalisation du secteur économique où le pouvoir de guidage, abandonné au plan national, est délégué "vers le bas" en ce qui concerne les processus décisionnels dans les différents secteurs et "vers le haut" en ce qui concerne le contrôle des "output". Il n'est donc pas étonnant que, dans le débat actuel sur la qualité, les discussions sur la politique éducative entre l'offensive TIMMS à un niveau global (Stevenson 1998) et les débuts d'autoévaluation des écoles, qui doivent être rodés par les acteurs locaux, menacent de dépasser l'aptitude des écoles à gérer les problèmes (MacBeath et al. 2000).

La qualité : un objectif

Jusqu'à présent le contrôle de la qualité d'une école résidait dans le fait que les performances des élèves étaient assez régulièrement contrôlées par les enseignants dont les capacités étaient évaluées à leur tour par l'inspection scolaire (surtout au début de leur activité). En raison de l'évolution actuelle vers un autoguidage par l'intermédiaire des projets d'établissement, la définition de la qualité a besoin, en fonction des objectifs que l'école s'est elle-même fixés, d'un concept qui ne se fonde plus sur un contrôle ponctuel extérieur, qu'il soit interne ou externe: car plus une école est autonome, plus forte est pour elle la nécessité de planifier, de réaliser et d'évaluer des activités de contrôle de l'efficacité, ce qui signifie qu'elle gagne en marge de manœuvre et de responsabilité quant à la "garantie de qualité".

À propos des innovations dans le secteur scolaire, il est à la mode de parler d'évaluation au lieu de contrôle pour expliquer dans un domaine déjà fortement réglementé comment on peut apprécier de façon pertinente l'effet de transformations consciemment organisées. Celui qui, dans la pratique scolaire, aborde le thème de l'évaluation se trouve rapidement confronté aux réactions les plus diverses. Elles vont du refus spontané ("on a déjà eu ça dans les années 1970") à la curiosité prudente doublée de scepticisme ("bon, s'il ne s'agit pas de contrôle, on veut bien écouter"). Et la méfiance revient régulièrement dans les discussions sur ce qu'est la qualité dans le travail éducatif de l'école maternelle à l'université.

Par-delà les réactions émotionnelles que la notion d'évaluation provoque, il n'est pas facile pour les personnes intéressées par ce sujet de trouver l'orientation souhaitée : d'une part il est toujours aussi difficile de dégager des critères de réussite clairs et "objectifs" concernant l'enseignement comme l'école, bien que la recherche ait produit un grand nombre d'enquêtes sur les critères permettant d'apprécier la qualité de l'école (Sammons 1999). On a parfois l'impression que ces connaissances accumulées n'ont qu'une faible répercussion sur la pratique de l'évaluation des écoles, ce qui est fort inquiétant car il est impossible de ne pas entendre la demande de qualité politiquement motivée et économiquement légitimée.

Comme on ne peut pas, à la lumière de l'évolution de la recherche sur la qualité scolaire, formuler de normes ayant une valeur générale pour une définition interne de la qualité (Thonhauser 1996), les mesures d'évaluation externes conduisent souvent à des conflits à la limite entre l'école et le système global, que ce soit par la voie de systèmes de tests globalement standardisés comme TIMMS, dont la validité est mise en cause par ses adversaires, que ce soit par la voie du système d'inspection scolaire, dont la fonction classique de contrôle est de plus en plus suspectée de peu d'incidence sur le développement de l'école et de l'enseignement (Schratz 1996b). On perçoit le même conflit, qui lui non plus ne trouve pas de solution, dans le débat actuel sur les tests mis en place dans quelques *Länder* (Schmitz 1998, Raab & Becker 1998). Le problème c'est que tout le monde veut ce qu'il y a de mieux pour l'école ! Mais un grand désaccord existe sur ce qu'on entend par là. Ainsi la notion d'évaluation devient un cheval de bataille dans le débat sur la qualité.

Compte tenu de cette situation de départ incertaine, il me semble judicieux de poser les questions suivantes pour clarifier la réflexion :

- Qu'est-ce que la qualité ?
- Qui évalue, pourquoi et comment ?
- Qui sont les pilotes ?

Qu'est-ce que la qualité ?

Comment mesure-t-on, comment développe-t-on la qualité ? Que signifie évaluer la qualité ? Et d'abord qu'est-ce que la qualité dans le domaine de l'école et de l'enseignement ? De la réponse à cette question résulteront des directives voire des normes pour les exigences de qualité, qu'elles viennent de l'école elle-même ou d'une instance externe. Dans le secteur économique on connaît essentiellement cinq visions de la qualité (Hämäläinen & Jakkusihvonnen 1999) :

- ☞ la vision absolue : la qualité est ce qu'il y a de mieux ("search for excellence") ;
- ☞ la vision basée sur le produit : la qualité est une caractéristique mesurable de façon exacte ;
- ☞ la vision axée sur les normes : la qualité est ce qui correspond aux normes ;
- ☞ la vision orientée vers l'usage : la qualité est ce que veut le client ou la cliente ;
- ☞ la vision basée sur la valeur : la qualité est monnayable ("value for money").

Même s'il est impossible d'appliquer directement ces interprétations émanant du monde économique au monde de l'éducation et de la formation, on retrouve celles-ci sous des formes différentes dans le secteur éducatif.

☞ La vision absolue se retrouve dans le monde éducatif quand sont distingués le/la meilleur/e élève, le meilleur dispositif ou la meilleure école : les "premiers de la classe", les "olympiades" des matières ou encore la récompense accordée au système scolaire le plus novateur (Bertelsmann 1996).

☞ La forme classique de la qualité pédagogique est l'évaluation des résultats scolaires par la notation, normalisée en notes chiffrées. La transposition d'un système normatif à caractère scientifique et technique dans le domaine de la pédagogie est sans cesse remise en question (Weiss 1989). On essaie par des tests transnationaux de saisir les composantes subjectives dans le jugement du professeur afin de parvenir à une standardisation, si possible mondiale (TIMMS, PISA...).

☞ La référence à des exigences standard, sous la forme, dans le monde économique, de systèmes de normes (par ex. DIN, ISO), correspond aux référentiels disciplinaires et transdisciplinaires. Dans les divers systèmes scolaires, les modalités de contrôle de la réalisation de la qualité sont différentes, depuis les mesures de vérification intersubjectives (normes du baccalauréat) jusqu'aux tests nationaux (à nouveau par la référence au produit vue en ☞).

☞ Les écoles constituent un bien public si bien que —comme pour l'orientation vers le client dans le domaine économique— les ayants droit

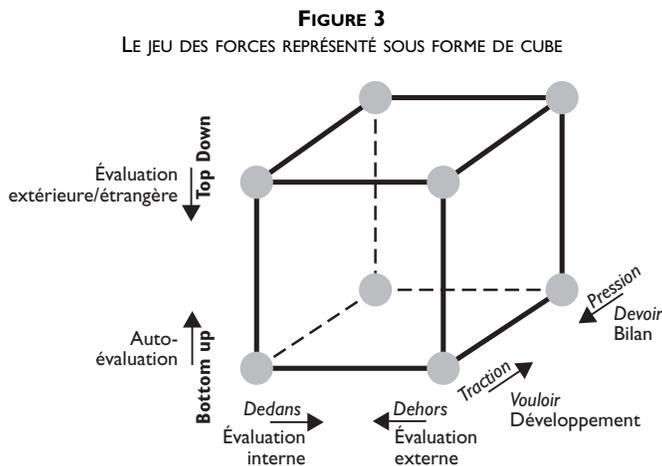
(“stakeholders”) formulent à leur égard des exigences. Ce sont non seulement les élèves et les responsables de leur éducation mais aussi les milieux économiques, les personnels de l’enseignement supérieur et bien d’autres groupes sociaux qui prennent part, parfois fortement, au débat médiatique.

▣ L’argument fondé sur la valeur émane essentiellement des milieux politiques parce que l’administration scolaire est, dans le cadre des mesures budgétaires, de plus en plus soumise à une pression de légitimation et parce que les moyens financiers utilisés sont de plus en plus encadrés.

Le débat sur la qualité relie souvent les différents argumentaires entre eux pour donner plus de poids à un point de vue : “Ces dernières années nous avons investi tant d’argent dans la formation scolaire ▣, mais dans les rankings internationaux nous sommes quand même dans le tiers inférieur ▣”. Les cinq approches ont toutes en commun qu’elles n’ont pas d’unité de mesure préexistante pour ce qu’on désigne par qualité. Au contraire le “pouvoir de définition” revient aux différents décideurs respectifs avec des conséquences diverses dans les pratiques scolaires. Car le développement de la qualité est un processus multi-niveaux qui se compose de la convergence de plusieurs forces. Trois lignes de forces me paraissent être à ce propos particulièrement significatives comme on va le voir.

Qui évalue, pourquoi et comment ?

La convergence des forces évoquées dans les questions (qui ? pourquoi ? comment ?) définit les rapports de forces dans l’évaluation de l’école et de l’enseignement ce que la figure 3 (Schratz & Steiner-Löffler 1999, 6) représente sous forme de cube.



La **première dimension** résulte de la relation entre “bottom up” et “top down” ($\uparrow\downarrow$), c'est-à-dire entre autoévaluation et évaluation externe. En l'occurrence il s'agit de l'“ownership”, c'est-à-dire du problème de celui qui contrôle l'évaluation. Est-ce que je veux apprendre quelque chose ou bien est-ce que c'est quelqu'un d'autre qui me/nous jugera ou bien jugera mon/notre travail? L'autoévaluation est alors le fait pour une école de vouloir connaître la qualité de son enseignement en mathématique à l'instant présent. Une évaluation étrangère serait —par exemple dans le cadre d'une étude internationale— de mettre en place un test standardisé au moyen duquel on évalue les performances des élèves en mathématiques.

La **deuxième dimension** est celle du rapport entre l'évaluation interne et l'évaluation externe ($\rightarrow\leftarrow$). Ici il s'agit de savoir si “les moyens du bord” de l'établissement suffisent pour effectuer l'évaluation ou bien si on fera appel à quelqu'un de l'extérieur, par exemple une personne “ami(e) critique” qui apportera une perspective extérieure. Ainsi on exploite un regard étranger pour dépister les défauts cachés et provoquer à ce sujet une discussion sur la qualité.

La **troisième dimension** se réfère à la confrontation entre développement et bilan ($\nearrow\swarrow$). Le développement se réfère à une forme d'évaluation auto-initiée par laquelle un établissement recherchera où résident ses faiblesses. Il y a bilan lorsqu'on demande à un établissement de justifier son stade actuel de développement par exemple vis-à-vis de l'administration scolaire centrale. Dans le cadre de l'exploitation de résultats dans les tests internationaux, un système scolaire doit à grande échelle rendre compte de la qualité dans une matière spécifique. Il y a entre ces deux pôles une relation délicate entre “devoir” et “vouloir”. Si, à côté des capacités et des possibilités, la volonté n'existe pas, il ne peut y avoir d'évolutions favorables (Sprenger 1993).

En raison de cette interactivité à plusieurs niveaux entre les forces, de quelle manière l'évaluation entre haut et bas, intérieur et extérieur ainsi qu'entre “vouloir” et “devoir” peut-elle être efficace, s'il existe la peur de l'évaluation (externe)? À cet égard il faut classer l'école dans la catégorie des “organisations méfiantes”, ce qui n'est pas favorable à la croissance et au développement. C'est pourquoi la création d'une culture de confiance est la condition fondamentale pour la réussite de mesures de soutien au développement. Le mieux est de distinguer l'évaluation (administrative) de l'autoévaluation. À cette fin la définition suivante peut être utile: l'évaluation est la tentative pour comprendre la qualité de l'école et de l'enseignement (processus et résultats) avec la volonté de poursuivre leur développement.

Si je parle de tentative, on voit par là qu'il ne peut y avoir de qualité “totale”. D'un point de vue constructiviste, à la manière de Heinz von Foerster qui distingue entre systèmes bien définis et systèmes mal définis, l'or-

ganisation est un système mal défini qui “est synthétiquement déterminé mais analytiquement indéterminable et historiquement dépendant” (Baecker 1997, 20). Ainsi l'école ne peut pas être guidée selon les principes d'un système autorégulé. Au contraire, la tentative pour comprendre la qualité de l'école et de l'enseignement impose de s'y consacrer le plus complètement possible. Pour cela, il est nécessaire de :

- procéder systématiquement ;
- faire appel au plus grand nombre de personnes concernées (professeurs, élèves, parents ...) ;
- unifier les standards et les méthodes pour obtenir des données pertinentes ;
- procéder à une analyse des informations obtenues (comprenant une analyse des effets secondaires recherchés et non recherchés : qui décide quoi, qui est éliminé ? questions éthiques etc.) ;
- avoir la volonté d'exploiter les résultats pour le développement de l'école et de l'enseignement.

La nécessité d'élaborer des objectifs pour évaluer implique une façon de procéder systématique. Le secteur ou la question que l'école voudra examiner correspondra souvent à un des axes du projet d'établissement (cf. Schratz, Iby, Radnitzky 2000, 45). Selon la taille de l'école il peut s'agir de divers points, la règle essentielle : plutôt se limiter à un nombre réduit d'aspects qu'être débordé par une palette entière de secteurs à évaluer ! Puis il faut envisager des critères clés qu'on considère comme appropriés ou importants pour examiner l'adéquation entre la réalité et ces repères. Il faut encore rechercher les indicateurs de réussite permettant de mesurer si les critères clés correspondant aux axes sont remplis. Il convient de développer des méthodes convenables pour examiner la situation présente à l'aide d'indicateurs clés. Les données ainsi recueillies sont dépouillées, analysées et interprétées. Le traitement des résultats devra permettre à tous de créer une base de départ pour une série de mesures posant les fondements d'un développement ultérieur. Le processus de compréhension mentionné dans la définition est tributaire de l'interprétation et des démarches entreprises car la compréhension est un processus réciproque qui résulte des différents points de vue.

Indépendamment du choix des instruments d'évaluation on retrouve un tel déroulement (qui conformément à la théorie des systèmes ne se déroule pas de façon linéaire !) toujours sous une forme quelconque même si la succession a rarement un caractère systématiquement révélateur. Une chose est sûre : lorsque la mise en œuvre de l'évaluation n'a pas d'objectifs clairs, on ne pourra pas obtenir d'indicateurs signifiants. Compte tenu de nos expériences, il nous semble que les sept points suivants caractérisent une évaluation vraiment efficace. Les questions qui accompagnent ces points peuvent être considérées comme une checklist pour juger une évaluation.

Une bonne évaluation...

... a un objectif positif

Pourquoi est-elle effectuée? De qui procède-t-elle? Qui en profite? Quel effet doit-elle avoir?

... a des objectifs clairs sur ce qui doit être évalué

Quels sont les objectifs de l'école? Quelles sont les attentes?

... a des indicateurs avec lesquels on peut évaluer processus et produits

À quoi peut-on voir qu'un critère est rempli? Qu'est-ce qui a valeur de preuve?

... est fondée sur la pertinence des méthodes; le rapport entre leur déploiement et le résultat est l'un des critères de réussite les plus importants

Quelles méthodes sont utiles en fonction des objectifs visés? Comment maîtriser les charges supplémentaires qui en résultent?

... concerne une séquence utile et caractéristique du quotidien de la réalité scolaire

Quelle portée ont les résultats de l'évaluation?

... reflète des effets secondaires inattendus

Qu'est-ce que l'évaluation a déclenché qui ne correspondait pas aux intentions d'origine?

... déclenche des évolutions

Quels effets les résultats ont-ils sur l'avenir de l'école?

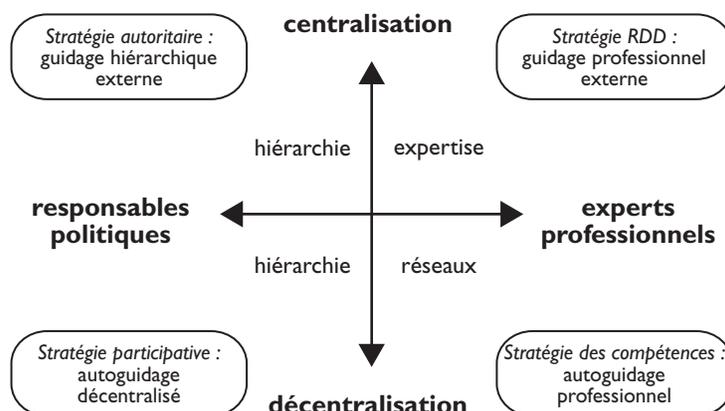
Ces sept critères pour une bonne (auto)évaluation sont certes utiles d'un point de vue normatif car ils représentent une sorte de standard minimum pour l'exécution d'un projet d'évaluation. Cependant un tel "catalogue de vertus" utilisé d'entrée de jeu peut avoir un caractère inhibant. Car, compte tenu de la dynamique issue de la convergence des forces à plusieurs niveaux, se pose la question: comment se donne l'impulsion?

Quelles sont les personnes guides?

L'ultime question à laquelle nous conduisent ces réflexions est celle des possibilités de guidage d'un système éducatif. Norbert Maritzen (1998) a conçu une matrice très intéressante pour répondre à cette question (cf. fig. 4).

Dans cette matrice se manifestent les champs de tension entre le niveau de guidage (centralisé contre décentralisé) et les personnes qui en ont la charge. Les expériences faites jusqu'à présent en matière de guidage de la qualité scolaire se situent dans la zone supérieure, entre guidage hiérarchique

FIGURE 4
 MATRICE DES OPTIONS DE GUIDAGE DANS L'ÉDUCATION (D'APRÈS MARITZEN)



Note: RDD (= Research - Development - Dissemination), soit: analyse scientifique de résultats (par ex. développement d'un système de garantie de la qualité), développement de modèles d'application (par ex. expérimentation dans des écoles pilotes), extension (par ex. introduction d'un système national de garantie de la qualité).

externe et guidage professionnel externe, si on pense à l'implication des intervenants politiques lors de l'élaboration de programmes ou de normes de performances (par exemple dans des tests nationaux). La décentralisation du système éducatif a conduit à un déplacement du pouvoir de guidage vers le bas ce qui, d'une part, augmente la participation des groupes d'intervenants (par exemple la participation des parents et des élèves lors de l'élaboration de projets d'établissement ou de programmes au niveau de l'école) mais, d'autre part, nécessite de nouvelles compétences dans l'autoguidage professionnel (par exemple pour la réalisation d'une évaluation interne sur la qualité de l'école et de l'enseignement).

On peut reconnaître une école apprenante au fait qu'elle agrandit continuellement sa capacité à organiser de façon créative son propre avenir. À cet égard l'évaluation est un moyen de professionnaliser tous les acteurs et permet de vérifier si une croissance profitable est possible. C'est pourquoi les mesures d'évaluation intéressantes sont celles qui peuvent être effectuées avec les moyens du bord. L'évaluation ne s'effectue pas à distance de l'école, dans une tour d'ivoire scientifique, mais en prise sur la réalité et ses problèmes et pour l'essentiel de manière interne à l'école. C'est à cela que sert le concept de "reflective practice" qui part du principe que, dans une situation de travail aussi complexe que celle du développement d'une école, il n'y a pas de solutions générales pour des problèmes spécifiques (entre autres Ekholm

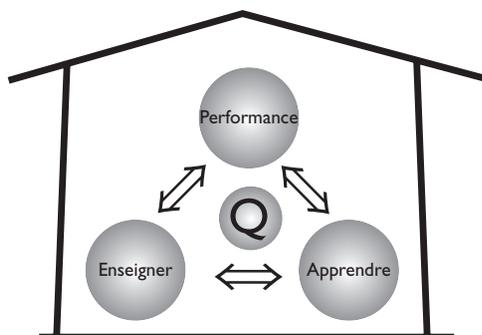
1996, 75). Vu sous l'angle de l'autoguidage professionnel, comment les expériences de l'autoévaluation peuvent-elles être exploitées afin que se traduise dans les faits la "valeur" qualité comme force pédagogique d'une école fondée sur l'humanisme et les Lumières plutôt que soumise au pouvoir économique. Pour cela il faut une nouvelle définition de l'inspection scolaire que j'esquisse par ailleurs (Schratz 1999b).

Perspectives

À propos de l'organisation d'un système efficace de développement de la qualité qui traite de façon constructive la problématique des articulations, une question se pose : de combien d'organisation l'organisation a-t-elle besoin ? Pour le conseiller en organisation Dirk Baecker (1999, 14) il y a deux réponses possibles : "L'organisation a besoin de beaucoup d'organisation et l'organisation a besoin de peu d'organisation. Elle a besoin de beaucoup d'organisation parce qu'elle a à faire à un environnement intérieur et extérieur qui a sans cesse de nouvelles exigences. Elle a besoin de peu d'organisation pour une raison identique : parce qu'elle a à faire à un environnement intérieur et extérieur qui a sans cesse de nouvelles exigences." Il s'agit d'abord de la manière dont l'organisation traite la différence : "Je parle d'organisation d'une différence à la place d'organisation d'une unité car cela me permet de décrire l'organisation de l'organisation comme un processus double d'autoorganisation et d'autodésorganisation." (Baecker 1999, 21)

Avec l'autonomisation des systèmes éducatifs, il faudra à l'avenir savoir comment traiter le flou de la différence interne et externe aux points d'articulation des (sous-)systèmes. Du point de vue de la cybernétique et de la théorie des systèmes les gens le feront d'autant mieux qu'ils ne sont pas confrontés à des définitions exhaustives de la qualité et qu'ils peuvent eux-mêmes contribuer à la définition de la qualité : les définitions sont du point de vue des processus de transformation une occasion de réciprocité. Dans le développement de la qualité scolaire, vouloir contenir et mesurer par des dispositifs d'évaluation quelque chose d'insaisissable et de non mesurable constitue un problème qui ne peut être résolu avec la formulation d'indicateurs de qualité préconçus mais nécessite la possibilité de réciprocité dans la définition négociée de celle-ci. C'est pourquoi l'évaluation ne peut être que la tentative de comprendre la qualité des processus et des résultats et de développer sur la base des observations effectuées. Enseigner et apprendre se situent au niveau de l'établissement dans un processus d'interactivité qui a pour but d'améliorer la performance de chaque élève (cf. fig.5).

FIGURE 5
LE TRIANGLE-QUALITÉ D'UNE ÉCOLE APPRENANTE



Le résumé sous forme de ce triangle-qualité dans “la maison de l'apprentissage” est certes simplificateur mais sa concision doit indiquer clairement quel est l'enjeu dans la poursuite de la tentative de développer la qualité au niveau du système.

Bibliographie

- BAECKER D. 1997 “Wieviel Organisation braucht die Organisation? Oder warum wir uns mit schlechtdefinierten Systemen wohler fühlen”, *Organisationsentwicklung* 1997-2, p18-25
- BAECKER D. 1999 *Organisation als System*, Frankfurt/M., Suhrkamp
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) 1996 *Carl Bertelsmann Preis 1996. Innovative Schulsysteme im internationalen Vergleich*, Gütersloh, Bertelsmann
- DAHLER-LARSEN P. 1998 *Den Rituelle Reflektion*, Odense, Odense Universitetsforlag
- DEISSLER K. G. 1997 *Sich selbst erfinden? Von systemischen Interventionen zu selbstreflexiven therapeutischen, Gesprächen*, Münster, Waxmann
- EKHOLM M., MEYER H. MEYER-DOHM P., SCHRATZ M., STRITTMATTER A. 1996 *Wirksamkeit und Zukunft der Lehrerfortbildung in Nordrhein-Westfalen. Abschlußbericht der Evaluationskommission*, Düsseldorf, Concept-Verlag
- GIESECKE H. 1996 Wozu ist die Schule da? in P. Fauser (Hrsg.), *Wozu die Schule da ist. Eine Streitschrift*, Velber, Kallmeyer, p17-26
- GRONEMEYER M. 1996 *Lernen mit beschränkter Haftung. Über das Scheitern der Schule*, Berlin, Rowohlt
- HÄMÄLÄINEN K., JAKKU-SIHVONEN R. 1999 *More quality to the quality policy of education. Background paper for the Meeting of the Ministers of Education*, Helsinki, verv.
- HENTIG H. v. 1996 Abdankung, in P. Fauser (Hg.), *Wozu die Schule da ist. Eine Streitschrift*, Velber 1996, p57-66
- HENTIG H. v. 1998 *Kreativität: Hohe Erwartungen an einen schwachen Begriff*, München, Hanser
- LIKET T. 1993 *Freiheit und Verantwortung*, Gütersloh, Bertelsmann.
- MACBEATH J., SCHRATZ M., MEURET D., JAKOBSEN L. B. 2000 *Self-Evaluation in European Schools. A Story of Change*, London/New York, RoutledgeFalmer

- MACGILCHRIST B., MYERS K., REED J. 1997 *The Intelligent School*, London, Paul Chapman
- MARITZEN N. 1998 *Schulprogramm, interne und externe Evaluation: Bausteine für ein ganzheitliches Konzept*, Hamburg, unv. Arbeitspapier
- RAAB R. & BECKER G. 1998 "Länderübergreifende Vergleichsuntersuchungen pro und contra", *Pädagogik* 1998-4, p52-53
- RADNITZKY E. & SCHRATZ M. 1999 Qualitätsentwicklung durch Selbstevaluation, in Radnitzky E. / Schratz M. (Hg.), *Der Blick in den Spiegel. Texte zur Praxis von Selbstevaluation und Schulentwicklung*, Innsbruck, Studienverlag, p9-21
- ROLFF H.-G. 1997 Evaluation als pädagogische Aufgabe von Schulleitung und Schulaufsicht, in Wissinger J. (Hrsg.), *Schulleitung als pädagogisches Handeln*, Braunschweig, SL-Verlag, p71-86
- SAMMONS P. 1999 *School Effectiveness - Coming of age in the twenty-first century*, Lisse, Swets & Zeitlinger
- SCHLEY W. 1998 Change Management: Schule als lernende Organisation, in Altrichter H., Schley W., Schratz M. (Hg.), *Handbuch zur Schulentwicklung*, Innsbruck, Studienverlag, p13-53
- SCHMITZ R. 1998 Von der Notwendigkeit zur Standardsicherung schulischer Abschlüsse und einer innerschulischen Verständigung über diese Aufgabe und Qualitätssicherung per Verordnung?, *Hamburg macht Schule* 1, p26-31
- SCHRATZ M. 1996 *Gemeinsam Schule lebendig gestalten. Anregungen zu Schulentwicklung und didaktischer Neuerung*, Weinheim, Beltz
- SCHRATZ M. 1998 Die (Ohn-)Macht der Qualitätssicherung - Evaluation als neue Aufgabe für Schulen, in Herber H.-J., Hofmann F. (Hg.), *Schulpädagogik und Lehrerbildung*, Innsbruck, StUDIENVERLAG, p171-189
- SCHRATZ M. 1999a Bildungsmanagement und Steuerung: Globalisierung als Herausforderung für das Schulwesen, in E. Rösner (Hg.), *Schulentwicklung durch Schulqualität*, Dortmund, Institut für Schulentwicklungsforschung, p219-241
- SCHRATZ M. 1999b "Selbstevaluation als Bemühen, Qualität zu verstehen und zu entwickeln", *Pädagogisches Forum*, Juni 1999, p219-222
- SCHRATZ M., IBY M., RADNITZKY E. 2000 *Qualitätsentwicklung - Verfahren, Methoden, Instrumente*, Weinheim, Beltz
- SCHRATZ M., STEINER-LÖFFLER U. 1998 *Die Lernende Schule: Arbeitsbuch pädagogische Schulentwicklung*, Weinheim, Beltz
- SCHRATZ M., STEINER-LÖFFLER U. 1999 "Gut sein, besser werden - und verstehen warum: evaluieren", *Lernende Schule* 1999-5, p4-9
- SENNETT R. 1998 *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin, Berlin Verlag
- SPRENGER R. K. 1993 *Mythos Motivation*, Frankfurt/M., Campus
- STEVENSON H. W. 1998 "A Study of Three Cultures: Germany, Japan, and the United States - An Overview of the TIMSS Case Study Project", *Phi Delta Kappan*, March 1998, p524-529
- THONHAUSER J. 1996 "Neuere Zugänge der Forschung zur Erfassung von Schulqualität", in Specht W. & Thonhauser J. (Hrsg.), *Schulqualität: Entwicklungen, Befunde, Perspektiven*, Innsbruck und Wien, Studienverlag, p394-425
- WEISS R. 1989 *Leistungsbeurteilung in den Schulen - Notwendigkeit oder Übel? Problemanalysen und Verbesserungsvorschläge*, Wien, Jugend und Volk
- WILLKE H. 1997 *Supervision des Staates*, Frankfurt/M., Suhrkamp

Régulation de l'action éducative dans les années quatre-vingt dix

ÉRIC MANGEZ

Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale
Université Catholique de Louvain, Belgique

Cet article a pour objet les transformations des modes de régulation qui ont accompagné une importante réforme du premier degré de l'enseignement secondaire en Communauté française de Belgique (CFB)¹. Il en propose une relecture mettant en parallèle les principes de justification mobilisés par les promoteurs et détracteurs de la réforme, les décisions concrètes promues à travers elle et les nombreuses remises en question auxquelles elle a donné lieu sur le terrain dans les établissements scolaires.

La régulation est un concept dont les sociologues font un usage de plus en plus fréquent. Dans la littérature, une souplesse certaine marque ce terme qui semble couvrir l'ensemble des éléments —qu'ils soient procéduraux, techniques, organisationnels, structurels ou culturels— inscrits plus ou moins durablement dans l'action et contribuant à organiser et coordonner les conduites des acteurs et leurs interactions (Dupriez & Maroy 1999). Nous reprenons par ailleurs l'hypothèse selon laquelle la régulation s'ancre souvent dans des objets techniques et des dispositifs pratiques (Derouet 1992, Derouet & Dutercq 1997) qui, une fois installés durablement dans le système, règlent une série de problèmes qui ne se posent dès lors plus aux acteurs. Cette hypothèse s'inspire de la sociologie des objets telle qu'elle s'est développée en France dans les années 1980 avec Latour (1989) qui parle de "délégation aux objets pour signifier que nous chargeons les objets techniques de régler une série de problèmes tant dans la vie quotidienne que dans l'activité scientifique. En ce sens, la réforme qui nous occupe constitue un moment particulièrement délicat pour l'action et intéressant pour la recherche puisque cer-

1 La rédaction de cet article n'aurait pas été possible sans le travail d'équipe du Cerisis, en particulier avec Bernard Delvaux, Valérie Dumont, Didier Fripiat et Geneviève Renglet. Nous remercions également G. Fourez et G. Liénard pour leur relecture attentive. Ce texte a été réalisé dans le cadre des recherches financées par le Fonds social européen (Objectif 1 Hainaut) et par la convention ARC97-02/209 du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique de la Communauté française de Belgique.

tains dispositifs ont été radicalement transformés et remplacés par de nouvelles formes de coordination de l'action. À propos de ces transformations, nous développerons puis nuancerons l'hypothèse d'un déplacement des contraintes de l'action allant "de l'extériorité des dispositifs vers l'intériorité des personnes" (Boltanski & Chiapello 1999). Avant d'étayer cette hypothèse, nous allons retracer brièvement le travail de construction de la réforme, ce qui nécessite de comprendre le travail critique réalisé vis-à-vis du système scolaire avant la réforme.

Le travail de la critique à l'origine de la réforme

C'est en effet à partir de la critique du système scolaire que s'est structuré le projet de réforme du premier degré. Construit et soutenu par de nombreux psychopédagogues mais aussi par la plupart des intervenants pédagogiques et certains enseignants, le travail de la critique s'est porté sur différentes modalités de l'action éducative en mobilisant plusieurs univers de sens pour dénoncer l'inacceptable et promouvoir une école "nouvelle" plus égalitaire, plus épanouissante et plus efficace. Les modalités qui se sont vues dénoncées sont le redoublement et l'orientation précoce des élèves ainsi que la pédagogie transmissive.

La critique du redoublement s'est appuyée sur des travaux de recherche qui suggéraient une faible efficacité de cette modalité sur les trajectoires des élèves en difficulté. L'OCDE a par ailleurs pointé la Belgique du doigt pour son taux particulièrement élevé de redoublants et le coût budgétaire que cela impliquait, dénonçant par-là le manque d'efficacité du système. À ces éléments s'est ajouté un argumentaire dénonçant les méfaits psychoaffectifs de l'échec scolaire (nuisible à l'épanouissement des élèves) ainsi que ses fonctions de sélection scolaire et sociale. Trois registres étaient ainsi mobilisés par la critique : l'efficacité renvoie plutôt à un univers "industriel" ; l'équité se réfère clairement à un univers "civique", alors que l'épanouissement des personnes et la pédagogie de l'émancipation individuelle qui l'accompagne nous semblent s'inscrire dans le monde de "l'inspiration" (Boltanski & Thévenot 1991). Si cette critique a pu utilement prendre appui sur des données chiffrées et des travaux de recherche, il faut souligner que les enseignants étaient quant à eux d'emblée moins enthousiastes : si certains ont adhéré à cette critique, d'autres, une majorité, se sont dits et se disent encore défavorables au non-redoublement.

Dès les années 1970, la critique dénonçait l'orientation précoce des élèves au premier degré. Cela avait conduit à la suppression des filières professionnelle, technique et générale et à l'instauration d'un tronc commun à tous les élèves (réforme de 1976), laissant à la marge quelques heures d'op-

tions (Beckers 1998). Ce thème est repris par la critique des années 1990 qui réaffirme la logique de tronc commun en dénonçant l'orientation précoce des élèves *via* les options, à partir de la cité civique pour le tri scolaire et social qu'elle permettait, et à partir d'un univers inspiré, pour la stigmatisation des élèves orientés vers les options les moins prestigieuses. L'expérience de la citoyenneté est également mobilisée: les élèves doivent pouvoir expérimenter "la citoyenneté et la démocratie dans l'école", dit-on, et cela implique —nécessite— le brassage d'une pluralité des groupes sociaux, engagés dans des socialisations qui sont plus que des transactions (à somme nulle) comportementales, cognitives, culturelles car elles portent avec elles une grandeur ajoutée inquantifiable pour la critique: l'expérience de la citoyenneté et de la démocratie.

La pédagogie transmissive, critiquée pour son centrage sur le savoir ou plus précisément sur le mode "transmettre-recevoir" a été considérée comme inefficace et peu propice à donner aux élèves un "rôle d'acteur". Contraints de recevoir et de restituer, ils sont démotivés et ne voient pas le sens de leur action; il faut, dit-on, faire place à "l'enfant, acteur de son apprentissage" et cesser de "matraquer" les jeunes avec des savoirs. C'est ce que disent les critiques des pédagogies transmissives, mais aussi de nombreux élèves. Cette critique puérocentrée (Rayou 2000) fait accord parmi un nombre important d'acteurs différents dont les enseignants; ceux qui la renient sont rares et ont du mal à faire entendre leurs voix.

Comme nous l'avons brièvement montré, les justifications de la critique sont principalement inscrites dans un univers civique (il faut favoriser "la réussite du plus grand nombre" à travers "l'école de la réussite pour tous", définition des objectifs en terme de "socles" minimaux que tous devraient atteindre) et dans un univers inspiré (importance accordée à "l'épanouissement de l'enfant" qui doit être placé au cœur de "l'apprentissage", critique des méfaits psychoaffectifs du redoublement, de la relégation dans des filières dévalorisées); deux univers qui constituent des repères centraux respectivement pour "la gauche sociale" et "la gauche culturelle" (Liénard & Capron 2000) ou dans les termes de Boltanski et Chiapello (1999) pour "la critique sociale" et "la critique artiste". L'usage de la catégorie "enfant" n'est pas anecdotique, l'enfant étant une figure de l'inspiration, alors que la catégorie d'élève renvoie davantage à une cité industrielle, voire domestique. Ces univers civique et inspiré ne suffisent cependant pas à construire un accord autour d'un projet éducatif nouveau: l'école doit également être efficace, ce dont la critique s'accommode sans difficulté à travers une alliance des cités inspirée et industrielle: l'enfant épanoui dans l'école trouvera du plaisir à apprendre, ce qui garantit l'efficacité de l'action éducative. Le fondement de justification civique-inspiré s'allie ainsi de vertus industrielles. Ces trois cités ne sont pas simplement adjacentes ou en situation de compromis, elles s'en-

tremêlent dans une alliance qui semble produire une grandeur ajoutée. Nous verrons que dans le cours de l'action, des contradictions internes à cette alliance apparaîtront. Mais il nous faut auparavant nous pencher sur une autre question.

La restructuration de l'action : la critique à l'épreuve de l'action

En prenant corps dans la réforme de 1994 dont on vient en quelque sorte de présenter la philosophie générale, le travail critique a conduit à des décisions concrètes : suppression du redoublement à l'intérieur du premier degré ; réaffirmation du tronc commun (limitation des options qui ne peuvent plus tenir lieu de prérequis) ; nombreuses recommandations en faveur d'une "nouvelle" pédagogie, ce qui se traduit par un intense travail sur les programmes et la diffusion d'un discours sur les compétences.

Ainsi, deux dispositifs pratiques (le redoublement et les prérequis) ont été bannis du premier degré. Or, les dispositifs pratiques sont des éléments qu'on ne peut négliger lorsqu'on réfléchit à la régulation d'un système. Une fois installés durablement, ils remplissent souvent des tâches dans la régulation de l'action, ils permettent de régler de manière routinière une série de problèmes qui ne se posent dès lors plus (ou moins) aux acteurs, ils permettent à une culture de "se reposer", d'éviter de devoir continuellement se remettre en question et reconstruire une manière de régler certains problèmes types. Ainsi, il n'est guère étonnant que l'éradication de ces dispositifs en s'installant dans le réel, "ait posé problème" aux acteurs. En effet, le remplacement d'anciens dispositifs par de nouvelles formes de coordination de l'action est une opération particulièrement délicate, d'une part parce que la disparition d'anciens dispositifs fait émerger l'ensemble des problèmes qu'ils réglaient "silencieusement" jusque-là (avant la dénonciation) ; d'autre part parce que les nouveaux dispositifs n'étant pas encore durablement installés dans le fonctionnement du système, ils sont davantage susceptibles de faire l'objet de réajustements voire de remise en cause par les différents acteurs concernés. Et c'est le travail de l'ensemble de ces acteurs qui permet de comprendre comment une transformation forte de la régulation (comme celle qui nous occupe) peut s'installer dans le système, se transformer au contact du terrain ou au contraire se fragiliser et vaciller.

En termes méthodologiques, il apparaît pertinent, pour avancer dans ce questionnement, de s'intéresser aux problèmes qui se sont posés aux acteurs, à la manière dont ils en parlent, et aux réponses qui ont été apportées et dont certaines avaient été préparées ou préexistaient en partie à la réforme —car

le travail critique ne s'était pas contenté de dénoncer, il proposait des alternatives. Nous sommes ainsi conduits à poser trois questions.

— Quels sont les problèmes que ces dispositifs réglaient ?

— Par quoi les dispositifs sont-ils remplacés ?

— Quelle transformation de la régulation de l'action éducative ce déplacement implique-t-il ?

L'implémentation de la réforme "pose problème"

L'hétérogénéité des classes

L'organisation du cursus en prérequis et le redoublement réglaient en partie le problème de l'hétérogénéité scolaire des publics. Dès avant la réforme, on avait pu observer un accroissement de l'hétérogénéité des publics de la deuxième commune (Delvaux 1999). Cependant, la répartition des élèves en options tenant lieu de prérequis et le redoublement permettaient d'opérer un tri des élèves et de réguler ainsi l'hétérogénéité des groupes.

"Jusqu'il y a quelques années, on n'avait pas tellement d'élèves en difficulté puisque c'est quand même privilégié ici comme public, mais depuis deux ou trois ans, c'est plus ouvert. Depuis qu'on a dit qu'on ne doublait plus, on se retrouve face à des élèves qui ont quand même de grosses difficultés. On n'est pas toujours préparé pour les aider ou gérer des classes qui ne sont pas homogènes. Cette année, par exemple, j'ai une classe de sciences, il y a plusieurs élèves qui frôlent les 30 % et il y en a qui ont 80-90 %, et ce n'est pas évident de gérer tout cela." (enseignante du premier degré).

Avec la disparition de ces deux dispositifs, l'hétérogénéité atteint son apogée et est perçue comme un "problème" ou un "défi" majeur au premier degré.

La mobilisation des élèves au travail

Mais l'hétérogénéité des publics n'est pas le seul problème qui émerge car ces dispositifs, et en particulier le redoublement, faisaient autre chose que réguler l'hétérogénéité. Lors d'une enquête réalisée auprès de 1200 enseignants, nous avons constaté que le problème majeur que pose la réforme à leurs yeux porte sur la motivation des élèves.

Le problème est trivial si on le caricature quelque peu : sans la menace du redoublement, les élèves ne travaillent plus. En tout cas, les enseignants (mais aussi les parents) ont davantage de difficultés à mettre les élèves au travail. Ce que ce problème révèle, c'est la relation de longue complicité existant entre le principe de la menace et notre système scolaire. Le non-redoublement entre la première et la deuxième année n'évacue pas véritablement

la menace : il en postpose l'horizon temporel d'un an et tout —témoignages de parents, d'enseignants et d'élèves, enquête auprès d'enseignants— porte à croire que ses effets sur le schéma motivationnel de l'élève en sont transformés. Apparaissant plus lointaine, sa force contraignante (opérante) sur les élèves s'en trouve altérée. Il serait cependant inexact d'affirmer que la suppression du redoublement diminue la motivation des élèves mais elle procède bien à un déplacement des fondements de leur mobilisation.

Des réponses se dessinent : elles reposent sur les personnes

Par quoi les anciens dispositifs sont-ils remplacés ? Quel type de solutions se construit pour répondre aux deux problèmes qui se posent dès lors qu'on supprime les dispositifs évoqués ? Nous allons développer l'hypothèse selon laquelle une tendance forte de ces nouvelles réponses est de prendre appui sur les personnes, leurs croyances (van Zanten, 2000) et leurs compétences. Plus précisément, les transformations observées des modes de régulation du système scolaire au premier degré procèdent par un déplacement allant "de l'extériorité des dispositifs vers l'intériorité des personnes" (Boltanski & Chiapello 1999). Ce déplacement de la contrainte vers les personnes (enseignants, élèves, parents) implique un travail sur les personnes dont la temporalité est plus longue que celle des transformations structurelles, un travail dont l'issue est incertaine et dont le fondement présente certains paradoxes (Cattotar & Mangez 2000).

Vers une pédagogie du sens

Face à la question de la mobilisation des élèves au travail scolaire, la réponse proposée par la réforme tourne autour de la quête de sens et de la promotion d'un "modèle expressif" (Plaisance 1986) : définir des "apprentissages chargés de sens pour l'élève et propices à son épanouissement", "établir des liens entre les contenus et le vécu personnel des élèves, leur environnement quotidien, leur projet de vie" (Extrait du projet éducatif du réseau de la Communauté Française) "développer l'aptitude et le plaisir à communiquer" (Extrait du document "socles de compétences" en français), etc., sont autant de modalités qui s'appuient clairement sur l'intériorité des personnes. Cela passe par une reconfiguration de l'univers scolaire qui doit se redéployer en tissant des liens non seulement entre la vie sociale et l'action éducative mais aussi entre celle-ci et la singularité de chaque élève (Rayou 2000). D'après ses défenseurs, la principale vertu de la pédagogie des compétences promue dans

l'esprit des réformes de 1994 et 1997 est précisément de permettre une mobilisation forte des élèves (Paquay 2000).

La justification du redoublement comme menace incitative s'inscrit au croisement du monde industriel et du monde domestique: c'est "l'efficacité" d'un principe hiérarchique de menace. En passant de l'extériorité de ce dispositif vers l'intériorité des personnes, on se déplace dans le même élan d'un univers industriel domestique vers un univers industriel inspiré (c'est l'efficacité garantie par l'épanouissement des enfants dans l'école). La réforme opère ainsi un déplacement allant d'un principe de menace (extériorité de la menace) vers un principe de sens (intériorité du sens). Si c'est des élèves que doit venir leur mobilisation au travail, les enseignants, quant à eux, doivent —un peu à la manière d'un "coach" et non d'un sélectionneur (Gérard & Van Lint-Muguerza 2000)— développer des compétences susceptibles d'emporter l'adhésion des élèves, de leur donner le goût d'apprendre, de susciter chez eux une émulation qui leur serait propre, en travaillant sur les compétences qui sont "tournées vers la vie" (Sellami & Roegiers 2000).

Le travail des psychopédagogues largement relayé par les réformes des années 1990 se présente comme un ensemble de concepts et techniques dont nous faisons l'hypothèse qu'il vise à pourvoir les personnes (en particulier les enseignants) d'un équipement pour assumer les contraintes de l'action qui se déplacent vers elles. Parmi les diverses techniques qu'on retrouve dans l'arsenal des psychopédagogues, l'évaluation formative des compétences est présentée comme une des clés de l'équipement des enseignants en vue de mobiliser les élèves au travail scolaire.

Vers une pédagogie différenciée

Concernant le problème de l'hétérogénéité des groupes, on assiste également à un déplacement progressif allant des dispositifs vers les personnes. Les deux dispositifs qui réglaient en partie le problème de l'hétérogénéité des groupes ont été supprimés et remplacés par des techniques reposant sur les compétences des personnes: on attend des élèves de niveaux différents qu'ils s'entraident et s'enrichissent mutuellement, le projet éducatif de la Communauté française invite ainsi "les élèves plus avancés à collaborer avec leurs condisciples encore en cours d'apprentissage" (Extrait du projet éducatif du réseau de la Communauté Française); on attend surtout des enseignants qu'ils développent une pédagogie différenciée dont la réforme de 1994, ce n'est pas un hasard, propose une définition légale qui révèle clairement d'une part qu'il s'agit là d'une aptitude reposant sur des personnes et d'autre part que son objectif est de répondre au problème de l'hétérogénéité des classes.

De l'extériorité des dispositifs vers les personnes

Nous pensons avoir montré qu'une transformation importante des modes de régulation du système scolaire au premier degré procédait par le déplacement des contraintes de l'action allant de l'extériorité des dispositifs vers les personnes, leurs compétences, leur intériorité. En ce qui concerne les élèves, l'esprit de la réforme opère ainsi un déplacement d'un principe de menace —extériorité— vers un principe de sens —intériorité. La définition des objectifs d'apprentissage se déplace également de l'extériorité des savoirs vers l'intériorité des compétences (Vandenschrick 2000). En ce qui concerne l'hétérogénéité, nous avons montré le déplacement de l'extériorité des dispositifs de tri vers les personnes, et en particulier vers les enseignants et leurs compétences en matière de pédagogie différenciée.

Plus généralement, nous reprenons l'hypothèse d'un aplatissage des relations hiérarchiques et des rapports d'autorité et de menace (Boltanski & Chiapello 1999) remplacés si pas dans les faits, en tout cas dans l'esprit de la réforme et des années 1990, par des relations moins hiérarchisées, centrées sur l'idée d'accompagnement contractualisé et de "coaching": les enseignants sont ainsi suivis par les accompagnateurs pédagogiques (fonction qui prend le pas sur celle d'inspecteur durant cette période); et les élèves sont accompagnés par les enseignants dans leur apprentissage. Dans l'esprit de la réforme, les dispositifs hiérarchiques sont remplacés par des relations entre des personnes. Cette transformation n'est pas sans poser de nouveaux problèmes de justice sur lesquels nous reviendrons.

Les anciens dispositifs ont fait l'objet de critiques à partir de différents univers de sens: ont été dénoncés leur faible potentiel de mobilisation des personnes, leur participation mécanique à la reproduction d'inégalités scolaires et sociales, leur manque d'efficacité. Le contrôle de l'action par l'intériorité des personnes a été proposé par la critique et présenté comme alternative offrant les vertus faisant défaut aux dispositifs extérieurs: s'appuyer sur les personnes facilite une mobilisation authentique, empreinte de vertus en termes d'efficacité et permet davantage de justice sociale, notamment par la différenciation des apprentissages.

Les ajustements locaux

Nous nous sommes étendus sur l'hypothèse d'un déplacement de la contrainte vers les personnes. Mais il serait naïf de croire que l'ensemble du système peut reposer sur elles: des ajustements locaux extérieurs aux personnes interviennent dans la régulation des deux problèmes évoqués. Nous

allons nous intéresser ici aux ajustements liés à l'hétérogénéité des groupes. À l'échelle locale, les établissements disposent de certains moyens pour réguler cette hétérogénéité : inscrits dans un marché scolaire, il leur est possible de composer avec les mobilités interétablissements qu'autorise ce fonctionnement ; disposant d'autre part d'une certaine liberté interne, ils peuvent faire des choix importants à propos de l'hétérogénéité lors du travail de constitution des classes (Duru-Bellat & Mingat 1997). Il s'agit là de deux mécanismes qui n'impliquent pas de déplacement des contraintes vers les personnes : ils présentent au contraire une qualité d'extériorité par rapport aux personnes et d'antériorité par rapport à l'action éducative proprement dite.

Les établissements mobilisent les classes et options pour se distinguer les uns des autres et opérer des différenciations internes. La tendance majeure qui se dégage de nos données concerne les élèves de l'option latine d'une part et les élèves en difficulté d'autre part : ces élèves se trouvent souvent isolés dans des classes homogènes au sein des établissements. L'hétérogénéité globale est ainsi régulée par le mode de construction des classes. Ce type d'ajustement, dont on comprend aisément qu'il se situe en porte-à-faux par rapport à l'esprit de la réforme, ne repose pas sur les personnes —sauf si on considère les chefs d'établissement et le personnel administratif qui constituent les classes. Par contre, on peut parler d'une régulation locale pour qualifier ces pratiques : en effet, chaque établissement peut indépendamment du pouvoir central faire des choix dans cette matière. Si la tendance forte montre un isolement des élèves de l'option latine et des élèves en difficulté, tous les établissements ne procèdent pas à ce tri : certains préfèrent l'option inverse en constituant des classes qui présentent toutes une hétérogénéité forte tant en termes des options choisies par les élèves qu'en termes de niveau scolaire.

Davantage ancrés dans l'esprit de la réforme, d'autres dispositifs locaux s'attachent à la question de l'hétérogénéité. Il s'agit des pratiques de remédiation et de remise à niveau, variables selon les établissements, par exemple par la constitution de groupes de besoins ou encore par le dédoublement des classes. Mais ces séparations en groupes homogènes se font à la marge dans le sens où elles ne s'appliquent que durant un nombre d'heures/semaine limité et visent une remise à niveau des élèves ou des soutiens spécifiques.

À l'échelle locale, les mobilités entre écoles constituent un autre phénomène dont l'ampleur est importante. Alors que le premier degré réformé est conçu comme un cycle ne prenant sens qu'étalé sur deux années parcourues "à son rythme", une proportion significative (environ 12 %) d'élèves change d'établissement entre la première et la deuxième année du degré dans le bassin scolaire de Charleroi. Si on conçoit bien que ces phénomènes ont partie liée avec la question de l'hétérogénéité, il est plus difficile d'expliquer comment ils se construisent : s'agit-il de choix des usagers, s'agit-il de pra-

tiques des établissements qui conseilleraient officieusement à certains élèves "d'aller voir ailleurs"? Les deux explications s'avèrent pertinentes. Certains parents et/ou élèves, estimant au terme de la première année que l'établissement ne leur convient pas, se déplacent dans le quasi-marché vers une autre unité d'enseignement et ce pour des raisons diverses : des résultats médiocres, un mal-être affectif, un conflit avec un enseignant, une mauvaise image de l'établissement ou de son public, un désaccord quant à la discipline ou la pédagogie, etc.

Dans un article à paraître (Mangez, 2001), nous présentons six histoires scolaires marquées par un conflit ou désaccord ayant conduit à un changement d'établissement au cours du premier degré. À titre indicatif, les intitulés de ces histoires reflètent le cœur de chaque problème singulier : (1) échec avec préméditation (injustice : dénonciation du jugement domestique) ; (2) mal-être : "ma fille était malheureuse" (dénonciation de la froideur industrielle) ; (3) incompréhension : "ce cours, c'est du n'importe quoi" (dénonciation de la pédagogie inspirée) ; (4) les mauvaises fréquentations : "un milieu pas très relevé" (cité domestique) ; (5) la fuite des écoles élitistes (cité civique) ; (6) le souci de la performance : "le niveau est trop bas" (cité industrielle).

À l'échelle de l'établissement, il arrive également qu'on conseille à un élève et ses parents de se déplacer vers un autre établissement qui leur "convviendrait" mieux. Dans la plupart des cas, ces pratiques peu avouables sont motivées par d'importantes difficultés scolaires ou comportementales.

Ces mobilités ne se font pas au hasard : au terme de la première année, certains établissements sont davantage quittés que d'autres qui accueillent davantage de nouveaux arrivants. Le taux de sortie le plus élevé observé est de 25 % dans un établissement d'enseignement général qui présente par ailleurs un faible taux d'accueil de 6 %. Le taux d'accueil le plus élevé est de 43 % dans un établissement centré sur l'enseignement qualifiant aux degrés suivants. Ces disparités montrent bien que les mobilités, loin d'être aléatoires, participent à une logique de tri des élèves au cours du degré et dessinent une structuration hiérarchique de l'espace scolaire local.

De tels ajustements permettent un écart entre l'esprit de la réforme et la réalité de son application sur le terrain. En effet, alors que la réforme poursuit un objectif d'égalité des acquis au terme du degré, les pratiques de constitution des classes tout comme les mobilités entre établissements permettent des différenciations, à la fois entre classes d'un même établissement, et entre établissements d'un même espace local ou bassin scolaire. Cet écart ou interstice entre l'intention et l'action, rendu possible par des ajustements locaux "officieux", participe à la régulation autonome du système (Reynaud 1988).

Critique de la critique, réforme de la réforme : l'alliance remise en cause

Nous avons montré que la réforme s'était construite autour d'un corps de justifications alliant trois registres différents. Lorsqu'ils évoquent la co-présence de cités, Boltanski et Thévenot n'utilisent jamais le terme d'alliance ou un terme similaire qui pourrait donner à penser qu'il y a construction d'une grandeur ajoutée. Au contraire, ils parlent en termes de compromis, ce qui renvoie à l'idée de renoncement à une partie de l'idéal de justice porté par chaque cité. S'ils utilisent le terme de compromis, c'est parce que chaque cité présentant une forme pure de justice, elle ne peut qu'être altérée par la rencontre d'autres cités. Entre chacun des trois registres justifiant la réforme, certaines tensions et contradictions apparaissent ainsi dans le cours de l'action : celles-ci peuvent être dévoilées par certains acteurs ou émerger dans certaines situations.

Pour ne prendre qu'un exemple, dans l'esprit de la réforme qui nous occupe, une forme d'alliance s'est construite entre les cités inspirée et industrielle : les élèves "épanouis" dans l'école seront actifs, ce qui garantit l'efficacité de l'action éducative. À première vue, l'alliance tient bien la route et donne même le sentiment d'une véritable grandeur ajoutée. Entre ces cités, existe cependant un principe qui ne peut faire accord, celui de la "mesure". La mesure est un "être" central dans la cité industrielle mais totalement étranger à la cité inspirée, hostile à l'idée de classement des personnes. Il n'est dès lors guère étonnant qu'un certain flou apparaisse à propos de l'évaluation des compétences. Vandenschrick (2000) discute la question de la mesurabilité des compétences et explicite les débats qui se jouent concrètement aujourd'hui à propos de l'élaboration des outils d'évaluation ; les uns étant pour un principe de mesure objective étalonnée (rationalisation industrielle), les autres étant plutôt contre, estimant que cela trahirait l'idée même de "compétence" et plus largement l'esprit de la réforme.

Dans la régulation du système, une autre tension apparaît entre les objectifs poursuivis et le choix des dispositifs à implanter sur le terrain. Cette tension est inévitable car les dispositifs dans leur interaction avec les acteurs remplissent toujours des rôles multiples, en partie autres que ceux définis par les objectifs. Autrement dit, tout dispositif installé en vue de régler un problème trahit en partie l'objectif poursuivi : le travail de traduction des mots (justifications) vers les choses (objets, dispositifs) est toujours à la fois incertain et infidèle (Derouet & Dutercq 1997).

La critique de la réforme peut ainsi questionner ce travail de traduction sans qu'un conflit ne soit porté en justice. Le projet du ministre libéral Hazette d'introduire dès 2001 une année intermédiaire entre la première et la

deuxième secondaire pour les élèves en difficulté peut être relu de cette manière. Certains ont, bien entendu, dénoncé ce projet, le qualifiant d'un retour en arrière vers une forme déguisée de redoublement, en porte-à-faux par rapport à l'esprit de la réforme. Mais le ministre s'est défendu de ce procès d'intention en utilisant les mêmes principes que ses opposants pour justifier son projet de réforme de la réforme. C'est la guerre des objets (Derouet 1992). Entre promoteurs et opposants au projet du ministre, si on s'en tient aux intentions déclarées des uns et des autres, il y a bien un accord (un peu facile sans doute) sur les biens communs à poursuivre, le désaccord porte sur la définition des dispositifs les plus adéquats pour y parvenir. Dans les négociations et réajustements à propos du projet, les opposants du ministre ont principalement cherché à obtenir des garanties les assurant que ce nouveau dispositif ne se retournerait pas contre l'esprit de la réforme. Autrement dit, c'est la forme même de l'objet qui a été négociée sans débat explicite en justice.

Déplacement des contraintes de l'action et transformation des modes de régulation

Nous avons suggéré de lire les propositions centrales de la réforme comme procédant à un déplacement de la contrainte de l'action allant de l'extériorité des dispositifs vers les personnes. Un tel déplacement a de multiples implications sur l'ensemble des instances et des acteurs du système scolaire. Nous avons déjà esquissé certaines transformations du métier d'enseignant et du métier d'élève. Mais les implications de ce déplacement apparaissent également dans d'autres domaines : le rôle de l'État, les objectifs des écoles normales et de la formation continue, le travail des accompagnateurs pédagogiques et de l'ensemble des "intervenants scolaires" (Cattonar & Mangez 2000).

Sans aborder l'ensemble de ces transformations, voici quelques pistes de réflexion. Elles partent de l'idée qu'avec le déplacement des contraintes de l'action vers les personnes, émergent trois enjeux : comment mobiliser les personnes, comment les équiper, et comment les contrôler ?

Définition centralisée des objectifs

À l'échelle de l'État, la production d'un corps de justification susceptible d'emporter l'adhésion des personnes, et l'élaboration d'outils d'évaluation comme modalités de contrôle (ex-ante) des enseignants sont les deux principales réponses aux questions de la mobilisation et du contrôle des personnes. Le "décret missions" est une figure exemplaire de ce travail de justification, puisque pour la première fois dans l'histoire de l'institution, l'État

définit des objectifs qui se réfèrent à des principes de justification susceptibles d'emporter l'accord des personnes concernées. Faire reposer la contrainte de l'action sur les personnes implique un travail de justification susceptible d'emporter leur adhésion, ce qui nécessite la diffusion et l'intériorisation d'un corps de justification suffisant pour qu'elles se sentent investies dans cette nouvelle donne de l'action éducative. Une réflexion sur les paradoxes et difficultés d'un tel travail a été ébauchée par ailleurs (Cattonar & Mangez 2000, Cattonar & Maroy 2001). Pour le dire brièvement, la nécessaire implication des enseignants dans ce système éducatif réformé suppose leur adhésion à des orientations définies pour partie indépendamment d'eux : comment les faire véritablement adhérer à ces orientations venues de l'extérieur ? C'est toute la difficulté de la tâche des accompagnateurs pédagogiques qui doivent à la fois réaliser un travail de remodelage des personnes et éviter de donner l'impression de porter une bonne nouvelle aux accents évangélistes au profit d'un pouvoir extérieur. Là se situe le paradoxe d'une norme qui, parce qu'elle nécessite une intériorisation forte par les acteurs, doit se renier comme telle, c'est-à-dire comme extériorité. Faute de quoi, elle risque de provoquer un rejet de la part des enseignants qui se sentiraient instrumentalisés, pris au piège. Les accompagnateurs du Hainaut ont été tellement assimilés par les enseignants à la réforme du premier degré qu'ils ont changé le nom de leur groupe pour tenter de reconstruire leur légitimité.

La construction de batteries d'évaluation prônée dans le "décret missions" pourrait être interprétée comme une manière d'équiper et de contrôler (ex-ante) l'action des enseignants. Il en est de même pour la définition de socles de compétences. L'instauration de conseils de recours pour les familles ne fait que renforcer la facette de contrôle inscrite dans les batteries d'évaluation et les socles de compétences.

Promotion de la concertation locale

Les années 1990 ont vu se développer une série de dispositifs locaux de concertation dont nous faisons l'hypothèse qu'ils participent à la fois à la mobilisation des personnes, à leur équipement et à un certain contrôle de leurs actions. Nous pensons ici au travail en équipe, aux conseils de participation, à l'élaboration de projets d'établissement. À propos de chacun de ces dispositifs locaux, on peut se demander : dans quelle mesure le dispositif décharge-t-il les personnes d'une partie des contraintes qui se déplacent vers elles ? Dans quelle mesure participe-t-il à la mobilisation et au contrôle des personnes ?

Le développement de la collégialité au sein des équipes éducatives prend ainsi sens dans notre système interprétatif : il constitue à la fois une manière de décharger les personnes d'une partie de la contrainte de l'action,

et une façon d'assurer un certain contrôle des personnes. Aussi, il n'est guère étonnant de constater d'une part que les enseignants témoignent largement du fait qu'ils ont intensifié d'eux-mêmes le travail en équipe (pour faire face au bouleversement important que constitue la réforme, ils ont procédé à une recomposition de dispositifs locaux), et d'autre part que l'État a très explicitement encouragé la collégialité.

À l'échelle locale, le projet d'établissement peut aussi être lu de deux façons: d'une part, comme une modalité de mobilisation et de contrôle des acteurs locaux (entre eux) et d'autre part, comme une manière de décharger les personnes d'une partie de la contrainte de l'action qui se déplace vers elles. Enseignants, élèves, parents et chefs d'établissement sont en effet invités à construire ensemble un projet original pour leur établissement, en faisant référence à des justifications conformes à l'esprit de la réforme ainsi qu'au "décret missions".

Les personnes qui voient les contraintes de l'action se déplacer vers elles peuvent ainsi chercher à recomposer certains dispositifs locaux, voire y être encouragées par l'État qui trouve là une manière de contrôler les personnes, non pas directement mais bien en s'appuyant sur le contrôle mutuel à l'échelle locale. Les personnes se trouvent alors dans une position nouvelle et délicate par rapport aux dispositifs: ceux-ci ne sont plus extérieurs, lointains. Ils sont, à l'inverse, à la fois plus proches et moins stables. La position des personnes est délicate car elles sont en quelque sorte amenées à construire elles-mêmes les contraintes de leur propre action.

Nous voudrions clore cet article en suggérant une piste de réflexion pour le renouvellement de la critique. Si elles sont parties d'intentions louables portées en partie par "la gauche culturelle" et "la gauche sociale" (Liénard & Capron 2000), les diverses formes de lutte contre la dévalorisation des personnes et l'inéquité de l'action éducative ont conduit dans les années 1990 à la suppression de dispositifs et catégories explicitement hiérarchiques, ce qui en retour a créé un espace pour le déploiement de logiques plus libérales. Avec la suppression de ces dispositifs et catégories, on peut, à première vue, croire à un aplattement des rapports de force et des hiérarchies. Cependant, lorsqu'on passe des mots aux choses, c'est-à-dire des principes de justice aux réalités vécues par les personnes, on s'aperçoit que classements et hiérarchies demeurent bien réels. Prétendre ou penser le contraire serait hypocrite ou naïf. Le travail de la critique est rendu plus difficile et nécessite une réflexivité accrue dans un tel système qui se dit plat et égalitaire. En effet, les inégalités bien réelles sont voilées, rendues plus floues, voire indénouables car présentées comme reposant entièrement sur la responsabilité individuelle des personnes: comme le souligne Bourdieu (1998), "le retour à l'individu, c'est aussi ce qui permet de blâmer la victime, seule responsable de son malheur". D'une certaine manière, nous rejoignons ici

Cornet (2001) qui estime que l'action publique des années 1990 "rend plus opaques les mécanismes de sélection". Dénoncer les injustices dans un tel système est plus difficile et nécessite l'usage de catégories nouvelles. Tel est probablement le défi auquel fait face la critique dans le système scolaire voire plus généralement face aux transformations de l'esprit du capitalisme (Boltanski & Chiapello 1999).

Bibliographie

- BECKERS J. 1998 "Les politiques scolaires de l'égalité des chances et de l'égalité des acquis dans l'enseignement secondaire après 1945", in Grootaers (dir) *Histoire de l'enseignement en Belgique*, CRISP, p303-371
- BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E. 1999 *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard
- BOLTANSKI L. & THÉVENOT L. 1991 *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard
- BOURDIEU P. 1998 *Contre-feux*, Paris, Raisons d'agir
- CATTONAR B. & MANGEZ E. 2000 "Les enseignants face à la redéfinition normative de leur métier", *Recherches Sociologiques*, vol. XXXI, n1
- CATTONAR B. & MAROY C. 2001 "Rhétorique du changement du métier d'enseignant et stratégie de transformation de l'institution scolaire", *Éducation et Sociétés. Revue internationale de sociologie de l'éducation*, n6
- CORNET J. 2001 "Hypocrisies et guerres scolaires", *La Revue nouvelle*, n5, p53-56
- DEROUEZ J.-L. 1992 *École et justice, De l'égalité des chances aux compromis locaux?* Paris, Métailié
- DEROUEZ J.-L. & DUTERCQ Y. 1997 *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*, Paris, ESF, coll. Pédagogies
- DELVAUX B. 1999 Négocier la diversité: une utopie?, in Meuret D. (dir.) *La justice du système éducatif*, De Boeck, p155-171
- DUPRIEZ V. & MAROY C. 1999 "Politiques scolaires et coordination de l'action", *Les cahiers de recherche du GIRSEF*, n4
- DURU-BELLAT M. & MINGAT A. 1997 "La constitution de classes de niveau par les collègues: les effets pervers d'une pratique à visée égalisatrice", *Revue française de sociologie*, vol.38, p759-790
- GÉRARD F.-M. & van LINT-MUGUERZA S. 2000 Quel équilibre entre une appréciation globale de la compétence et le recours aux critères? in Bosman, Gérard, Roegiers (éd.), *Quel avenir pour les compétences?* Bruxelles, De Boek
- LATOURET B. 1989 *La science en action*, Paris, La découverte
- LIÉNARD G. & CAPRON M. 2000 Justice sociale et reconnaissance de la dignité de l'autre: exigences et critères d'une mutation positive, in Capron M., Liénard G. (éd.) *Face à la mondialisation. Justice sociale, développement économique et contre-pouvoirs*, Bruxelles, Couleur Savoir, p171-174
- MANGEZ E. 2001 (à paraître) "Régulation et complexité des rapports familles-écoles: de six histoires scolaires", *Les cahiers de recherche du Girsef*
- MANGEZ E., DELVAUX B., DUMONT V. & DOURTE F. 1999 "Les enseignants face à la transformation de leur métier. Enquête auprès des enseignants du premier degré", *Les Cahiers du CERISIS* n99/12, Université catholique de Louvain-la-Neuve

- PAQUAY L. 2000 "L'évaluation, couperet ou levier du développement des compétences professionnelles?", in Bosman, Gérard, Roegiers (éd.), *Quel avenir pour les compétences?* Bruxelles, De Boeck, p119-134
- PLAISANCE E. 1986 *L'enfant, la maternelle, la société*, Paris, PUF
- RAYOU P. 2000 L'enfant au centre. Un lieu commun pédagogiquement correct, in Derouet J.-L. (dir.) *L'école dans plusieurs mondes*, Paris-Bruxelles, De Boeck
- REYNAUD J.-D. 1988 *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale.*, Paris, Colin
- SELLAMI A. & ROEGIERS X. 2000 Le programme des compétences de base en Tunisie, in Bosman, Gérard, Roegiers (eds.), *Quel avenir pour les compétences?* Bruxelles, De Boeck
- VANDENSCHRICK J. 2000 "Réjouir le fantôme. Essai de cadrage compréhensif des questions relatives à l'évaluation des compétences", conférence au colloque du GRIFED, Université Catholique de Louvain
- VAN ZANTEN A. 2000 "Massification et régulation du système d'enseignement", *L'Année sociologique*, 50, n2, p409-436

Portée et limites d'une évaluation des politiques et des pratiques éducatives par les résultats

MARIE DURU-BELLAT
IREDU, Université de Bourgogne, France

JEAN-PIERRE JAROUSSE
IREDU, Université de Bourgogne, France

Alors que les institutions éducatives consacrent une part importante de leur temps à l'évaluation des connaissances des élèves, l'évaluation des dispositifs et des réformes pédagogiques reste, particulièrement en France, une pratique peu répandue et souvent considérée avec quelque suspicion. Pourtant, l'évaluation des élèves elle-même pourrait ne pas être considérée seulement comme une mesure, en soi intéressante, de ce qu'ils savent à un moment donné mais aussi comme le résultat d'un processus pédagogique particulier. On dépasserait ainsi "l'évaluation constat" pour une évaluation visant à éclairer la genèse du phénomène constaté, pour mieux en comprendre les ressorts, et orienter de manière adéquate les actions ultérieures à des fins de régulation. Cette dualité des fonctions de l'évaluation, entre objectif de connaissance et objectif d'optimisation de l'action, vaut particulièrement concernant l'évaluation des politiques éducatives, qui peut, au-delà de ses finalités théoriques de régulation de l'action, constituer un analyseur du fonctionnement des institutions d'enseignement et des jeux d'acteurs qui y prennent place (Demaillly 2000b). Si l'évaluation suscite de fait tant de réticences et de débats, c'est notamment parce qu'elle conduit à expliciter les finalités éducatives et leur hiérarchisation à un moment et dans un contexte particuliers. Nous présenterons dans un premier temps les justifications et les méthodes d'évaluation des pratiques et des politiques éducatives, en adoptant la posture du chercheur ou de l'expert, sans analyser en eux-mêmes les dispositifs d'évaluation étatiques, et l'utilisation qu'en font les acteurs, comme, par

exemple, Dupriez et Maroy (2000) ou Demailly (2000a). Puis, nous analyserons leurs effets en terme de connaissance et de régulation des systèmes d'enseignement, ainsi que les problèmes et les réticences rencontrés.

Évaluer, puisqu'il faut choisir

L'évaluation des pratiques et des politiques éducatives s'impose si l'enfant est effectivement "au centre du système éducatif", l'essentiel étant alors ce qu'il "gagne" à fréquenter l'école. Si on prend au sérieux cette perspective, alors, dans des pays qui consacrent une part importante des fonds publics au financement de l'éducation, parce qu'on en attend des effets positifs sur les individus mais plus largement sur la collectivité, on va chercher à évaluer la manière optimale d'organiser le contexte scolaire pour maximiser les "résultats" de l'action pédagogique sur l'élève. Réciproquement, il serait irresponsable de se contenter d'appréhender les moyens mobilisés, sans se soucier de vérifier que ces moyens ont bien quelque effet sur les élèves. L'objet de l'évaluation sera donc d'instruire les choix entre différents modes d'organisation alternatifs en se référant à leurs effets sur le plan pédagogique et sans ignorer les incidences économiques de ces choix, dès lors qu'on entend servir l'intérêt des élèves avec un maximum d'efficacité.

Car dans le domaine éducatif comme dans d'autres, on n'échappe pas à la double nécessité de définir dans un premier temps ce qu'on souhaite "produire", puis, dans un second temps, de choisir la manière la plus efficace d'organiser sa "production". Un premier stade correspond aux orientations générales assignées aux systèmes éducatifs (transmission de savoirs, développement d'attitudes, insertion sociale et économique des citoyens, traitement équitable des différents groupes...), ou à tel ou tel dispositif pédagogique spécifique à visée plus limitée. Un second stade, plus technique, est celui des objectifs intermédiaires; il renvoie à la très grande variété des facettes du fonctionnement des systèmes éducatifs (niveau et type de qualification des formateurs, —mode— de groupement des élèves, méthodes pédagogiques...). Le choix de ces modes d'organisation est lourd de conséquences, car ils ne sont a priori ni également efficaces eu égard aux objectifs poursuivis ni également coûteux. Or une perspective comparatiste convainc aisément à la fois de la diversité des modes d'organisation et du caractère très lâche de la relation entre —les performances des systèmes de formation et— les moyens qui leur sont alloués (Jarousse & Mingat 1992, Jarousse 1999). Est ainsi mise en cause l'opinion commune selon laquelle la mobilisation de ressources nouvelles est la clef du développement des systèmes éducatifs. Cette faiblesse de la relation "moyens/résultats" témoigne de l'absence d'un mécanisme de justification des politiques éducatives dans la plupart des pays, pour deux types de raisons.

La première raison est de nature structurelle et renvoie au mode d'administration, dans la plupart des cas publics, des systèmes éducatifs. Sans discuter ici du bien-fondé de ce choix, force est de reconnaître qu'il prive les gestionnaires d'informations comparables à celles qu'obtient le producteur privé grâce au fonctionnement courant du marché. Soumis à la concurrence, ce dernier, sous peine de disparaître, est fortement incité à s'orienter vers la production de biens ou services susceptibles de répondre à une réelle demande et à sélectionner les modes de production les plus efficaces. À l'inverse, dans un système public tel que l'école, rien n'empêche des dispositifs peu efficaces voire nuisibles pour les élèves de perdurer. Cela ne veut pas dire que l'instauration d'un "marché" en éducation, par l'instauration du choix de l'école notamment, débouche sur plus d'efficacité, dès lors que les familles ne se règlent pas forcément sur ce critère pour choisir (Meuret & al. 2001).

La seconde raison tient au processus de décision lui-même qui souvent accorde une très large place aux opinions. Ce poids des opinions, sans doute plus important dans le domaine de l'éducation que dans celui de la politique énergétique, par exemple, s'explique par la familiarité que confère à tout un chacun la fréquentation de l'école et aussi par le fait que nombre de décideurs du système sont également d'anciens enseignants qui en ont une connaissance spontanée. En outre, les choix pédagogiques ne peuvent guère se fonder sur des théories bien stabilisées des apprentissages : la psychologie cognitive ou les didactiques sont loin de proposer des modèles validés, qui seraient valables en toutes circonstances. Enfin, l'enseignement prend place dans des "unités de production" décentralisées, dotées de fait d'une grande autonomie, et on sait combien les "effets maître" vont s'avérer importants (par exemple, Mingat 1991). La "technologie de production" reste donc à la fois opaque et artisanale.

Cette situation ne serait pas en elle-même problématique si ces pratiques s'accompagnaient systématiquement d'une évaluation des résultats des actions engagées, suivie de procédures de réajustement. En fait, la logique de l'expertise a priori (doublée ou non de la foi pédagogique dans le caractère intrinsèquement positif de telle ou telle action) n'intègre pas ce type d'évaluation. Le résultat des actions étant supposé "connu" ou ne pouvant qu'aller dans le "bon sens", on s'en tient à un contrôle administratif et réglementaire portant sur les moyens mobilisés. La mesure systématique des conséquences des actions mises en œuvre constitue alors un changement radical d'optique, et peut constituer une réponse, certes imparfaite, aux difficultés posées par l'absence d'un mécanisme de justification des choix de politiques éducatives. C'est en outre particulièrement nécessaire dès lors qu'on convient qu'il n'est plus possible d'édicter "d'en haut" les bonnes formes pédagogiques et que c'est au contraire aux établissements à imaginer et à mettre en place les modalités

de fonctionnement les mieux adaptées à leur public. La question de la justification des choix diversifiés qui vont être faits devient particulièrement cruciale, l'évaluation instaurant de fait de nouvelles modalités de régulation du système.

Démarches et écueils méthodologiques de l'évaluation par les résultats

Une première difficulté lorsqu'on cherche à évaluer le fonctionnement des systèmes éducatifs est le caractère relativement vague et général des objectifs qui leur sont assignés. Il est clair que la mesure du "résultat" des activités éducatives suppose une opérationnalisation et une quantification, à l'évidence simplificatrices, mais on peut arguer qu'elles offrent de très nombreux avantages, au plan instrumental d'abord, mais également au plan conceptuel. La seconde difficulté, d'ordre technique, renvoie à la complexité des processus d'apprentissage qui mettent en cause simultanément de nombreux éléments et revêtent une dimension temporelle.

Une évaluation objective des politiques éducatives impose tout d'abord de traduire les grandes orientations en objectifs concrets dont le degré de réalisation confirme ou infirme le sens et l'amplitude des effets qui étaient attendus par la collectivité et définissent donc de fait "l'intérêt général". Pour évaluer le degré d'atteinte de ces finalités éducatives larges, qui concernent en général l'insertion économique et sociale des citoyens, l'accès aux savoirs nés du progrès des sciences et des techniques, la réduction des inégalités sociales, il faut nécessairement en donner une définition opérationnelle en se référant à des indicateurs mesurables. Le recours à des objectifs quantifiés est volontiers considéré comme exagérément réducteur. Pourtant, il est rare qu'on ne puisse concevoir, par rapport aux visées générales des systèmes de formation, des objectifs susceptibles d'être traduits en indicateurs acceptables de "résultat". Qui contesterait, même si ceci n'en traduit pas toute la complexité, qu'on puisse effectivement classer les options de politiques éducatives en fonction de leur impact sur les acquisitions et/ou les comportements des élèves, mais aussi en fonction de leurs conséquences en termes d'insertion économique des diplômés? Certes, on peut toujours contester le caractère partiel de la mesure et se demander si les compétences délivrées par le système scolaire sont bien adaptées aux exigences de l'emploi. De même, de nombreuses dimensions des activités éducatives restent difficilement quantifiables. Mais pour autant, cette référence à des "produits" clairement identifiables est une véritable nécessité dans un débat où dominent le plus souvent des arguments rhétoriques.

En outre, la quantification des missions des systèmes de formation est en elle-même heuristique, en ce qu'elle renouvelle la problématique traditionnelle de l'allocation des moyens. Cette dernière se réfère en général à un mode de fonctionnement idéal de l'école. Il y aurait ainsi une taille de classe "idéale", tout comme il existerait un "bon" niveau de recrutement et un "bon" mode de formation des enseignants. La juxtaposition de ces éléments serait alors garante de la qualité et de l'efficacité du système. Cette façon d'appréhender les problèmes ne tient compte ni des conditions qui prévalent actuellement dans le système, ni du caractère substitutif des différents éléments; elle omet enfin toute référence aux contraintes budgétaires.

Sur tous ces aspects, c'est l'adoption d'une perspective économique (rappelons que l'économie est une science des choix), plus que la quantification des objectifs et des produits, qui s'avère heuristique. Pour traiter de l'influence de chacun des facteurs d'organisation sur la qualité de l'école, elle substitue le "raisonnement à la marge", cher aux économistes, à la logique binaire (bon/mauvais) qui prévaut traditionnellement dans les choix éducatifs. Plutôt que de dire, par exemple, qu'il importe que le maître soit bien formé ou que les effectifs d'élèves ne soient pas trop élevés, le recours à des objectifs quantifiés (l'importance des apprentissages des élèves par exemple) permet de mesurer précisément ce qu'on gagne et ce qu'on perd à modifier graduellement la formation des enseignants, à partir de la situation actuelle (à la marge, dira-t-on). De même, plutôt que de définir a priori à partir de quel seuil un groupe d'élèves sera considéré comme "pléthorique", on évaluera dans quelle mesure les acquisitions des élèves sont affectées par la variation de la taille de la classe. En d'autres termes, on considère qu'aucun "facteur de production" n'est bon en soi, mais que, vu son amplitude actuelle, il peut être bon ou au contraire inutile voire nuisible d'en augmenter la dotation.

Le recours à des objectifs quantifiés permet par ailleurs d'introduire la dimension économique des choix en mettant en regard dépenses et résultats. Car à moins de poser qu'il n'existe aucune contrainte budgétaire, on admettra que choisir c'est renoncer, et qu'il est alors important de comparer des solutions concurrentes. Si on choisit de réduire la taille de classe, par exemple, il faut mettre en regard ses conséquences pédagogiques éventuelles et le supplément de dépense par élève que cela entraîne, et voir comment évolue le rapport coût-efficacité associé à chaque unité du facteur considéré (ici, chaque fois qu'on abaisse la taille des classes d'une unité). On estimera ainsi jusqu'à quelle taille il apparaît coût-efficace de descendre, et également, ce qui est tout aussi important, s'il n'aurait pas été plus coût-efficace de retenir d'autres solutions. Répliquée pour chacun des composantes de l'organisation scolaire, cette opération qui consiste à associer effet sur la qualité et conséquences financières, introduit de fait un véritable "taux de change"

entre des activités autrement incommensurables. L'allocation des moyens n'est plus pensée facteur par facteur, mais dans un cadre d'ensemble où des substitutions sont possibles en fonction des rapports coût-efficacité des différents facteurs considérés.

On peut ainsi évaluer l'opportunité des décisions de politiques éducatives en considérant non seulement ce qu'on gagne à prendre une décision quelconque, mais ce qu'on pourrait gagner en investissant un montant comparable dans une activité concurrente. Ces simulations sont d'autant plus instructives que dans ce domaine les possibilités d'expérimentation sont des plus limitées. On ouvre par là un espace de négociation, structuré par les notions d'arbitrage et de priorité, notions qui n'ont rien de spécifiquement économique, puisqu'il s'agit d'affecter des ressources, qui ne sont pas extensibles, ici plutôt que là, pour atteindre le mieux possible les objectifs qu'on s'est fixés.

Il reste que ces arbitrages reposent sur une évaluation des différents facteurs d'organisation scolaire en référence aux résultats produits, et une mesure du coût de chacun des facteurs. Si ce dernier point pose peu de problèmes, l'analyse de l'impact des dotations de facteurs est par contre beaucoup plus délicate. Elle suppose la collecte et le traitement de données nombreuses, concernant à la fois le contexte scolaire et les élèves eux-mêmes. Et surtout, il n'est pas immédiat d'isoler dans les productions, les comportements, les parcours scolaires des élèves, ce qui tient à leurs caractéristiques personnelles, familiales et sociales, et ce qui tient spécifiquement aux modes d'organisation des classes et des établissements eux-mêmes. De plus, la mesure de l'impact des facteurs d'organisation impose de raisonner sur des élèves strictement comparables. Cette comparabilité ne pouvant être assurée par un dispositif expérimental, elle est obtenue à travers un dispositif empirique dans lequel on s'efforce de contrôler tous les éléments qui, à côté des facteurs d'organisation scolaire, affectent les acquisitions des élèves. Cela suppose d'une part de définir a priori les éléments qui affectent les apprentissages et de collecter les informations qui s'y rapportent, d'autre part de recourir à des méthodes statistiques qui permettent de séparer l'influence des différents éléments considérés.

Ainsi, pour analyser le processus d'apprentissage en classe de CM2, la dimension temporelle du processus d'apprentissage impose, si on entend évaluer l'impact des modes d'organisation scolaire en CM2, de contrôler le niveau des élèves à l'entrée dans cette classe, et de mesurer l'efficacité de ces modes d'organisation en termes de progression au cours de l'année, et non pas en termes de niveau final atteint. Cependant, cette progression n'est pas uniquement imputable à l'organisation scolaire au cours de l'année étudiée. Si la prise en compte du niveau des élèves à l'entrée en CM2 permet de tenir compte de l'influence qu'ont pu avoir les caractéristiques personnelles et

familiales, avant l'entrée dans la classe étudiée, ces dernières, du fait de leur permanence, marqueront également la progression des élèves en cours de CM2. La dimension temporelle peut être évidemment étendue au-delà, pour prendre en compte d'éventuels effets différés des pratiques pédagogiques.

L'évaluation des facteurs d'organisation scolaire consiste donc à mesurer leur contribution spécifique à l'explication du niveau final des élèves, en contrôlant à la fois leur niveau initial et l'ensemble des variables personnelles et familiales susceptibles d'affecter les performances scolaires en cours d'année. L'analyse se base donc le plus souvent sur la progression des élèves: le niveau initial des élèves est introduit dans le modèle explicatif du niveau final comme une caractéristique individuelle particulière qui permet d'examiner l'influence des autres caractéristiques à "niveau initial identique".

Au plan empirique, ces analyses sont relativement longues du fait de la période incompressible consacrée aux apprentissages; elles sont également lourdes et délicates à mettre en œuvre du fait de la masse de données à collecter. Au plan technique, l'influence spécifique des différents modes d'organisation scolaire est évaluée grâce à des modélisations multivariées, ce qui permet empiriquement de définir a posteriori une comparabilité des individus étudiés relativement proche de celle qui résulterait d'un plan expérimental si celui-ci était applicable dans le domaine de l'éducation. C'est ce qu'évoque la formule "toutes choses égales par ailleurs" qu'on doit interpréter évidemment en référence aux variables de contrôle introduites dans les modèles. La modélisation permet, à un premier stade, d'évaluer l'influence respective globale des caractéristiques des élèves et du contexte scolaire sur la variabilité des résultats individuels (de même que la capacité globale du modèle à rendre compte de la variance du phénomène étudié). À un second stade, elle évalue l'impact spécifique de chacun des facteurs relevant de ces deux groupes: pour chacune des variables, un coefficient estime son effet sur le niveau final des élèves, toutes les autres situations considérées dans le modèle étant à un niveau comparable. On dispose en outre aujourd'hui de modèles multiniveau qui autorisent une meilleure séparation des niveaux individuels et contextuels (Bressoux et al. 1997).

Au travers de cette démarche, des connaissances sur le fonctionnement du système peuvent s'accumuler. Certes avec prudence, puisqu'on sait bien que le propre des sciences humaines est de produire des résultats contextualisés, et la recherche d'une interprétation, pour ne pas s'en tenir à un coefficient "boîte noire", n'a pas un caractère accessoire.

Quelle pertinence des évaluations pour la régulation du système ?

S'il est intellectuellement aisé de convaincre que l'évaluation des systèmes éducatifs a un rôle important à jouer dans la définition des politiques éducatives, il reste que pour des raisons techniques et sociales ce rôle est encore aujourd'hui relativement modeste. Un premier obstacle à la prise en considération des résultats d'évaluations de ce type est le degré important et croissant de technicité qui les caractérise. Cette technicité risque de détourner des évaluations ceux-là mêmes qu'elles concernent. Par ailleurs, cette technicité ne reçoit pas (en France du moins) le support d'un milieu scientifique assez large pour garantir aux non-initiés le respect des conditions scientifiques de production des connaissances, qui rendraient les résultats acceptables à leurs yeux.

Au-delà de cette difficulté technique, l'évaluation des politiques éducatives par les résultats fait l'objet de réticences parfois très vives, notamment dans les pays francophones. Certaines mettent en exergue l'obsession "industrielle" que révéleraient ces mesures du fonctionnement de l'école uniquement basées sur les apprentissages scolaires des élèves; d'autres encore craignent que ceci n'exprime un "déli paradoxal des finalités (éthiques, valeurs et visées) considérées comme trop vagues" (Demaillly 2000b). Une chose est sûre, la limitation fréquente des "résultats" de l'école aux apprentissages des élèves est plus une commodité qu'une nécessité. Techniquement, il est possible de prendre en compte de nombreuses dimensions des apprentissages, des attitudes et des comportements, le véritable frein étant davantage à rechercher du côté de la lourdeur et du coût déjà importants des analyses. Cela dit, il semble y avoir une certaine substituabilité entre les diverses mesures des acquis des élèves, qui tendent à converger rapidement (cf., au baccalauréat, Jarousse et al. 1998). De manière générale, toutes les transformations de l'élève, entre un état initial et un état final sont a priori susceptibles d'être évaluées, il n'y a que les transformations ineffables qui ne le sont pas...

D'autres critiques, tout aussi vives, se centrent sur les évaluations des politiques éducatives et en questionnent le sens, eu égard à ce que la sociologie des organisations ou la sociologie de l'éducation révèlent du fonctionnement des systèmes éducatifs. On souligne ainsi, pour la critiquer (notamment Perrenoud, 1996) que la démarche d'évaluation par les résultats fait comme si tous les enseignants partageaient des finalités identiques, celles mises en avant par les textes. Il est sans doute vrai que face à des textes, des directives, des programmes souvent ambigus, les enseignants s'adaptent, voire pratiquent une résistance passive, quand ils n'en partagent pas la philosophie. Il serait alors simpliste de prétendre évaluer les politiques affichées dans les textes dans des contextes concrets où les objectifs initiaux n'ont plus forcément cours, tant ils ont été réinterprétés, détournés... ou ignorés.

Il est vrai aussi que certaines réformes ont des objectifs souvent implicites, perçus parfois comme peu avouables, des objectifs de remobilisation ou encore de paix syndicale par exemple, plus importants que ceux toujours mis en avant d'amélioration des résultats des élèves (on pense à l'élévation du niveau de recrutement et de rémunération des instituteurs par exemple). D'autres réformes ne recouvrent pas forcément un consensus général (l'objectif de démocratisation du système par exemple), au-delà du "politiquement correct" de rigueur. Mais cela n'empêche en rien d'examiner si les dites politiques ont été accompagnées d'effets visibles sur les résultats des élèves, car la paix syndicale ou l'amélioration de la situation des enseignants constituent a priori des objectifs intermédiaires d'autant plus respectables qu'ils auraient des retombées sur l'objectif final du système éducatif, à savoir les transformations des élèves.

Ce que ces débats mettent utilement en exergue, c'est qu'on n'évalue jamais que les réalisations effectives d'une politique, telle que les acteurs ont bien voulu la mettre en œuvre sur le terrain. On n'évalue donc pas des principes, mais tel ou tel degré de leur traduction concrète. Il faut aussi souligner qu'on n'évalue jamais que comparativement —telle politique semble meilleure que telle situation de référence où elle n'est pas ou moins mise en œuvre—, par rapport à la gamme des situations existantes. Un dispositif peut apparaître non seulement "bon" mais meilleur que toute autre alternative, sans que cela interdise d'imaginer d'autres solutions, qui seraient encore meilleures. On n'évalue que ce qui existe, et cela ne doit pas brider l'imagination pédagogique.

Toujours est-il que la transparence est exigeante, et on comprendrait que les enseignants, comme dans tout milieu de travail, aient intérêt à un certain flou autour des objectifs qui ont réellement cours et des résultats censés être atteints. Si ce flou les protège dans des contextes parfois très difficiles, faut-il le tolérer sous prétexte de réalisme sociologique (comme semble le suggérer Perrenoud, 1996), ou le considérer comme une forme d'hypocrisie préjudiciable aux élèves (Dubet et Duru-Bellat, 2000)? Si on se rallie à l'idée d'objectifs explicites, assortis de bénéfices sociaux, on ne peut admettre que dans une institution financée par les fonds publics, où œuvrent des fonctionnaires, des dérives importantes se manifestent dans certains contextes par rapport aux objectifs fixés à tous. Il est certain qu'au plan politique aussi, le flou a quelque avantage en termes de paix civile : on fait semblant d'avoir un système uniforme. C'est donc le coût social de l'opacité et le coût social d'une plus grande transparence qu'il faut mettre en balance, au-delà de la "compréhension sociologique" qu'on peut en avoir.

L'évaluation introduit un regard externe de la collectivité qui finance les actions rappelant que le système n'appartient pas aux seuls enseignants. On comprend alors que ces derniers aient tendance à vivre ces évaluations comme un contrôle, voire une remise en cause, de leur activité et de leur

autonomie. En attestent des témoignages comme celui de Meirieu (2000), qui affirme que “l’obligation de résultats n’a pas de sens en éducation”. En arrière-plan, il y a la crainte que l’évaluation n’affecte les rapports de force au sein du système éducatif. En France, il est clair que le contrôle de conformité pratiqué actuellement à doses homéopathiques par les inspecteurs est une forme bien plus “douce” d’évaluation que ce qui serait une évaluation externe et publique des résultats des élèves, impulsé par un “État évaluateur” ou, mieux encore, une agence autonome spécifiquement chargée de l’évaluation des politiques éducatives.

Enfin, les résistances multiformes à l’évaluation tiennent aussi, sinon plus, aux difficultés de la diffusion d’un modèle “technocratique” du changement dans une institution comme l’école. Dans nombre de domaines, la connaissance procède de l’accumulation de résultats au sein d’un milieu scientifique, où le choix des méthodes et les résultats eux-mêmes font l’objet d’une confrontation qui en garantit la fiabilité. En matière d’évaluation des systèmes éducatifs, en France, un tel milieu fait encore largement défaut (de même que le volume des connaissances engrangées reste très limité). Si ce milieu existe à l’échelon international, il contribue davantage à la confrontation des méthodes qu’à l’accumulation de résultats, compte tenu notamment de la spécificité des systèmes de formation. Il n’en inspire pas moins, notamment au travers des grandes organisations internationales, les pistes à suivre par des politiques éducatives qui seraient “evidence informed” ou “knowledge based” (pour une discussion de cette tendance au Royaume-Uni : Atkinson 2000).

Mais ce modèle du changement technique où la science définit la voie à suivre, à laquelle les “exécutants” n’auront qu’à se rallier, peine à s’appliquer à l’éducation. Certes le Centre peut s’appuyer sur les recherches pour décider d’éradiquer telle ou telle pratique dont on aurait démontré les effets nocifs (le redoublement ou les classes de niveau par exemple). Mais pour le reste... On connaît la faible portée des directives insufflées d’en haut, vue l’autonomie importante dont jouissent les enseignants dans leur classe (notamment Suchaut, 1996). On sait aussi que l’efficacité d’une pratique pédagogique est souvent relative à un contexte (efficace avec tel type de public, ou à tel niveau scolaire seulement), ce qui rend les évaluations inévitablement indexées aux conditions dans lesquelles elles ont été réalisées. L’idéal serait de se poser d’emblée —dès la conception des dispositifs— et systématiquement la question de la manière dont les évaluations peuvent/pourront s’intégrer aux pratiques courantes des acteurs. C’est d’ailleurs ce qu’on observe à l’échelle européenne, avec la montée de dispositifs d’évaluation de la “qualité” de la vie scolaire et des résultats de l’enseignement par les établissements eux-mêmes. Ces évaluations utilisables par les acteurs sont en elles-mêmes susceptibles de participer d’une “recomposition des professionnalités” enseignantes (Demailly 2000b).

Reste la question sans doute la plus délicate de l'utilisation de ces évaluations. En Belgique par exemple (Dupriez & Maroy 2000), une évaluation externe des compétences des élèves est proposée à partir de 1997 aux établissements, mais à titre indicatif seulement (il s'agit de rendre disponible un étalon de ce qui peut être exigé d'un élève à tel stade de sa scolarité). Mais si l'État entend bien faire prendre conscience de fortes disparités entre les élèves, il ne s'engage pas pour autant dans la gestion de mécanismes de contrôle allant contre le mode de régulation dominant (faisant une grande place aux "réseaux" d'enseignement). La situation n'est pas très différente en France, où les audits d'établissement, pratiqués sous une forme expérimentale dans l'Académie de Lille (Demailly et al. 1998) se sont souvent contentés de lever des lièvres, sans parvenir à exercer un impact régulateur, ce qui était pourtant leur visée. À l'inverse, dans les pays anglo-saxons, les évaluations de l'efficacité des écoles sont parfois utilisées de manière très offensive dans le cadre de véritables campagnes de dénonciation qui condamnent les écoles plus qu'elles ne les aident (Thrupp 1998). De même, certaines évaluations peuvent être "sur-utilisées", quand par exemple des acteurs tels que les collectivités locales s'en emparent pour justifier leur politique (Dutercq 2000).

Ces écarts entre l'évaluation et ses usages sociaux ne sont pas étonnants dans une perspective sociologique dénonçant le postulat (simpliste) sous-tendant les pratiques d'évaluation, comme quoi "l'action organisée peut être pensée comme lien simple et instrumental entre des objectifs clairs et des résultats mesurables, ce qui est une vision très administrative de la réalité sociale" (Demailly 2000a). Mais faut-il attendre que les sociologues aient mis en pleine lumière la complexité de l'action sociale et toutes les dérives possibles de l'utilisation des évaluations, l'écart entre leur fonction manifeste et leur fonction latente, pour engager ce type d'analyse ? Car des décisions sont prises tous les jours, dans les systèmes éducatifs, dont il n'est pas exclu qu'elles aient quelque impact sur les élèves. Toujours est-il que le chercheur pratiquant des évaluations, sauf à accepter que ses travaux se cantonnent (ce qui n'est pas rien) dans le domaine de la production de connaissances, doit, ce qui n'est pas toujours le cas, s'interroger sur leur efficacité en termes d'action, jamais acquise d'avance quelle que soit la qualité scientifique du travail.

Conclusion

Quel peut être l'avenir de l'évaluation des systèmes éducatifs en tant que champ de recherche (et de pratique) particulier ? Au-delà des résistances et des obstacles à l'évaluation du système éducatif, certaines circonstances poussent au contraire à son développement.

— La première est sans aucun doute la généralisation progressive de l'évaluation des politiques publiques qu'alimente la prise de conscience d'une nécessaire maîtrise des dépenses de l'État. Les dépenses d'éducation qui mobilisent une part importante des ressources publiques échapperont de moins en moins à une demande générale de justification concernant l'opportunité des politiques suivies tant au plan financier qu'à celui de la qualité du service. Cette demande de justification est aujourd'hui largement présente dans une opinion de plus en plus consciente de l'hétérogénéité du système éducatif sur le territoire, et prête à sanctionner les inégalités de qualités de l'offre éducative qu'elle perçoit par le contournement de la sectorisation.

— La seconde concerne la décentralisation effective d'une part importante des activités de gestion et de financement de l'éducation. Ceci devrait entraîner une double demande de justification des politiques mises en œuvre, des collectivités territoriales vers l'État d'un côté, de l'État vers les collectivités territoriales de l'autre. La prise en charge d'une part croissante des dépenses éducatives, leur plus forte sensibilité aux mouvements de l'opinion conduiront naturellement les collectivités territoriales à discuter les politiques nationales tout en ayant aussi à justifier les politiques locales auprès de leurs électeurs. De façon réciproque, le mouvement de décentralisation devrait conduire l'État à s'intéresser aux conséquences de l'implication de plus en plus large des collectivités territoriales dans des activités ayant une incidence sur le fonctionnement du système éducatif. Les responsables nationaux du système éducatif se doivent de capitaliser les innovations qui sont nées de la gestion décentralisée de ces activités et de contrôler l'homogénéité des services éducatifs dont ils demeurent les garants.

Plus largement, l'évaluation devrait constituer l'élément pivot de la gestion et de la régulation d'un système éducatif national relativement hybride. Il y a en effet une contradiction de plus en plus manifeste entre les missions du service public qui supposent une offre d'éducation homogène (ou compensatrice des inégalités) et le fonctionnement effectivement très décentralisé de ce système. Outre la décentralisation administrative et financière des activités d'enseignement qui touche à présent la dimension pédagogique, l'acte d'enseignement lui-même reste fondamentalement décentralisé comme en atteste l'importance des "effets-maître" et des effets établissements sur les apprentissages. Face à cette situation, on peut renoncer à l'évaluation pour maintenir la fiction d'un système éducatif homogène, en acceptant les effets pervers d'une telle attitude, ou bien en faire un outil d'observation privilégié permettant une gestion du système public d'éducation conforme à ses orientations. Mais il faut alors une volonté politique claire puisque c'est bien la régulation du système qui est en jeu.

Bibliographie

- ATKINSON E. 2000 "In Defence of Ideas, or Why 'What Works' is not enough", *British Journal of Sociology of Education*, 21, n3, p317-330
- BRESSOUX P. 1994 "Les recherches sur les effets-école et les effets-maître", *Revue Française de Pédagogie*, n108, p91-137
- BRESSOUX P., COUSTÈRE P., LEROY-AUDOUIN C. 1997 "Les modèles multiniveaux dans l'analyse écologique: le cas de la recherche en éducation", *Revue française de Sociologie*, vol. 38 n1, p67-96
- DEMAILLY L. 2000a Ce que peut apporter une approche sociologique des dispositifs d'évaluation, in Solaux G. (dir) 2000 *L'évaluation des politiques d'éducation*, Dijon, CNDP, p67-78
- DEMAILLY L. (dir.) 2000b *Évaluer les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck
- DEMAILLY L., DEUBEL Ph., GADREY N., VERDIÈRE J. 1998 *Évaluer les établissements scolaires. Enjeux, expériences, débats*, Paris, L'Harmattan
- DUBET F., DURU-BELLAT M., 2000, *L'hypocrisie scolaire*, Paris, Seuil
- DUPRIEZ V., MAROY C. 2000 Les dispositifs d'évaluation comme construction sociale, in Solaux G. (dir) 2000 *L'évaluation des politiques d'éducation*, Dijon, CNDP, p95-108
- DURU-BELLAT M., MINGAT A. 1993 *Pour une approche analytique du fonctionnement du système éducatif*, Paris, PUF
- DUTERCQ Y. 2000 Évaluation des politiques éducatives et usages stratégiques de l'innovation, in Demailly (dir) 2000, *Évaluer les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck, p47-64
- JAROUSSE J.-P. 1999 Évaluer les systèmes éducatifs: de quoi parle-t-on?, in Paul J.-J. (dir) *Administrer, gérer, évaluer les systèmes éducatifs*, Paris, ESF, p159-183
- JAROUSSE J.-P., MINGAT A. 1992 "La formation du capital humain: gestion par le marché ou gestion par l'État?", *Revue Économique*, n4, p739-753
- JAROUSSE J.-P., MINGAT A., OGET D. 1998 "Réflexions pour un changement de l'organisation des épreuves du baccalauréat", *Savoir*, vol. 10, n2-3-4, p81-105
- MEIRIEU P. 2000 *L'école et les parents*, Paris, Plon
- MEURET D., BROCCOLICHI S., DURU-BELLAT M. 2001 "Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effets", *Cahier de l'IREDU* n62
- MINGAT A. 1991 "Expliquer la variété des acquisitions au Cours Préparatoire: les rôles de l'enfant, la famille et l'école", *Revue Française de Pédagogie*, n95, p47-63
- PERRENOUD P. 1996 "Évaluer les réformes scolaires, est-ce bien raisonnable?", *Mesure et Évaluation en Éducation*, vol.19, n2, p53-97
- SOLAUX G. (dir.) 2000 *L'évaluation des politiques d'éducation*, Dijon, CNDP
- SUCHAUT B. 1996 "La gestion du temps à l'école maternelle et primaire", *L'Année de la Recherche en Sciences de l'Éducation*, PUF, p123-153
- THRUPP M. 1998 "Exploring the Politics of Blame: school inspection and its contestation in New Zealand and England", *Comparative Education*, vol.34, n2, p195-210

Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité

VINCENT VANDENBERGHE,
Groupe Interfacultaire de recherche sur les systèmes d'éducation et de formation
(GIRSEF)
Université Catholique de Louvain, Belgique

Du point de vue de l'économiste, les évolutions majeures intervenues au cours des trente dernières années en matière de régulation des établissements scolaires procèdent essentiellement de deux mouvements. Le premier est celui de la décentralisation de la gestion d'un certain nombre de ressources, mais dans un cadre de contractualisation renforcée avec le "centre", notamment en ce qui concerne les objectifs à atteindre. Le second mouvement est celui de la mise en concurrence des établissements via l'instauration de systèmes de chèques-éducation explicites ou implicites. Dans certains cas, comme celui de la Grande-Bretagne, les deux logiques sont intervenues simultanément semble-t-il. Le but de cet article est de tenter de comprendre les logiques sous-jacentes à l'émergence de ces "nouveaux" modes de régulation de l'éducation, et de tenter d'en évaluer les enjeux en termes d'efficacité et d'équité¹.

1 Ce texte constitue l'un des volets du programme de recherche financé par la Fondation Henri Collinet sur le thème "Pour un système scolaire favorisant au mieux l'insertion de tous les jeunes". Les recherches présentées ici s'inscrivent également dans le cadre de la convention ARC N° 97-02/209. Nous tenons à remercier Denis Meuret pour ses commentaires et suggestions. Ceux-ci ont été fort utiles à l'amélioration de ce texte.

Quels sont les nouveaux modes de régulation à l'œuvre dans le champ de l'éducation et comment comprendre leur émergence ?

Petit rappel au sujet du mode de régulation "traditionnel" des systèmes éducatifs

Tout au long du XX^e siècle, le mode de régulation scolaire le plus répandu a été celui alliant, sur le plan formel, financement et production par l'État sur le modèle hiérarchique ou bureaucratique (Weiss 1990). Sur le plan plus informel, ce mode de régulation était en outre largement soutenu par ce que certains philosophes (Arendt 1972) nomment un principe d'autorité, soit un principe d'obéissance dans un cadre hiérarchisé dont chacun —celui qui ordonne et celui qui obéit— reconnaît a priori la justice et la légitimité. Hanna Arendt dit de l'autorité la chose suivante : "Puisque l'autorité requiert toujours l'obéissance, on la prend souvent comme une forme de pouvoir ou de violence. Pourtant l'autorité exclut l'usage de moyens extérieurs de coercition ; là où la force est employée, l'autorité proprement dite a échoué. L'autorité, d'autre part, est incompatible avec la persuasion qui présuppose l'égalité et opère par un processus d'argumentation. (...) La relation autoritaire entre celui qui commande et celui qui obéit ne repose ni sur une raison commune, ni sur le pouvoir de celui qui commande ; ce qu'ils ont en commun, c'est la hiérarchie elle-même, dont chacun reconnaît la justesse et la légitimité, et où tous deux ont d'avance leur place fixée."

Sur le plan formel, de tels systèmes se caractérisent par l'absence de liberté de choix pour les élèves et leurs familles. Et l'idée même de régulation par la concurrence est totalement absente du cadre législatif. Le principe d'allocation des élèves entre établissements se situe tout à l'opposé, puisqu'il repose sur le système des zones ou cartes scolaires, comme aux USA, en France ou en Grande-Bretagne jusqu'à la fin des années 1980. Ces systèmes forcent les élèves à se rendre dans l'école du voisinage. Sur le plan formel toujours, les administrateurs publics supervisent les acteurs locaux (professeurs, directeurs). Les administrateurs centraux évaluent les besoins éducatifs de la population, ils planifient les constructions, recrutent et titularisent les professeurs, fixent les salaires et pensions, déterminent le programme d'étude ou les critères d'évaluation devant conduire à la certification. En bref, le Ministre de l'éducation et son administration constituent le noyau du dispositif de coordination externe, la structure dirigeante du système.

Sur le plan plus informel, la capacité de régulation de tels systèmes semble en partie dépendante de l'autorité de l'action de l'État en matière éducative ; autorité dont la conséquence la plus immédiate est de faciliter la

mise en œuvre des priorités de l'État. Dotés d'une forte autorité au sens d'Arendt, les Ministres et leurs délégués n'ont pas trop à se préoccuper de la conformité de l'action de la "base" à leurs priorités. Les économistes nomment "contrat d'agence" le contrat reliant le Principal (par exemple l'État) et son Agent (par exemple l'établissement ou l'enseignant) et dont le contenu (droits, devoirs, primes ou pénalités financières) doit permettre d'assurer que l'Agent oriente son action (utilise sa zone d'autonomie) d'une manière telle que l'objectif poursuivi par le Principal sera globalement respecté. Dans le contexte décrit, la question de la régulation par ce type de contrat ne se pose pas car l'encadrement de l'action de la multitude des agents ne repose pas à titre principal sur le pouvoir de contrôle de la structure hiérarchique en tant que telle, mais plutôt sur le fait qu'existe une propension à l'obéissance fort répandue.

Les évolutions récentes

Décentralisation de la gestion vers les écoles et évaluation externe

La première tendance discernable dans nombre de pays depuis vingt ans procède d'une accentuation de la décentralisation d'un certain nombre de variables de décision. Connue sous le nom de "school-based management" dans les pays dits anglo-saxons, cette approche (que l'on retrouve dans nombre de secteurs où l'État s'est développé historiquement) consiste à dissocier la fonction de financement/contrôle de l'activité éducative de la fonction de "production" du service éducatif, fonctions anciennement concentrées entre les mains des pouvoirs publics.

Mais cette décentralisation s'accompagne presque toujours de la montée en puissance de logiques d'évaluation ou de régulation externe. Le Ministère délègue d'un côté, réduisant l'ampleur des règles encadrant l'usage des ressources mises à la disposition des écoles. Mais il développe dans le même temps des instruments de contrôle "à distance", parfois fondés sur la mesure des résultats atteints par les écoles ou les enseignants (régulation par évaluation externe). Ils relèvent le plus souvent de la centralisation du curriculum et des conditions de certification (régulation par la production de référentiels externes). Dans les deux cas de figure, il y a émergence d'une logique de contractualisation précisant les zones d'autonomie mais aussi les obligations: soumission à l'évaluation externe, obligation de suivre un curriculum particulier, obligation de participation au système de certification central. Et les obligations contractuelles traduisent généralement le double souci de garantir l'homogénéité du "produit" (référentiels externes) et la maximisation de son niveau (évaluation externe).

Montée en puissance de la régulation par la concurrence et le libre choix de l'utilisateur/client

La deuxième tendance est celle consistant à faire intervenir les usagers dans le schéma régulateur, en leur conférant un pouvoir de contrôle sur les “producteurs” du service que sont les établissements et les enseignants. Cette approche prend la forme de systèmes de chèques-éducation explicites ou implicites (appellation américaine) ou de quasi-marchés (appellation anglaise). Ces quasi-marchés correspondent à l'idée de “vouchers” initialement défendue par Friedman (1962). Son idée était qu'un mécanisme généralisé de “chèques” permettrait à toutes les familles, même celles à revenu modeste, de choisir l'école qui correspondrait le mieux à leurs valeurs ou aux besoins de l'enfant.

D'un point de vue théorique, les quasi-marchés sont hybrides. Ils peuvent être définis par la combinaison du libre choix de l'école et du financement public, mais par élève (Le Grand & Bartlett 1993). En d'autres termes, les quasi-marchés forment une combinaison subtile des principes de financement public et de régulation par le marché et la mise en concurrence des établissements. Le quasi-marché —dans sa version théorique— est donc synonyme de mobilisation de l'expertise des clients ou usagers (libres d'aller ou de venir, conditionnant ce faisant la survie de l'école) aux fins d'orienter l'activité des établissements et enseignants.

Origine(s) de ces nouveaux modes de régulation

Les deux évolutions peuvent se comprendre du point de vue strict de l'analyse économique théorique. La contractualisation des rapports entre l'État et les écoles —au terme du processus double de décentralisation et de développement de l'évaluation par les résultats ou de référentiels— constitue une alternative possible à la régulation selon le schéma hiérarchique classique. Il en va de même pour le quasi-marché au sens où il s'agit bien là d'une des formules présentes dans la “boîte à outils” de la science économique pour assurer une régulation de l'action d'un grand nombre d'agents. Et divers travaux théoriques effectués par des économistes au cours de ces vingt dernières années (Wolf 1979, Baron 1989, Laffont & Tirole 1993) ont sans doute conduit à la conclusion que ces deux formes alternatives de régulation présentaient a priori quelques avantages par rapport au modèle plus traditionnel du contrôle hiérarchique, notamment en termes de leur capacité respective à minimiser les coûts de transaction ou les besoins d'échange d'informations pour attendre une situation optimale.

De telles conclusions ont peut-être exercé un certain rôle dans l'émergence de la régulation par évaluation/contractualisation ou par quasi-marchés, notamment via le jeu des recommandations faites par certains orga-

nismes internationaux, directement dérivés de ces travaux. Nous osons toutefois faire l'hypothèse que ce sont surtout des évolutions à caractère plus social ou anthropologique qui ont été à l'origine du changement. Nous pensons en l'occurrence que contractualisation et quasi-marché sont deux manières de préserver la fonction de régulation —à comprendre au minimum comme un processus d'agrégation des décisions et préférences du (très) grand nombre d'agents présents dans le système éducatif— dans un contexte fait de montée en puissance d'un "individualisme concret", synonyme d'effondrement du principe d'autorité mis en avant par Arendt, et incompatible avec la persistance d'une régulation fondée sur le "vieux" modèle hiérarchique.

Montée en puissance de la figure du professionnel "autonome" et transition vers des modes de contrôle à distance

Les analyses d'Arendt (1972) sur le déclin de l'autorité dans l'Occident moderne, celles des tenants de la sociologie dite post moderne, ou celles de Gauchet (1994, 1995), semblent toutes conclure au fait que nos sociétés connaissent une nouvelle phase du processus d'individuation. Celui-ci serait à comprendre comme l'accroissement du poids spécifique de l'individualité dans la société. Déjà les sociologues classiques —fort proches en cela des économistes du même nom— analysent le développement d'une société "moderne" dans laquelle les individus perdent les fondements extérieurs à eux-mêmes (comme Dieu, celui d'état de Nature ou d'ordre —hiérarchisé— des rôles et rangs sociaux) (Cattonar, 2000). Mais la tendance semble aujourd'hui s'accroître face à la montée en puissance de l'individualisme qualifié d'hypercontemporain par Gauchet, soit une situation où l'individu cherche en toute situation à être lui-même "contre les obligations externes", et à rendre ses appartenances purement volontaires (et non plus simplement subies).

De telles analyses nous semblent trouver un certain écho au cœur même du système éducatif. On note ainsi que prévaut chez de plus en plus d'enseignants l'aspiration à la libre détermination du contenu et du sens de leur pratique professionnelle. Nous parlons bien ici de l'aspiration à l'autonomie des enseignants plus que de l'usage qui en est fait. Parmi les motifs déclarés du choix du métier enseignant, l'accomplissement de soi tend à prendre de plus en plus d'importance, aux dépens de l'idée de contribution à un projet de société ou politique. En sus, l'autonomisation des pratiques par rapport à un corpus de savoirs, règles ou recettes préétablies et extérieures semble largement promue par les nouveaux modèles professionnels développés par les sciences pédagogiques (Cattonar & Maroy 2000). Il s'agit de contextualiser davantage le contenu de l'enseignement, notamment en le personnalisant. Mais ce faisant on accroît aux yeux du responsable ministériel le danger d'une hétérogénéité des contenus enseignés ou du niveau final des élèves.

On est dès lors tenté de voir dans l'évolution du mode de régulation des systèmes scolaires dans le sens de la contractualisation une réponse logique à cette nouvelle donne de l'individualisation/autonomisation des pratiques au cœur des professions enseignantes. La "base" ne s'accommode plus d'un principe d'autorité, et rejette toute forme de détermination directe de son action au quotidien par des agents extérieurs (inspecteurs, accompagnateurs pédagogiques, responsables ministériels...) ou simplement revendique davantage d'autonomie. Une des réponses possibles consiste dès lors à décentraliser le pouvoir de décision dans un certain nombre de domaines. Cela étant, reste entière la question de la régulation et de la réalisation d'un certain nombre d'objectifs collectifs ou simplement celle du maintien d'un fort degré d'homogénéité du service rendu. Et ceci pourrait, selon nous, expliquer les efforts déployés ces dernières années pour mettre en place de nouveaux mécanismes d'encadrement des pratiques individuelles.

Le "centre" serait progressivement amené à définir autrement son action que par le passé. Face à la multiplication des unités décisionnelles a priori plus autonomes, ce "centre" chercherait à assurer la complémentarité des décisions. Pour y parvenir, il procéderait plutôt par définition d'un nombre limité de référentiels ou règles à respecter (curriculum, certification...) plutôt que par injonctions directes. Il chercherait aussi à mieux évaluer à distance en s'informant de l'état et des évolutions spontanées du système. Il y aurait peut-être là une règle quasi générique en vertu de laquelle un système qui se décentralise appelle simultanément —aux fins de se réguler— la production d'une information abondante et de qualité sur son état.

D'où également la logique qu'il y aurait à recentrer l'action de l'administration sur la fonction de collecte et d'analyse de statistiques de plus en plus fines, au fur et à mesure que les corps d'inspecteurs ou d'administrateurs/superviseurs (véritables relais de l'action de l'État dans un schéma classique) régressent pour laisser la place à la multitude des initiatives et conduites locales. Dans une version plus extrême de ce schéma, il apparaît assez logique de voir émerger des contrats incitatifs —de type financier ou non— par lesquels l'administration cherche à orienter (téléguider) le comportement des (nombreux) décideurs en fonction des quelques grandes priorités qu'elle poursuit. Et l'information utile à la mise en place de ces incitants est bien entendu celle collectée par l'appareil statistique.

Montée en puissance de la figure de l'utilisateur critique et transition vers des systèmes de quasi-marchés

Le constat "d'individualisme hypercontemporain", cher à Gauchet (1994, 1995), vaut sans doute également pour les familles et les élèves. Et le pendant de l'affaiblissement des formes traditionnelles de contrôle vis-à-vis des enseignants (hiérarchie, autorité...) est sans doute l'accès ou l'extension

du libre choix scolaire —il y aurait vraisemblablement des choses similaires à dire sur l'évolution du rapport des élèves aux enseignants— lequel constitue l'ébauche d'un droit pour les familles et les élèves à l'autodétermination de certains dimensions du service scolaire reçu.

Le libre choix de l'école fait l'objet de vives discussions dans beaucoup de pays, particulièrement aux États-Unis (Friedman 1962, Clune & Witte 1990, Chubb & Moe 1990, Cohn 1997). De façon assez surprenante d'un point de vue européen, les États-unis maintiennent toujours la règle de la carte scolaire. Mais la mobilité résidentielle —très répandue aux États-unis— constitue vraisemblablement le moyen par lequel se réalise l'aspiration de nombre de familles américaines à choisir librement leur école. La Nouvelle-Zélande, quant à elle, a abandonné le principe des zones scolaires dans les années 1980 (*School: A Matter of Choice* 1994). Plusieurs pays européens, où l'éducation publique offre traditionnellement peu ou pas de choix parental d'école, tendent à étendre les possibilités de choix scolaire. Des réformes radicales vers le quasi-marché furent introduites en Angleterre et au Pays de Galles en 1988 avec la loi de la réforme scolaire, et en Suède au début des années 1990 (Miron 1993). Une réforme similaire a été introduite au Chili à partir de 1981 (Winkler & Rounds 1996). Sans oublier le cas de la Belgique et des Pays-Bas où le libre choix existe depuis longtemps pour des raisons qui historiquement tiennent au conflit entre religion et laïcité, mais qui ont évolué récemment dans le sens de l'affirmation d'un droit individuel à contrôler la nature et le style d'enseignement reçu.

Glennerster & Le Grand (1994) soutiennent que l'introduction du libre choix en Grande-Bretagne à partir des années 80 procède de la nécessité pour les politiciens de conserver la fidélité (les votes) de la classe moyenne. Celle-ci tiendrait au principe de la gratuité de l'école et donc au service public, serait néanmoins insatisfaite de la qualité du service rendu, mais opposée dans le même temps à un accroissement de la pression fiscale pour tenter d'y remédier. L'enjeu pour les gouvernants serait donc d'offrir "plus" sans taxer davantage. Et une manière de le faire consisterait à accroître la liberté de choix au sein du service public. En pratique, les gouvernants anglais ont dans le même temps redéfini et (re)centralisé fortement le curriculum. Ceci explique quasi-mécaniquement que l'introduction du libre choix/quasi-marché n'ait pas engendré de diversification forte de l'offre d'enseignement. Glennerster & Le Grand suggèrent que les familles de la classe moyenne acceptent de moins en moins les traitements relativement uniformisés des médecins, des hôpitaux ou des professeurs du monopole public. Elles seraient également de moins en moins enclines à accepter a priori le brassage socio-économique large caractérisant ce service public, surtout lorsque la composante relationnelle est prépondérante comme c'est le cas en éducation et santé (Bartlett, Propper, Wilson & Le Grand, 1994).

Confrontés à l'exigence croissante de liberté de choix en matière scolaire, le "centre" serait à nouveau amené progressivement à réformer le mode traditionnel de régulation du système. Sauf à opter pour la privatisation complète du système, la réponse logique consiste à faire émerger des systèmes de quasi-marchés. Comme dit plus haut, cette forme institutionnelle hybride autorise le libre choix de l'école tout en préservant un principe de financement public, mais par élève. En fait, les quasi-marchés correspondent au schéma des "vouchers" mis en avant par des penseurs américains comme Milton Friedman. Ils peuvent également être vus comme un moment de transférer tout ou partie de la fonction de régulation du système depuis le "centre" vers la multitude des usagers-clients. Chez certains promoteurs de la formule, le présupposé est en effet que ces usagers/clients sont un puissant vecteur de contrôle sur les écoles. Au terme d'un jugement négatif sur le traitement reçu, ils peuvent exercer leur option de sortie en emportant avec eux les ressources qui font vivre l'école.

Cela étant, l'argent est public et ce seul fait conduit généralement l'administration à réclamer un pouvoir de contrôle sur ce qu'il advient de "son" argent. Le contrôle par le "marché" n'exclut pas un contrôle administratif, d'un type sensiblement différent que celui traditionnellement déployé, en l'absence de libre choix toutefois. Étant le bailleur de fonds, l'administration publique détient un levier qu'elle peut actionner pour tenter d'influencer le fonctionnement des écoles —selon une logique qui est somme toute fort proche de celle que nous évoquions ci-dessus lorsque nous parlions de régulation par contractualisation des rapports entre "centre" et écoles. Les réglementations administratives peuvent être significativement étendues et nombreuses dans un quasi-marché scolaire. Les domaines les plus souvent "régentés" par l'administration centrale sont les curricula (programmes de cours et contenus), les salaires et pensions, les conditions de recrutement, de promotion, de licenciement des enseignants, les règles d'évaluation et de recrutement des élèves, l'emploi du temps hebdomadaire ou annuel. N'oublions pas non plus que l'administration décide du montant à dépenser par élève, lequel peut d'ailleurs varier en fonction du profil socioéconomique de l'élève en vertu d'un principe de discrimination positive.

Quelle évaluation peut-on faire ex post des effets de ces réformes sur le degré d'efficacité et d'équité des systèmes ?

Au-delà de la discussion sur les origines des nouveaux mode de régulation et leur configuration précise selon les pays, que peut-on dire sur les effets de ces nouveaux modes de régulation en termes d'efficacité et d'équité ? Il

s'agit ici de développer à la fois d'un point de vue logique mais aussi, dans la mesure du possible, d'un point de vue empirique, la question des effets de ces réformes en termes de niveau et de distribution des résultats scolaires. Un premier bilan conduirait aujourd'hui à dire qu'il convient de bien distinguer les deux approches de la régulation. Si l'on peut raisonnablement prétendre que la mise en concurrence (prise en tant que telle) présente de sérieuses limites, on ne pourrait en dire autant de l'approche par contractualisation/évaluation externe.

Évaluation du fonctionnement du quasi-marché

En théorie, en conférant aux élèves et parents le droit de “voter avec leurs pieds”, les quasi-marchés instaurent un régime de concurrence susceptible d'accroître le degré d'*efficacité*. D'un point de vue empirique, il existe toutefois peu d'éléments confirmant cette proposition. Certaines études économétriques ont été menées aux Etats-Unis pour évaluer l'impact du “choix” sur les résultats scolaires, généralement mesuré par un indice de concentration de l'offre d'enseignement public, soit l'inverse du nombre d'établissements géographiquement proches (Chubb & Moe 1990, Lankford & Wyckoff 1992, Hoxby 1994a, 1994b, 1996) et tendent à conclure à l'existence d'un effet positif sur le niveau général des résultats. À l'examen cependant aucune ne donne une information précise sur l'impact des quasi-marchés en tant que tels. Les États-Unis n'ont d'ailleurs pas de quasi-marché scolaire fonctionnant à grande échelle: plus de 85 % des élèves américains suivent les cours des écoles publiques (locales) au niveau primaire et secondaire, chiffre assez constant depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale. Les études portant sur le Chili (Winkler & Rounds 1996) —un des systèmes les mieux documentés et les plus étudiés— concluent pour l'essentiel à une possible amélioration de l'efficacité (une limitation des coûts) par augmentation de la part de marché des écoles privées dont les coûts unitaires sont généralement plus faibles (McEwan & Carnoy 1999).

Les études empiriques sur les effets en termes d'*équité* sont à la fois plus nombreuses et plus concluantes, à l'exception peut-être du cas de l'Angleterre. Le premier effet du libre choix scolaire serait d'accentuer le degré de ségrégation selon le niveau socioéconomique. Ce résultat est présent dans les travaux sur le Chili (Winkler & Ronds 1996). Le succès des écoles privées dès lors qu'elles accèdent aux “chèques” émis par les pouvoirs publics serait essentiellement lié au profil socioéconomique plus favorable de leurs élèves. Aux Pays-Bas, selon Karsten (1994), le degré de ségrégation ethnique s'est accru entre 1986 et 1992, dans les grandes villes surtout. En Nouvelle-Zélande, l'évaluation des expériences d'abandon de la carte scolaire révèle que les parents exploitent très rapidement les nouvelles opportunités s'offrant

à eux (Wastlander & Thrupp 1995), avec un fort biais social toutefois: les milieux les plus aisés affichent une mobilité scolaire nettement plus forte que les autres. En Écosse, où le libre-choix scolaire a été introduit au début des années 1980, les écoles qui “réussissent” sont celles affichant au départ un profil socioéconomique relativement élevé et des résultats scolaires bruts au-dessus de la moyenne (Willms & Echols 1992). Nos propres travaux sur le quasi-marché scolaire de la Communauté française de Belgique (Vandenberghe, 1996a, 1996b) conduisent à la conclusion que l'intensité du libre choix scolaire —estimé par un indice du degré de déconcentration du marché scolaire des arrondissements— va de pair avec une augmentation de la ségrégation entre écoles géographiquement proches. Ce résultat subsiste lorsque l'on tient compte du degré de dispersion socioéconomique préexistant au sein des bassins de populations dans lesquelles ces concurrences scolaires opèrent. À notre connaissance, seul le cas de l'Angleterre reste relativement controversé quant à l'incidence réelle du libre choix sur la ségrégation scolaire (Goran & Fitz 1998, Noden 2000).

Évaluation des approches par contractualisation

À l'inverse des quasi-marchés, la reconfiguration des rôles entre le “centre” et la “base” selon le schéma de la contractualisation semble, elle, être une forme relativement *efficace* de régulation d'un système d'enseignement (Wüssman 2000). Les quelques travaux empiriques disponibles (Meuret, Broccolichi, Duru-Bellat 2001) concluent au fait que les réglementations scolaires alliant investissement fort et contrôle par le centre pour ce qui concerne les “produits” (curriculum et certification centralisés...) et décentralisation au niveau de l'établissement (à ne pas confondre avec la décentralisation au niveau des administrations ou pouvoirs publics locaux) du pouvoir de décider de l'usage des ressources, semblent plus efficaces que celles consistant pour le centre à définir de manière fine des règles d'usage des “intrants”, ou à encadrer directement les enseignants sous forme d'injonction à adopter les “bonnes pratiques pédagogiques”.

On note donc que l'obligation faite aux écoles de participer à des examens centraux apparaît systématiquement corrélée à de meilleurs résultats chez les élèves (Bishop 1999, Wussman 2000, Belfield 2000). Dans l'enquête internationale Third International Math and Science Survey (TIMSS, OCDE-IEA 1995) la présence d'examens *centraux* —par contraste à une situation où n'existent que des examens dont le contenu est défini localement— améliore le score des élèves en mathématiques et en sciences. L'avantage est de 16 points en mathématiques, en référence à une moyenne de 500, pour les élèves exposés à l'examen central. Il est de 10 points en sciences. Ce résultat se retrouve dans les travaux de Bishop (1999). La cen-

tralisation de la définition du curriculum et de la liste de manuels de référence semble également engendrer de meilleurs résultats en mathématique et en sciences. L'effet est néanmoins de moitié moindre que pour l'examen centralisé.

On note dans le même temps qu'une autonomie scolaire accrue de la part des écoles est associée à de meilleurs résultats. Cette observation varie cependant en fonction du type de décision. Ainsi la décentralisation au niveau de l'école de la responsabilité d'achat des fournitures et du matériel est corrélée positivement aux résultats. Mais cette corrélation est beaucoup plus forte s'agissant de l'autonomie dont jouit l'école pour l'engagement ou la rémunération de ses enseignants.

Ces deux grands résultats donnent du crédit à l'idée, peu présente jusqu'ici dans le monde latin, notamment en France, qu'un mode de régulation fondé sur le couple centralisation des examens et du curriculum/décentralisation au niveau des écoles de la gestion du personnel et de la pédagogie est de nature à accroître l'efficacité scolaire. Du point de vue des élèves, la présence d'examens centraux accroît sans doute les bénéfices de la réussite et augmente le coût des échecs, soit une situation où ils sont plus incités à travailler en vue de la réussite. Simultanément, du point de vue des enseignants, examens et curricula centraux accroissent le niveau global d'information et simplifient le travail de suivi des élèves. Le seul fait que le "centre" développe et diffuse un référentiel (le curriculum) et qu'il produise une information standardisée (donc crédible aux yeux des acteurs) sur le degré d'accomplissement semble contribuer à améliorer l'usage autonome des ressources au sein des établissements et des classes. Et cela sans même utiliser cette information sur les résultats pour déterminer le niveau des ressources des écoles ou le niveau de rémunération des enseignants.

En ce qui concerne l'équité cette fois, nos propres résultats (Vandenberghe & Zachary 2000) sont compatibles avec l'idée que les systèmes à curriculum et examen centralisés sont —à efficacité donnée— également relativement moins inéquitables au sens où le résultat individuel des élèves est moins dépendant de leur profil socioéconomique. La comparaison la plus emblématique à cet égard est celle de la France et de la Communauté française de Belgique. Ces deux entités sont fort asymétriques quant à l'organisation du curriculum et de l'évaluation : relativement centralisée en France et pas du tout dans le cas belge francophone. Elles le sont également en termes d'efficacité et d'équité. Par rapport aux deux critères, la France présente un résultat significativement plus favorable.

Bibliographie

- ARENDRT H. 1972 *La crise de la culture*, Paris, Folio Essais
- BARON D.P. 1989 Design of Regulatory Mechanisms and Institutions, in R. Schmalensee & R.D. Willig (Éds) *Handbook of Industrial Organization*, The Netherlands, Elsevier Science Publishers
- BARTLETT W., PROPPER C., WILSON D., & LE GRAND J. (Éds) (1994) *Quasi-Markets in the Welfare State*, Bristol, University of Bristol, School for Advanced Urban Studies
- BELFIELD C.R. 2000 *Economic Principles for Education. Theory and Evidence*, Cheltenham, UK, Edward Elgar
- BISHOP J.H. 1999 "The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 87(2), p260-264
- CATTONAR B. 2000 "Processus d'individuation et construction identitaire", mimeo, Girsef-UCL, Louvain-la-Neuve
- CATTONAR B. & MAROY, Ch. 2000 *Rhétorique du changement de métier d'enseignant et stratégie de transformation de l'institution scolaire*, mimeo, Girsef-UCL, Louvain-la-Neuve
- CHUBB J. E. & MOE T. M. 1990 *Politics, Markets and America's Schools*, Washington, D.C., The Brookings Institution
- CLUNE W. H. & WITTE J. F. (eds) 1990 *Choice and Control in American Education, Vol.1 & 2, The Stanford Series on Education & Public Policy*, London, The Falmer Press
- COHN E. 1997 *Market approaches to education: Vouchers and school choice*, New York, Tokyo and Oxford, Elsevier Science, Pergamon.
- FRIEDMAN M. 1962 "The Role of Government in Education", in Friedman, M. (Eds) *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press
- GAUCHET M. 1994 "La personnalité contemporaine", mimeo, (texte présenté à LIN, 24-25 novembre)
- GAUCHET M. 1995 Individualisme et crise de l'État. Entretien avec Marcel Gauchet, in Derenne Ch. (eds), *La fragmentation sociale*, Paris, Economica
- GLENNERSTER H. & LE GRAND J. 1994 "The Development of Quasi-Markets in Welfare Provision", Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, *Working Paper, WSP/102*, LSE, London
- GORAN S. & FITZ J. 1998 "The more things change... The missing impact of marketisation?", *British Journal of Sociology of Education*, 19, 3, p365-376
- HOBY C. M. 1994a "Does Competition between Public Schools Benefit Students and Taxpayers?", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n4979, Cambridge, Ma
- HOBY C. M. 1994b "Do Private Schools Provide Competition for Public Schools", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n4978, Cambridge, Ma
- HOBY C. M. 1996 The Effects on Schools and Students, in H.F. Ladd, (Ed.), *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*, p. 177-208, Washington, D.C., Brookings Institution
- KARTSEN S. 1994 "Policy of Ethnic Segregation in a System of Choice: the Case of the Netherlands", *Journal of Education Policy*, vol.9, n3, p211-225

- LAFFONT J. J. & TIROLE J. 1993 *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation ?* Cambridge, Ma, MIT Press
- LANKFORD H. L. & WYCKOFF J. 1992 "Primary and Secondary School Choice Among Public and Religious Alternatives", *Economics of Education Review*, vol.11, n4, p317-337
- LE GRAND, J. & BARTLETT W. (Eds) (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, London, MacMillan
- LEROY-AUDOIN C. 1995 "Les modes de groupement des élèves à l'école primaire, catalyseurs des performances", *Cahier de l'IREDU*, n95009, IREDU, Dijon
- McEVAN P. J. & CARNOY M. 1999 "The effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System", *mimeo*, School of Education, Stanford University, Stanford, Ca., USA
- MEURET D., BROCCOLICHI S. & DURU-BELLAT M. 2001 "Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effets", *Cahiers de l'IREDU*, 62, IREDU, Dijon
- MIRON G. 1993 *Choice and the Use of Market Forces in Schooling: Swedish Education Reforms for the 1990's*, Stockholm, Stockholm University, Institute of Education
- NODEN P. 2000 "Rediscovering the impact of marketisation: dimensions of social segregation in England's secondary schools", 1994-99, *mimeo*, CER, LSE, London
- School: a Matter of Choice*, 1994 CERI-OCDE Centre for Educational Research and Innovation, Paris, OECD
- VANDENBERGHE V. 1996a *Functioning and Regulation of Educational Quasi-Markets*, Thèse de doctorat, Nouvelle série n283, Louvain-la-Neuve, Belgium, CIACO
- VANDENBERGHE V. 1996b "Belgian cream-skimming. More choice of school has led to problems", *New Economy*, vol.3, n4, p230-235
- VANDENBERGHE V. & ZACHARY M-D. 2000 "Efficacité-équité dans l'enseignement secondaire de la Communauté Wallonie Bruxelles: essai d'évaluation dans le cadre d'une comparaison internationale," *Cahiers de recherche du Girsef*, n7, Girsef, UCL, Louvain-la-Neuve
- WASTLANDER S. & THRUPP M. 1995 "Choice Competition and Segregation: an empirical analysis of a New Zealand school market, 1990-93", *Journal of Education Policy*, vol.10, n1, p1-26
- WEISS J. 1990 Control in School Organizations: Theoretical Perspectives, in W.H. Clune & J.F. Witte (Eds) *Choice and Control in American Education*, Vol.1 & 2, The Stanford Series on Education & Public Policy, London, The Falmer Press
- WILLMS D. J. & ECHOLS F. 1992 "Alert and Inert Clients: The Scottish Experience of Parental Choice of Schools", *Economics of Education Review*, vol.11, n4, p339-350
- WINKLER D. & ROUNDS T. 1996 "Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice", *Economics of Education Review*, vol.15, n4, p365-376
- WOLF C. 1979 "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis", *The Journal of Law & Economics*, vol.22, n1, p107-139
- WUSSMAN L. 2000 "Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence", *Kiel Working Paper n983*, Kiel, Germany

L'inspection des établissements et ses effets sur l'évolution du système scolaire en Angleterre

Entretien avec un responsable de l'Office for Standards in Education (OFSTED)

AGNÈS VAN ZANTEN

Observatoire sociologique du changement (OSC-CNRS)
Fondation nationale des sciences politiques, Paris

Les changements dans les procédures d'inspection des établissements en Angleterre au cours de la dernière décennie s'inscrivent dans une évolution plus globale des modes de régulation du système éducatif dans ce pays. Deux logiques sont en fait à l'œuvre. La première vise à accroître le poids des usagers par la constitution de "quasi-marchés" éducatifs fondés sur le libre choix de l'école et la concurrence entre des établissements dotés d'une forte autonomie financière et pédagogique (van Zanten, 1998). La deuxième vise à renforcer le pouvoir de contrôle de l'État par la constitution d'un curriculum national et le développement d'évaluations au niveau central (Broadfoot, 1996). Les nouvelles procédures d'inspection se situent au croisement de ces deux logiques. En effet, d'une part, la publication des résultats de l'inspection systématique de chaque établissement à intervalles réguliers a pour but officiel de rendre compte aux usagers de leur fonctionnement pour mieux informer leur choix. D'autre part, les inspections ont aussi pour finalité de permettre à l'État central de mieux saisir les facteurs d'inefficacité et de différenciation au sein du système d'enseignement et d'assurer un pilotage plus rapproché de celui-ci. Les effets de ce nouveau dispositif sur l'équilibre des pouvoirs entre les professionnels de l'éducation, l'État et les usagers, mais aussi sur l'activité des enseignants et sur le fonctionnement global du système

sont mal connus du public français. C'est pourquoi nous avons voulu les analyser brièvement dans ce texte en nous appuyant sur un entretien conduit en janvier 2001 auprès de M. Richard Page-Jones, Her Majesty's Inspector (HMI) et directeur du département international d'OFSTED, ainsi que sur quelques travaux en langue anglaise sur ce sujet.

Une nouvelle alliance entre les usagers et l'État pour transformer l'école ?

La mise en place Outre-Manche d'un nouveau système d'inspection des établissements en 1992 a été fortement encouragée par des préoccupations d'ordre économique concernant la qualité de la scolarisation par rapport à celle d'autres systèmes nationaux. Dans le contexte politique et social des années 1980 et 1990, la position jugée médiocre de l'Angleterre dans un certain nombre de comparaisons internationales a été interprétée comme la conséquence de la prédominance d'une oligarchie de pourvoyeurs du service public d'éducation —englobant les représentants de l'administration, les services nationaux d'inspection, les Local Educational Authorities (LEAs) et les établissements— peu soucieuse d'efficacité. Pour faire évoluer cet état de choses les pressions furent d'abord indirectes. Parallèlement à l'introduction d'une logique de marché et au développement d'un système national d'évaluation des élèves et des établissements, les LEAs furent fortement encouragées —y compris financièrement— à mettre en place des systèmes permettant de suivre et d'évaluer les performances des élèves. Toutefois, si certaines d'entre elles se convertirent assez rapidement à une nouvelle "culture de l'évaluation", une enquête conduite en 1986-1987 montra que la fonction de conseil primait encore largement dans leur activité (Stilman & Grant 1989). L'arrivée de John Major au gouvernement entraîna alors une réforme de plus grande ampleur concrétisée dans l'Education (Schools) Act de 1992 qui déposséda les LEAs et les services nationaux d'inspection de leurs prérogatives antérieures et instaura un nouveau système coordonné par l'*Office for Standards of Education* (OFSTED).

Les choix effectués dans la mise en place de ce nouveau dispositif témoignent de la méfiance à l'égard d'inspections conduites par des membres du système qui auraient tendance à défendre leurs propres intérêts au détriment de ceux des usagers et à occulter les informations susceptibles de leur attirer des jugements défavorables. Ainsi, les inspecteurs recrutés directement par les administrations nationales et locales ont été remplacés par des équipes indépendantes d'inspecteurs ayant passé un contrat avec l'OFSTED. Ces équipes sont composées d'un inspecteur agréé par l'État (*Registered Inspector ou Rgl*), d'inspecteurs de base, pour la plupart d'anciens enseignants, dont le

nombre et le degré de spécialisation varient en fonction de la taille des établissements et du niveau d'enseignement, et d'un inspecteur profane (*Lay Inspector*) sans lien direct avec le système scolaire mais exerçant souvent un métier proche de l'éducation comme travailleur social ou bibliothécaire. En outre, la procédure d'inspection comporte désormais l'interrogation systématique de tous les acteurs éducatifs, y compris des parents qui sont consultés oralement lors d'une réunion et souvent par écrit à l'aide d'un questionnaire. Le résultat final est rendu public dans un rapport transmis aux représentants du conseil d'administration de chaque établissement, qui doivent y répondre par un plan d'action, mais aussi aux médias et aux bibliothèques de la localité. Il est en outre accessible à tous sur le site web d'OFSTED. Un résumé est également élaboré à l'attention de tous les parents de chaque établissement qui doivent aussi être mis au courant du contenu du rapport par le chef d'établissement au cours de la réunion annuelle de rentrée.

Toutes ces démarches semblent témoigner d'une plus grande sensibilité (*responsiveness*) à l'égard des attentes des parents et des représentants des intérêts locaux. Toutefois, un examen plus approfondi du déroulement et des effets des inspections laisse apercevoir des tentatives d'instrumentalisation de l'opinion parentale et de l'opinion publique en vue de renforcer le contrôle étatique. Plusieurs travaux sociologiques ont montré que les membres du conseil d'administration délèguent une grande partie de leurs prérogatives au chef d'établissement qui est en fait perçu comme le seul véritablement compétent pour prendre des décisions en matière de pédagogie et d'organisation (Deem & al. 1994). Le responsable que nous avons interviewé reconnaît d'ailleurs que celui-ci est en fait leur véritable interlocuteur. Il est par ailleurs conscient du fait que les inspections sont rarement utilisées pour faire pression sur les enseignants ou le chef d'établissement par des parents qui se déclarent, pour la très grande majorité, satisfaits de la qualité de l'enseignement dans les établissements. Par ailleurs, en l'absence d'informations systématiques, sa connaissance informelle des processus de choix des établissements le conduit également à supposer, comme l'ont mis en évidence de nombreux travaux sociologiques, que les inspections et les évaluations officielles ne sont qu'une des composantes du choix, dont l'importance varie fortement suivant les familles (Ball et Vincent 1998) :

“Je ne sais pas combien de familles utilisent le rapport pour orienter leur choix, je ne suis pas sûr. J'imagine que les parents utilisent plusieurs sources, des connaissances locales, les visites d'écoles, des impressions recueillies en regardant les établissements, en écoutant les chefs d'établissements. C'est une combinaison. Les résultats (de l'inspection et des évaluations des élèves) ne sont pas la dimension la plus importante. Beaucoup de parents cherchent une école où ils pensent que leur enfant sera heureux.”

En fait, tout au long de l'entretien, l'accent a été plutôt mis sur le rôle des inspections dans le pilotage étatique des établissements, l'objectif central

poursuivi par le nouveau système d'inspection étant de recentrer l'activité de ces derniers sur l'amélioration des résultats. Une telle démarche impliquait, de la part des responsables, de séparer les fonctions d'évaluation et de conseil qui se trouvaient réunies dans le système précédent, comme elles le sont encore dans la plupart des pays. Des consignes strictes sont données aux inspecteurs dans ce sens lors des séances d'entraînement :

“Nous encourageons les inspecteurs à donner un compte-rendu honnête aux établissements. Ils doivent dire ce qu'il en est. Ils ne sont pas là pour encourager les établissements, ils sont là pour fournir une bonne évaluation des établissements.”

À plusieurs reprises, notre interlocuteur est revenu sur ce principe qui remplit à son avis une double fonction : celle de permettre aux évaluateurs de produire des jugements objectifs et de pointer crûment les faiblesses de chaque établissement ; celle de donner aux établissements plus d'autonomie dans le choix des plans d'action, des méthodes pédagogiques et des ressources publiques et privées les mieux adaptées. Dans ce “pilotage à distance” (Weiler 1990), l'État en fait n'intervient qu'a posteriori dès lors que des établissements rencontrent des difficultés majeures. En effet, un système de “mesures spéciales” est prévu pour les établissements en échec ou dans lesquels l'inspection a permis de repérer des faiblesses importantes dont les plans d'action sont étroitement surveillés et évalués au niveau central. A contrario, l'État n'intervient que très peu dès lors que les résultats sont satisfaisants, une procédure “allégée” ayant été mise en place pour les établissements performants.

Les effets des nouveaux modes d'inspection sur l'activité des enseignants

Mais si le nouveau système d'inspection est présenté par ses responsables comme un moyen de respecter l'autonomie des établissements, telle ne semble pas être la vision de nombreux enseignants. Des enquêtes conduites sur ce sujet soulignent plusieurs types d'effets négatifs. Ainsi, dans une étude menée pendant trois ans dans six écoles primaires, Jeffrey et Woods (1998) ont mis en évidence l'anxiété et le stress que suscitent chez les enseignants des jugements extérieurs et partiels qui ne tiennent pas compte du caractère émotionnel, complexe et mouvant de l'acte éducatif. Des formes de résistance individuelle émergent alors naturellement, d'autant plus vives que la légitimité pédagogique des inspecteurs et de leur travail n'apparaît pas au-dessus de tout soupçon. On peut notamment souligner que ces derniers, certes pour la plupart d'anciens enseignants, ne reçoivent qu'un court entraînement de cinq jours à titre de formation initiale et une formation continue assez légère et que leur travail est relativement peu contrôlé par les responsables d'OFSTED au-delà des normes énoncées dans un document destiné à

cadre les évaluations. D'ailleurs plusieurs observateurs ont souligné le caractère peu scientifique et peu contextualisé des observations de leçons par les inspecteurs. On peut en effet critiquer l'inadéquation des échantillons, le caractère subjectif des appréciations et leur manque de cohérence interne ainsi que la faible prise en compte du contexte individuel (la place de séances observées dans le curriculum propre à chaque enseignant) et collectif (l'organisation des séances en lien avec l'organisation d'ensemble des activités d'enseignement dans les établissements) (Fitz-Gibbon & Stephenson 1996, Wilcox et Gray 1996). Toutefois, les jugements que porte l'équipe d'inspection ne sont pas négociables, même s'ils sont discutés avec les enseignants, et ne peuvent faire l'objet d'une réclamation sauf à faire la preuve qu'il y a eu "malfaçon" dans la conduite de l'inspection.

Le travail des nouvelles équipes d'inspection a également été analysé comme une forme de "déprofessionnalisation" des enseignants qui sont placés dans une position d'exécutants devant se soumettre à un regard normatif élaboré à l'extérieur. Et il ne fait pas de doute que l'autonomie professionnelle des enseignants anglais, si l'on compare la situation actuelle à celle qui prévalait dans les années 1970, où existait une alliance claire entre le Département d'Éducation, les LEAs et les syndicats enseignants et où les inspecteurs locaux ou nationaux jouaient essentiellement un rôle d'impulsion et de conseil, a été considérablement réduite. Le nouveau système d'inspection s'intègre en effet dans un système de *School-Based Management* à dominante administrative dont on a pu montrer qu'il est le moins susceptible de mobiliser les enseignants (Leightwood & Menzies 1998). Le responsable que nous avons interviewé en est d'ailleurs parfaitement conscient, mais il perçoit ce processus comme une conséquence logique de l'accent mis sur l'élévation de la qualité et la nécessité de rendre des comptes sur les effets de l'action éducative à l'extérieur, la fonction d'aide et de soutien des enseignants devant être déléguée à d'autres intervenants :

"C'est sûr que les écoles évoquent les pressions de l'inspection. Certains disent qu'il s'agit d'un système oppressif, de photographies instantanées de leur travail qui démoralisent les enseignants et produisent de l'anxiété. Mais nous ne sommes pas là pour aider à leur développement professionnel. Ça, c'est le travail de quelqu'un d'autre. Une partie du budget des établissements doit être consacrée à ça."

Depuis quelques années cependant, les responsables de l'OFSTED, ayant pris conscience des résistances des établissements à s'emparer des résultats de l'inspection pour améliorer leur fonctionnement, encouragent également des formes d'autoévaluation, conduites par les professionnels de l'éducation eux-mêmes et donc plus susceptibles de recueillir une acceptation plus large.

De façon parallèle, d'autres observateurs ont souligné les effets des réformes du système d'inspection sur le développement d'un climat de compétition entre les professionnels de l'éducation au sein des établissements. Il

apparaît en effet que la notation des enseignements —qui devient en fait une notation des enseignants et ce d'autant plus que, si elle n'est pas rendue publique, elle est quand même communiquée confidentiellement au chef d'établissement—, l'accent mis sur la responsabilité individuelle et l'importance accordée au regard extérieur ont créé, notamment dans les établissements les plus mal évalués, un fort sentiment d'isolement, de culpabilité et une tendance à l'accusation mutuelle chez les enseignants (Jeffrey & Woods 1998). De même, l'accent mis sur l'importance du management interne dans l'efficacité des établissements a contribué à accentuer les conflits d'intérêts entre les enseignants de base et ceux qui occupent des positions de responsabilité, par exemple à la tête des départements. Poursuivant le processus enclenché par l'introduction des logiques de marché depuis le début des années 1980, l'inspection semble également avoir renforcé les clivages entre les éthiques professionnelles des chefs d'établissements tournés vers l'extérieur et celles des enseignants tournés vers la classe par l'importance accordée au management au détriment du contenu des activités d'enseignement (Ball 1994, Grace 1995, Ball & van Zanten 1998). L'analyse des rapports d'inspection réalisée par Wilcox et Gray (1996) montre d'ailleurs que les recommandations des équipes d'inspecteurs portent bien davantage sur le rôle de la direction que sur ce que doivent faire les enseignants. Une même impression se dégage de la lecture de la brochure intitulée *Lessons Learned from Special Measures* publiée par OFSTED en 2000. Le responsable que nous avons interviewé a lui aussi insisté sur le rôle central de ces managers intermédiaires que seraient les chefs d'établissement et sur la nécessité d'en attirer de meilleurs dans les écoles en difficulté en leur offrant des salaires comparables à ceux du secteur privé et en leur accordant plus de flexibilité encore dans le recrutement et la gestion des enseignants.

L'impact des inspections sur l'efficacité et l'équité du système d'enseignement

Mais si beaucoup d'études se sont intéressées aux effets du nouveau système d'inspection sur les acteurs au niveau local, il faut souligner que les inspections régulières des établissements —tous les quatre ans au départ et tous les six ans depuis 2000— ont surtout pour fonction officielle de contribuer à la régulation globale du système. Dans cette optique, un effort important a été consacré à l'uniformisation des procédures d'inspection au travers notamment de la constitution du guide d'inspection que nous avons évoqué précédemment. Ce guide définit les finalités de l'inspection, les relations entre l'équipe d'inspection et les différents groupes représentés dans les éta-

blissements et les principaux thèmes à aborder lors de la visite. Ceux-ci peuvent être regroupés en quatre rubriques :

- la qualité de l'offre éducative ;
- le niveau des élèves ;
- l'utilisation des ressources financières ;
- le développement spirituel, moral, social et culturel des élèves.

À partir de données supposées comparables sur ces questions, l'OFSTED rédige des rapports annuels sur l'état de l'école en Angleterre. Ceux-ci, ainsi que des rapports concernant des thèmes plus spécifiques —l'apprentissage de la lecture ou les nouveaux systèmes de certification dans l'enseignement technique et professionnel— permettent à l'OFSTED, qui est un organisme indépendant de l'administration, de mettre à disposition du Secrétariat d'État à l'éducation des informations nécessaires pour reconduire ou modifier les dispositifs d'action ou en dégager de nouveaux. Bien qu'ils se défendent de participer à la construction des politiques, les responsables d'OFSTED contribuent ainsi, de façon importante, au pilotage à distance du système d'enseignement : "Nous ne faisons pas la politique éducative. Nous sommes indépendants par rapport au département d'éducation, les plus indépendants des systèmes d'inspection à travers l'Europe. Nous apportons les éléments empiriques sur la façon dont les politiques sont appliquées et jugées et leurs effets ; le gouvernement choisit la direction ; le département construit des politiques autour de cette orientation."

L'objectif principal des rapports annuels est de mesurer les progrès accomplis dans l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Plusieurs indicateurs suggèrent que ces progrès sont significatifs. Ainsi, d'après notre interviewé, alors que 30 % des leçons observées étaient jugées insatisfaisantes au début de la nouvelle procédure, ce n'est le cas que de 5 % aujourd'hui. Par ailleurs, les résultats des élèves au *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) se sont fortement améliorés, de même qu'a augmenté la proportion d'élèves obtenant au moins deux "A" aux examens d'*Advanced level*, passés deux ans après le GCSE (Meuret, Broccholichi & Duru-Bellat 2001). Plusieurs enquêtes laissent néanmoins supposer qu'une partie de ces progrès est due à l'adaptation du système aux nouvelles demandes d'"efficacité", adaptation pouvant se traduire par le fait de noter moins sévèrement à l'examen ou de faire travailler les élèves étroitement en lien avec les exigences des épreuves en sacrifiant toutes les activités d'enseignement non directement "rentables". Une même optique semble présider à la préparation des enseignants à l'inspection qui se fonde principalement sur l'observation de leçons et l'examen des travaux des élèves. De façon plus générale, il est possible d'avancer l'idée que les logiques de l'inspection et celles de la constitution d'un "marché scolaire" par le libre choix de l'établissement se combinent

pour encourager les établissements à prêter une grande attention à la fabrication d'une "image positive" reflétant de façon plus ou moins fidèle leur fonctionnement réel (Ball 1997). Si ces considérations n'invalident pas la possibilité qu'il y ait des effets positifs associés aux nouveaux modes de contrôle, elles mettent en garde contre les effets pervers possibles de la priorité donnée à la qualité de l'enseignement et à l'élévation de standards définis de façon étroite et sans la participation des professionnels de l'éducation.

Mais si les préoccupations en termes d'efficacité sont dominantes dans la politique suivie par l'OFSTED, celles concernant l'équité ne sont pas absentes. En effet, la mise en place d'un système plus ambitieux d'inspection au niveau national avait aussi pour but de réduire les écarts entre les établissements. L'importance de ces écarts apparaît clairement dans les évaluations nationales et internationales, mais les autorités ont peu de moyens d'évaluer leurs causes car il n'existe pas en Angleterre des indicateurs de valeur ajoutée comme ceux qui ont été mis au point en France par la Direction de la Prospective et du Développement (DPD), les comparaisons entre établissements étant surtout entreprises en rapprochant les résultats d'établissements à publics comparables. Or, si d'après notre interlocuteur, ces écarts semblent se réduire dans le primaire, notamment en ce qui concerne les résultats en lecture et écriture, ils s'accroissent dans l'enseignement secondaire. On y constate une polarisation plus grande entre des établissements qui ont de bons résultats, qui attirent les parents les plus préoccupés par la réussite de leurs enfants et les meilleurs enseignants et qui continuent de s'améliorer, et des établissements — à peu près un dixième de l'ensemble — qui ont des performances médiocres et sont fuis aussi bien par les parents que par les professionnels de l'éducation et dont la situation ne cesse d'empirer. Cette aggravation de la situation d'une proportion limitée, mais significative, d'établissements, pour la plupart situés dans des zones urbaines défavorisées, est attribuée par notre interlocuteur plus à la logique de marché et au rôle des parents qu'à un échec des procédures d'inspection même s'il reconnaît l'impact limité des "mesures spéciales" et de la menace de fermeture sur la capacité de ces établissements à intégrer à nouveau le circuit normal.

Conclusion

Est-il possible et souhaitable d'imaginer une transposition du système anglais d'inspection ou de certains de ses dispositifs dans le contexte français ? Une diffusion des principes qui le sous-tendent, encouragée par diverses instances internationales comme l'OCDE, est perceptible dans le discours de certains responsables administratifs et de certains "experts". En effet, comme en témoignent plusieurs articles de ce numéro, la nécessité des évaluations et

de nouveaux modes de régulation par les résultats fait l'objet d'un débat scientifique, sinon politique, en France. En même temps, la territorialisation et la décentralisation des politiques éducatives ont suscité de nouvelles demandes de transparence d'accès à l'information, stimulé la constitution d'indicateurs nationaux du fonctionnement des établissements et favorisé la multiplication d'évaluations menées à l'échelle locale par les acteurs les plus divers (Demailly & al. 1998). Pourtant, dans le fonctionnement des établissements, l'évaluation et les inspections —qu'il s'agisse de l'inspection des établissements menée de façon sélective par l'Inspection Générale ou de l'inspection individuelle des enseignants menée par des corps d'inspection académiques et départementaux— ont encore un faible pouvoir de régulation externe notamment dans l'enseignement secondaire. Leur contribution à la régulation globale n'est pas négligeable, mais elle intervient davantage au niveau interne des processus, par le biais de recommandations, de jugements et de conseils qui reposent largement sur des points de vue individuels et qui s'adressent à la responsabilité morale des professionnels de l'éducation. Cette situation n'est pas satisfaisante car les injonctions éthiques ne peuvent tenir lieu de politique (van Zanten 2001). Il existe néanmoins de nombreuses barrières politiques, administratives et culturelles à une transposition à l'identique de modes d'intervention radicalement différents d'un pays à l'autre (van Zanten & Ball, 2000, Broadfoot 2000). S'inspirer partiellement du modèle anglais d'inspection supposerait en outre d'être en mesure de départager ce qui relève des nouvelles procédures d'inspection et ce qui relève d'autres politiques appliquées conjointement comme le libre choix de l'établissement. Mais surtout, pour limiter l'émergence des effets négatifs dont il a été question ici, il paraît nécessaire de combiner différents modes de contrôle et de mobilisation des acteurs qui, sans limiter leur responsabilité vis-à-vis de l'État et des usagers, favorisent et valorisent leur autonomie professionnelle.

Bibliographie

- BALL S. J. 1993 "Education markets, choice and social class: the market as a class strategy in the UK and the USA", *British Journal of Sociology of Education*, vol.14, n1, p3-19
- BALL S. J. 1994 *Education Reform. A Critical and Post-Structural Approach*, Buckingham, Open University Press
- BALL S. J. 1997 "Good school/bad school: paradox and fabrication", *British Journal of Sociology of Education*, vol.18, n3, p317-336
- BALL S. et VINCENT C. 1998 "I heard it in the grapevine: 'Hot' knowledge and school choice", *British Journal of Sociology of Education*, vol.19, n3, p377-400
- BALL S. J., van ZANTEN A. 1998 "Logiques de marché et éthiques contextualisées dans les systèmes scolaires français et britannique" *Éducation et sociétés*, n1, p47-71

- BROADFOOT P. 1996, *Education, Assessment and Society*, Buckingham, Open University Press
- BROADFOOT P. 2000 "Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur", *Revue française de pédagogie*, n130, p43-55
- DEEM R., BREHONY K., HEATH S. 1994 "Governors, schools and the miasma of the market", *British Education Research Journal*, vol. 20, n° 4, p. 535-550
- DEMAILLY L., DEUBEL P., GADREY N., VERDIÈRE J. 1998 *Évaluer les établissements scolaires. Enjeux, expériences, débats*, Paris, L'Harmattan
- FITZ-GIBBON C. & STEPHENSON B. J. 1996 "Inspecting her Majesty Inspectors: Should social science and social policy cohere?", Communication à l'*European Conference on Educational Research*, Seville, Espagne
- GRACE G. 1995 *School Leadership. Beyond Education Management*, London, Falmer Press
- JEFFREY B., WOODS P. 1998 *Testing Teachers. The Effect of School Inspections on Primary Teachers*, London, Falmer Press
- LEIGHTWOOD K., MENZIES T. 1998 "A review of research on school-based management", *School Effectiveness and School Improvement*, vol.9, n3, p233-285
- MEURET D., BROCCOLICHI S., DURU-BELLAT M. 2001 "Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effets", Dijon, *Les Cahiers de l'IREDU*, n2
- OFSTED 1999 *Inspecting Schools. The Framework*, Ofsted
- OFSTED 2000, *Lessons Learned from Special Measures. A Report from the Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools*, Ofsted
- STILMAN A. B., GRANT M. 1989 *The LEA Adviser - A Changing Role*, Windsor, NFER Nelson
- WEILER H. 1990 Decentralisation in educational governance: an exercise in contradiction, in M. Granheim, M. Kogan, U. Lundgren, *Evaluation as Policymaking. Introducing evaluation into a National Decentralised Educational System*, Londres, Jessica Kingsley Publishers
- WILCOX B., GRAY J. 1996 *Inspecting Schools. Holding Schools to Account and Helping Schools to Improve*, Buckingham, Open University Press
- van ZANTEN A. 1998 "Les parents et la régulation des systèmes d'enseignement. L'exemple du choix de l'école en Grande-Bretagne", *Les Dossiers Éducation et formations*, n1, p93-102
- van ZANTEN A. 2001 *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, Presses universitaires de France, coll. "Le lien social"
- van ZANTEN A., BALL S. 2000 "Comparer pour comprendre: globalisation, réinterprétations nationales et recontextualisations locales", *Revue de l'Institut de Sociologie*, n1(4), p113-131

Analyse sociologique du bilinguisme d'enseignement au Cameroun

CAMILLE EKOMO ENGOLO
Faculté des Lettres et Sciences humaines,
Université de Douala, Cameroun

Cette étude veut rendre compte des rapports dialectiques et complexes qui se nouent entre l'État et la société. Les enjeux linguistiques et culturels qui en résultent finissent par révéler des positions de pouvoir centrées sur une instance de socialisation pertinente: l'école classique. Le niveau empirique de la problématique permet d'appréhender le Cameroun comme un cadre d'observation idéal, l'État étant bilingue et biculturel tandis que la société civile est caractérisée par une multiplicité ethnique et linguistique. L'évolution de l'État-Nation dans le contexte de l'Afrique noire pose les problèmes relatifs au développement économique et réitère l'urgence d'une articulation harmonieuse du politique et du social, de l'État et de la société civile en termes de construction et d'intégration nationales. Pendant les trente années qui ont succédé aux indépendances, le paradigme dominant a été l'intégration verticale, soit la dimension politique et institutionnelle du pacte social dans un territoire aux frontières artificielles (Sylla 1979).

Le niveau théorique de la problématique peut se formuler de la manière suivante: la société n'est plus réductible à un système intégré, un mode de production unique de l'État-nation. Un courant de pensée appelé "la politique éclatée" montre que les dimensions institutionnelle et politique ne suffisent plus à rendre intelligibles les difficultés d'existence et d'évolution de l'État-Nation. Nous formulons l'hypothèse suivante: la politique ne se conçoit et ne se comprend plus uniquement à partir d'un centre, le champ politique exclusivement. Il y a une multiplicité de rationalités et de logiques d'acteurs qui produisent du sens dans un monde social éclaté en appartenances communautaires, en calculs du marché, en divergences d'intérêts de groupe. Elles reproduisent des micropouvoirs ou pouvoirs périphériques dans

différents champs sociaux que de nouvelles grilles d'analyses se doivent d'appréhender. Dans l'optique de Sfez (1982), une dispersion du sens des conduites collectives dans tout le corps social, il importe d'appréhender le phénomène politique à travers l'éparpillement de ses ramifications. Au Cameroun, l'État bilingue et biculturel articule un double système éducatif calqué sur les références culturelles de la France et du Royaume-Uni, en espérant homogénéiser sa base sociologique par trop hétéroclite. Nous appelons sous-systèmes intégrés, les systèmes éducatifs anglophone et francophone composant le système éducatif national au Cameroun.

Cet article propose le cadre théorique et la méthodologie avant de traiter des contextes environnementaux du bilinguisme d'enseignement au Cameroun dans une perspective diachronique, puis de montrer les disparités régionales éducatives face au développement et d'articuler les offres de formation et la problématique du bilinguisme d'État.

Repenser le cadre théorique et la méthodologie

Une instance de socialisation comme l'école classique mérite d'être analysée comme une chaîne "nationalitaire", c'est-à-dire un phénomène sociologique qui entre dans les ressources de construction de l'État-Nation à partir d'un contrat social. Ce dernier articule le consensus, la coopération et l'échange. C'est pourquoi, pour le rendre opératoire, nous avons trouvé au concept de contrat social une batterie d'indicateurs théoriques.

Quelques indicateurs du contrat social

Six variables ont été retenues :

- 1 : existence de membres d'une communauté ou d'une société évoluant sur un espace commun, physique ou mental ;
- 2 : établissement d'interrelations entre ces membres produisant les formes d'interdépendance, ce que Bayart (1979) appelle processus d'assimilation réciproque qui suppose l'acceptation d'un idéal égalitaire dans les rapports sociaux ;
- 3 : définition intelligible des positions et des rôles sociaux d'acteurs induisant une perception claire des enjeux vertical et horizontal de l'intégration, perception inscrite dans une multiplicité de perspectives de l'action collective : politique, économique, idéologique, culturelle ;
- 4 : mise en œuvre des processus permettant l'actualisation de ces enjeux par l'institutionnalisation des conflits et la quête d'un impératif consensuel articulant les règles du jeu et posant en conséquence les fondements d'un pacte social ;

- 5 : identification d'instances de socialisation dégageant des ressources pertinentes, susceptibles d'activer les formes d'interdépendance dans le monde concret : dans la fabrique sociale, l'école classique remplit parfaitement ce rôle, conformément aux thèses des approches structuro-fonctionnalistes ;
- 6 : actualisation d'une analyse qui valorise des rapports de dépendance dans la perspective "centre-périphérie", confirmant ainsi l'hypothèse néomarxiste de l'État-Nation sans pour autant négliger l'analyse dynamique centrée sur la compétition, le conflit et le consensus.

L'approche holiste et structuro-fonctionnaliste qui donne une place de choix aux structures sociales par rapport à l'acteur, a longtemps privilégié la problématique d'un "Nous-national" déterministe et statique. Cette approche est plus institutionnelle alors que la théorie sociologique se présente aujourd'hui comme un champ dispersé par l'éclatement et la multiplicité des paradigmes liés à l'école classique. Notre étude se situe dans une perspective à la fois dynamique et constructiviste ancrée dans une valorisation de l'historicité. Au plan méthodologique, l'unité de l'analyse a privilégié, à travers l'approche qualitative, la recherche documentaire et les monographies.

Représentations sociales dynamiques de la cohabitation interculturelle

L'État bilingue se donne —entre autres— pour objectifs de favoriser la cohabitation entre deux communautés différentes par la langue et la culture, de réguler les rapports sociaux qui en découlent, de fixer les normes de comportements collectifs pour une vision du monde commune. L'idée force que nous retenons est que le pacte social dans un État bilingue dépasse le simple cadre de l'État-arbitre. Il faut tenir compte des ressources propres aux communautés ethniques en présence, au contexte sociohistorique qui a produit leurs identités collectives et les stratégies divergentes que les segments d'élites de chaque communauté affûtent pour occuper des positions de pouvoir dans l'espace commun en construction. Le lien social ne se construit donc pas nécessairement dans la dimension qui valorise le paradigme de l'intégration ; dans des conditions historiquement déterminées, d'autres formes de rapports sociaux voient le jour, notamment l'inégalité, la domination et le conflit. Ces figures du lien social ne s'actualisent pas uniquement dans les pratiques collectives des acteurs : elles sont également présentes dans leurs représentations et leurs discours sur le social, lequel révèle des intérêts de groupes antagonistes.

Pour bien analyser l'évolution des rapports entre la société civile et l'État bilingue en formation dans un pays en développement tel que le

Cameroun, nous nous inspirons du paradigme de Lapierre (1988). Celui-ci estime que deux communautés différentes par la langue, la culture et appelées à vivre ensemble, peuvent construire soit une relation de communication réciproque, soit une relation de domination relative, soit une relation de domination absolue.

Ce dispositif théorique décrit, dans le premier cas, un contexte de coopération et d'intégration: la réciprocité conduit à l'égalité le processus d'assimilation réciproque, soit une interpénétration sociale et culturelle des [deux] communautés en présence. Le troisième cas de figure, propre aux vieilles nations occidentales, confirme une double situation de suprématie de la langue de la communauté dominante et de déclin de la langue issue de la communauté dominée. C'est le deuxième cas, celui de la domination relative qui produit l'interaction, voire les conflits sociaux. Ce cas intéresse notre étude, du fait qu'il développe des situations de conflits latents ou ouverts, fondées sur des malentendus et des frustrations. Comment ce paradigme fait-il sens au Cameroun où l'État bilingue et la société civile construisent des rapports complexes ayant pour enjeu les positions de pouvoir et comme prétexte le bilinguisme officiel? Comment l'historicité est-elle gérée dans la construction des rapports sociaux: est-elle orientée vers l'instauration d'un "bilinguisme vertical", action du pouvoir politique? Ou vers l'affermissement d'un "bilinguisme horizontal", interactions entre acteurs sociaux? Un des éléments de réponse est sans aucun doute l'ambiguïté du contexte géopolitique et la dualité de la vision de l'histoire.

Les contextes environnementaux du bilinguisme d'enseignement au Cameroun

Aucun système social ne saurait évoluer indépendamment de son environnement et du contexte sociohistorique qui le produit. Trois caractéristiques de la construction d'un système éducatif à vocation nationale dans un État bilingue sont développées ici: les formes de dépendance endogènes et les représentations sociales de la domination; les flux migratoires quasi unidimensionnels entraînant un faible processus d'assimilation réciproque entre les collectifs anglophone et francophone; les conséquences sociologiques des disparités éducatives tendant à s'installer de manière durable, tant à l'intérieur qu'entre les lieux de résidence que sont les zones urbaines et rurales.

Contexte géopolitique et gestion différenciée de l'historicité

Trois facteurs sont à prendre en considération dans l'émergence de l'État bilingue et biculturel au Cameroun le 1er octobre 1961: 1- le géopoliti-

tique (en rapport avec l'étendue du territoire national), 2- le démographique (relatif à la répartition de la population entre anglophones et francophones), 3- le sociologique, notamment l'acquisition du progrès social, dans la distribution du capital social (Boudon & Bourricaud, 1986). Le tableau ci-après montre une situation de domination relative centrée sur des données naturelles.

DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE
EN FONCTION DES CRITÈRES LINGUISTIQUES ANGLOPHONES ET FRANCOPHONES

Données géographiques et démographiques		Évolution de la population en milliers d'habitants			
Régions	Superficies	1960	1976	1987	1998
	En km ²	V.A	V.A	V.A	V.A
	En pourcentage	%	%	%	%
Anglophone	42 120 km ² 9.9%	800 20	1601 20.9	2100 19.51	3102 22
Francophone	423 090 km ² 90.1%	3 200 80	6062 79.1	8659 80.49	10998 78
Total	465 210 km ² 100	4 000 100	7643 100	10759 100	14100 100

(Source PNUD 1998 "L'éducation au Cameroun" in *La pauvreté au Cameroun*, Yaoundé)

Le partage du Cameroun allemand en deux morceaux inégaux, l'un britannique, l'autre français a posé les bases d'un processus de décolonisation hégémonique fondé sur l'exploitation idéologique des inégalités naturelles. Le Cameroun anglophone, plus petit en territoire et en hommes, compte environ 10 % de l'ensemble du territoire national et un quart des effectifs démographiques (compte non tenu des effets référendaires de 1961 par lesquels une partie du Cameroun britannique préfère le rattachement plutôt au Nigeria qu'au Cameroun francophone), le reste au profit de la communauté francophone. Les Camerounais anglophones connaissent ainsi un statut de minorité et les proportions démographiques des deux entités se sont confirmées aux différents recensements. Le rapport inégalitaire est-il préjudiciable au processus d'assimilation réciproque dans ces conditions ? Une théorie ethnolinguistique relative à la dynamique de l'État bilingue précise : "Plus la différence en nombre est grande entre les (deux) communautés appelées à vivre ensemble, plus le pourcentage de bilingues dans la communauté minoritaire est élevé, si toutefois d'autres facteurs n'interviennent pas" (Mackey 1979, 29-30).

L'inégalité dans la distribution du capital social dans les zones linguistiques officielles au Cameroun est manifeste, le non-développement de la

partie anglophone ayant eu un impact sur la construction du contrat social et constitué un handicap sérieux en matière de progrès social. La stratégie de l'appareil colonial britannique a consisté en un attentisme manifeste. L'administration coloniale britannique s'est contentée, pour des raisons d'efficacité de gestion, d'inféoder son morceau du Cameroun à la colonie voisine du Nigeria, avec toutes les formes de dépendance : au moins deux générations de Camerounais anglophones ont étudié au Nigeria ; c'est pourquoi le Cameroun britannique avait été considéré comme "la colonie d'une colonie" (Gaillard 1989). La métropole, qui veut minimiser les coûts d'investissements envers les colonies, ralentit le développement endogène du Cameroun britannique. La faiblesse actuelle du capital social (voies de communication, hôpitaux, écoles et autres infrastructures à usage collectif) de cette région trouve ses origines dans cette politique de calcul. De la sorte, sept ans avant l'autonomie et la fédération des deux Cameroun, les Britanniques se servaient encore, dans leur zone d'influence, des infrastructures héritées de l'époque du colonialisme allemand. Lors de la formation de l'État bilingue le 1er octobre 1961, les Camerounais anglophones accusaient un retard considérable au plan du développement social au regard de la situation qui prévalait dans la zone francophone. Dans la communauté francophone, les segments d'élites produisent représentations collectives et discours normés sur le social pour asseoir les bases d'une domination structurelle et progressive. Un texte historique est explicite à ce sujet : "Le Cameroun français, quatre fois plus grand et trois fois plus peuplé que le Cameroun britannique, doit naturellement absorber les éléments de culture britannique qui ne sauraient s'opposer à la réunification de notre pays. Nous, francophones, avons l'avantage de l'étendue de notre portion de territoire et la majorité des populations (...). Nous avons une avance indiscutable en matière de progrès social et constituons sans doute le pôle attractif et le pivot de toute unification" (Eyinga 1984).

Pour atténuer les ardeurs des "assimilationnistes", les élites de la communauté minoritaire se cristallisent sur la valorisation des particularismes culturels, la culture du colonisateur et les cultures africaines. Un porte-parole de l'exception culturelle anglophone évoque la thèse de l'acculturation et déclare : "Dès lors, à moins que les leaders et les intellectuels du Cameroun oriental (francophone) de qui relève l'initiative culturelle soient prêts à partager cette autorité avec leurs frères d'Outre-Moungo (anglophones), à moins qu'ils soient prêts à faire l'effort gigantesque nécessaire pour se libérer de la camisole de force des préjugés français, à moins qu'ils fassent preuve de probité intellectuelle pour admettre l'existence dans le système anglo-saxon d'éléments salutaires à ce pays, il y a peu de chance que survive l'influence anglaise, pas plus du reste que les valeurs africaines, dans la République du Cameroun" (Fonlon 1965).

Les différents acteurs présentent un social bigarré en quête de sens et sur lequel ils veulent imprimer les normes, les valeurs et les statuts, soit en termes de positions de pouvoir, soit en termes d'idéal égalitaire. Certes, la suprématie francophone a permis une "francisation" de certains secteurs de la vie nationale: monnaie, code de la route, armée, enseignement supérieur. L'État postcolonial s'emploie à construire sa légitimité et son rayonnement sur les fondements d'un contrat social qui rapproche, dans un impératif consensuel, les composantes nationales anglophone et francophone.

Le contexte de l'échange social à travers les migrations interrégionales

Le degré de mobilité des individus hors de leurs frontières linguistiques initiales peut-il favoriser un bilinguisme horizontal centré sur le développement des instances de socialisation dont les écoles? L'hypothèse théorique retenue est la suivante: l'inégalité dans la distribution des équipements sociaux et des richesses économiques instaure un déséquilibre de fait dans la communication sociale, les flux migratoires et les projets de partenariat entre les communautés appelées à vivre ensemble; plus une zone linguistique concentre des biens et des services, plus elle attire des migrations vers elle et prive ses membres de l'effort d'apprendre la langue des arrivants, donc d'être bilingues.

Les raisons pour lesquelles anglophones et francophones quittent leurs régions respectives pour s'installer sont multiples et généralement liées à la demande/acquisition des services. Les individus développent des systèmes d'attentes légitimes à travers la mise en œuvre des migrations de types scolaire et professionnel. Trois types de régions provoquent des migrations collectives ou de grande importance: les régions de proximité géographique, les grands pôles économiques et les centres administratifs. C'est autour de ces régions que les taux de scolarisation tendent à s'accroître et que les écoles bilingues prospèrent relativement. Au Cameroun, les mutations professionnelles des fonctionnaires sont la cause péremptoire de migration. Du côté anglophone, la province du Sud-Ouest présente des chances de migrations tangibles du fait de ses ressources considérables (pétrole, villes portuaires: Limbé et Tiko) et de sa proximité avec Douala. Mais c'est surtout au Cameroun francophone que s'opèrent les migrations les plus importantes, qu'elles soient définitives ou temporaires, car la quasi-totalité du capital social y est concentrée. Ainsi la tendance au bilinguisme chez les anglophones est plus grande que chez les francophones, parce que les premiers forment besoins et demandes puis obtiennent des services dans la langue française. Plus la zone est stratégique (potentiel économique, couverture scolaire et sanitaire, importance des services administratifs), plus denses sont les flux

migratoires de la communauté en quête de services. Or, pour les ressortissants du Cameroun anglophone, les villes de Douala (capitale économique) et Yaoundé (capitale administrative) constituent des exemples patents de cet exode unidirectionnel : Douala détient, en effet, le taux le plus élevé des établissements anglophones de l'enseignement secondaire, public et privé inclus, soit 30 % des effectifs nationaux. Yaoundé a été, trois décennies durant, la ville la plus pourvue en établissements de l'enseignement supérieur, ayant abrité neuf anglophones universitaires sur dix. Mais depuis la Réforme universitaire de 1993 qui crée et décentralise les Universités d'État, le Cameroun anglophone dispose d'une Université de tradition anglo-saxonne (langue, cursus, diplômes) qui renforce ses acquis culturels.

Les écoles anglophones sont majoritaires dans leur zone linguistique et quasi inexistantes au Cameroun francophone, exception faite des deux villes précitées et de Bafoussam, une ville économique, de proximité géographique. Il en est de même des écoles francophones de la zone anglophone, le phénomène étant plus sensible à Limbé que dans le reste de la région. En dépit des slogans politiques et discours officiels, le Cameroun compte à peine 10 % d'écoles bilingues et moins de 5 % dans le secondaire. Cette réalité ne pose-t-elle pas problème pour un État qui a construit sa légitimité, puis son rayonnement, sur le bilinguisme et le biculturalisme officiels ?

Les conséquences d'une telle situation sont à rechercher dans une dynamique interculturelle quasi insignifiante du point de vue de la question scolaire. Mais cette dualité du social ne devrait pas masquer une autre réalité propre aux pays en développement : les disparités régionales éducatives, auxquelles viennent se superposer, dans le contexte camerounais, les exigences du bilinguisme d'enseignement.

Les disparités régionales éducatives et la question du développement

Pour étudier les disparités régionales éducatives, on peut privilégier la perspective diachronique et une argumentation récurrente, lesquelles mettent en relation l'histoire, les rapports sociaux et les offres/acquisitions d'éducation. En Afrique en général et au Cameroun en particulier, il y a un lien étroit entre les grandes régions d'exploitation économique, le développement des réseaux urbains et l'expansion scolaire des populations locales. Dès l'introduction de l'appareil colonial européen en Afrique, le concept de zone utile du colonialisme prend de l'ampleur (Martin 1977). Les acteurs s'appuient sur une rationalité économique pour minimiser les coûts et maximiser les gains d'investissement : la colonie ne doit pas coûter cher à la métropole dans l'effort de développement endogène. Il convient, pour cela, de s'intéres-

ser aux zones économiques prospères pour l'exploitation et y développer les infrastructures sociales. Sont concernées par les zones utiles les régions côtières, les régions riches en ressources végétales (bois, plantations de type capitaliste) ou minières (pétrole, or, diamant, etc.). Les "zones moins utiles" englobent les régions pauvres, désertiques ou enclavées, ne présentant aucun intérêt stratégique.

Les inégalités sociales interrégionales

Pendant l'époque coloniale, au Cameroun français, trois grandes régions considérées comme zones utiles du colonialisme car propices à l'exploitation capitaliste (le Centre-Sud, le Littoral et l'Ouest) sont valorisées par l'appareil colonial qui y développe —entre autres— le capital scolaire (infrastructures, personnel qualifié, projets éducatifs). A contrario, les régions septentrionale et orientale sont considérées comme des zones moins utiles alors qu'elles concentrent des ressources non négligeables : production cotonnière et arachidière dans le premier cas, ressources minières (l'or de Bétaré Oya) et végétale (billes de bois) dans le second. Dans les régions septentrionales où les lamidats (chefferies traditionnelles chez les Peuls islamisés du Cameroun) imposaient le système religieux islamique, l'école coranique était un obstacle à l'expansion de l'école européenne plutôt réservée aux "païens" des populations vassalisées. L'État colonial maintenait ces inégalités endogènes en échange de l'exploitation des systèmes marchands de l'arachide et du coton. Dans la région de l'Est, les effets d'enclavement d'une part, la faible densité des populations, l'ancrage de celles-ci dans la vie forestière, d'autre part, expliquent l'insuffisance du capital social, dont l'État colonial ne voyait guère la nécessité. Le Cameroun britannique est caractérisé par un attentisme des sujets de Sa Majesté dont la stratégie a été de minimiser les coûts de la métropole dans l'effort de développement endogène, y compris la question scolaire (Ewané 1980). En inféodant leur morceau du Cameroun dans la colonie du Nigeria voisin, les Britanniques espéraient rationaliser la division du travail, du fait que les auxiliaires d'administration d'origine nigériane servaient de personnel d'appui à l'œuvre coloniale. Les "zones utiles" du Cameroun britannique se réduisaient, grosso modo, aux régions côtières de Tiko et Victoria (Limbe aujourd'hui) dans la province du Sud-Ouest, qui présentaient déjà de meilleurs scores de progrès social, par rapport à l'actuelle province anglophone du Nord-Ouest.

Au moment de l'accession à l'indépendance, l'État postcolonial récupère le concept de "zone utile" pour l'orienter vers d'autres problématiques de développement, sans toutefois en préciser les contours. Les inégalités entretenues dans et par l'État colonial subsistent tant à l'échelle des régions que des populations. L'État postcolonial est partagé entre une politique de nivel-

lement (équilibre entre les régions) et une politique de développement endogène (chaque région prend en main son destin), c'est-à-dire entre un État-entrepreneur et un État-arbitre. Lorsqu'il construit sa légitimité sur un projet social qu'il veut consensuel, tel que le bilinguisme, l'État se fait à la fois "entrepreneur, opérateur et noyau du système social" (Naïr 1990, p237). Il intervient dans l'espace par l'organisation de la carte scolaire et universitaire, puis dans le temps par la répartition des moments consacrés à l'éducation au cours de l'existence humaine et des périodes qui la rythment (Fournier 1971). D'une part, il joue le rôle d'État-entrepreneur en revendiquant une place de choix dans l'édification de la Nation par une implication manifeste dans les systèmes productifs et une prise en charge effective des projets de développement aux niveaux économique, culturel et social. Face aux contraintes du développement, l'État se heurte à un triple travail d'éradication des disparités "inter et intra" régionales, en matière d'éducation, notamment. L'un des aspects consiste, pour les pouvoirs publics, à développer le système d'enseignement classique, monolingue français et anglais concomitamment, de manière à couvrir l'ensemble des besoins dans les deux zones linguistiques. Le deuxième aspect concerne la réduction des différenciations entre les zones urbaines et rurales. Le troisième aspect réside dans le projet de l'État camerounais d'inclure dans l'expansion scolaire un enseignement généralisé, susceptible de devenir, à long terme, la plate-forme de l'éducation nationale dans le pays. D'autre part, il agit en État-arbitre par son souci de développer la régulation des rapports sociaux dans sa recherche d'une position de neutralité dans l'articulation des échanges entre les communautés anglophone et francophone en l'occurrence mais aussi entre les opérateurs économiques quant à leur part d'investissement en faveur des populations. Il suscite la mise en place de rapports horizontaux, de type coopératif, à un triple niveau: 1- harmoniser les règles du jeu entre le national et l'international (interactions entre promoteurs nationaux et étrangers) d'une part, le national et le local (public et privé) d'autre part; 2- canaliser la tension, née de la vive rivalité dans le secteur privé national, entre le laïc et le confessionnel; 3- surveiller l'équilibre des rapports entre les segments d'élites francophones et anglophones tout en privilégiant l'essor du bilinguisme d'État.

Dès lors, la politique de nivellement est encouragée par l'État-entrepreneur: d'un côté, le développement des régions relativement riches est freiné pour que soit enclenché celui des régions les moins avancées socialement et économiquement; de l'autre, une ponction systématique des richesses des régions riches est faite au profit des régions en retard. À titre d'exemple, les pouvoirs publics au Cameroun ont pratiqué et pratiquent la "politique d'équilibre régional": privilégier le principe des réseaux de formation et de circulation des élites nationales; celles-ci doivent être représentatives de chaque région à travers les quotas. Cette pratique développe une culture de la médio-

crité, notamment dans les régions en retard, au détriment du mérite et du goût de l'effort dans les régions socialement et économiquement avancées. Les recrutements dans les Grandes Écoles, les moyennes fixées aux examens, la répartition nationale des infrastructures scolaires —entre autres— participent de cette logique du pouvoir d'État. Cependant apparaît subrepticement le concept de zones utiles de développement qui conjugue l'exploitation économique des régions et la distribution du capital social, autrement dit les "bonnes raisons" du développement, en faveur des régions de grandes potentialités économiques. L'État postcolonial reprend à son propre compte l'exploitation des zones utiles de la colonisation, tout en s'efforçant d'intégrer les zones naguère marginalisées et considérées comme "zones d'éducation prioritaires". Depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours, ces régions ont toujours affiché les taux de scolarisation les plus faibles du Cameroun d'expression française, restant ainsi en bas du tableau, avec la province anglophone du Nord-Ouest. Les déperditions scolaires dans ces zones induisent un effet de tassement de la pyramide scolaire vers la base. Elles s'accroissent au fur et à mesure qu'on monte la pyramide et génèrent pour l'enseignement secondaire de la même année une moyenne annuelle sensiblement nulle, soit 2,78 % (Ekomo 1994). Le taux de croissance est de 32,69 %. Dans le même ordre d'idées, le taux net de scolarisation s'élève à 67,5 % en 1976, puis à 73,1 % en 1987 et 76,3 % en 1998. Le taux de croissance est alors de 13,03 %.

Les régions les moins touchées par la pauvreté relevaient de la "zone utile" de la colonisation et continuent de profiter des effets de structures des régions portuaires, respectivement Douala (Littoral), Kribi (Sud), Limbé (Sud-Ouest) et la capitale politique, Yaoundé (Centre). Ainsi, à mesure qu'on s'éloigne des régions côtières et du plus grand centre administratif du pays pour aller vers le "Grand Nord" (Adamaoua, Extrême Nord et Nord), la pauvreté s'accroît (PNUD 1998, p30). Les disparités interrégionales éducatives sont nettement plus explicites: les dix provinces camerounaises sont inégalement insérées dans l'appareil scolaire car les régions qui développent de forts indices de pauvreté sont également les plus touchées par l'analphabétisme; a contrario, les régions les plus exposées à la pauvreté conjuguent également les indices d'analphabétisme les moins significatifs.

Au Cameroun anglophone, l'inégalité scolaire entre le Nord-Ouest et le Sud-Ouest, issue de l'époque coloniale, subsiste au détriment du premier. L'indice d'analphabétisme est plus significatif dans le Nord-Ouest que dans le Sud-Ouest. Ces deux provinces présentent des indices intermédiaires tant de pauvreté que d'analphabétisme, parce que le Nord-Ouest connaît des retards importants sur le plan social depuis la période coloniale. Pour l'enseignement primaire, le Sud-Ouest présente un taux de scolarisation de 21,6% contre 18% pour le Nord-Ouest. Dans le secondaire, le premier détient 2,44% contre 1,93% pour le second.

Au Cameroun francophone, la région septentrionale (trois provinces dont l'Adamaoua, l'Extrême-Nord et le Nord) demeure une zone de préoccupation scolaire constante. En dépit des offres d'éducation considérables octroyées par les pouvoirs publics, les disparités régionales éducatives jouent au détriment de cette région qui constitue un bastion d'analphabétisme quasi chronique, depuis l'époque coloniale allemande jusqu'à nos jours. L'indice d'analphabétisme du "Grand Nord" est le plus significatif de l'ensemble du pays, quelle que soit la province considérée. En conséquence, ses taux de scolarisation sont également les moins élevés dans l'enseignement primaire, de l'Adamaoua (9,6 %) à la province de l'Extrême-Nord (9,0 %) en passant par le Nord (9,1 %). Le taux de scolarisation du secondaire est, lui aussi, à la traîne, soit 1,05 % dans l'Adamaoua, 0,71 % dans le Nord et 0,65 % dans l'Extrême-Nord. La province de l'Est, naguère sous-scolarisée sous les différents régimes coloniaux allemand et français, affiche des indices de pauvreté et d'analphabétisme intermédiaires, elle améliore même ses performances dans l'enseignement primaire postcolonial (16,8 %) et le secondaire (2,25 %). Parmi les facteurs perturbateurs de l'expansion scolaire dans les régions septentrionale et orientale, outre la religion (Islam dans le Nord) et la faible densité des populations (dans l'Est), il convient de mentionner les mariages précoces, la soustraction des filles des réseaux scolaires, la forte implication des enfants dans la production de l'économie domestique (élevage des bovins et ovins dans le Nord, activités champêtres et chasse à l'Est). Enfin, dans les zones qui apparaissent comme économiquement utiles, la question scolaire est un facteur de compétition entre les groupes sociaux d'une part, et les régions, d'autre part dans le processus de scolarisation, les régions prisées sous le colonialisme (le Littoral en l'occurrence, suivi du Centre) cèdent la place aujourd'hui respectivement aux provinces de l'Ouest et du Sud. Dans l'enseignement primaire, l'Ouest vient en tête (25,7 %), suivi du Sud (20,5 %). Les provinces du Centre (20,5 %) et du Littoral (19,4 %) jouent les seconds rôles. S'agissant du secondaire, l'Ouest occupe le haut du pavé (4,95 %) devant le Sud (4,9 %). Le Centre (4,78 %) et le Littoral (4,0 %) confirment leurs positions de seconds. L'indice d'analphabétisme et le taux net de scolarisation permettent de soutenir la comparaison entre les sous-systèmes éducatifs anglophone et francophone, puis de rendre compte de leur niveau de productivité. Le sous-système anglophone se présente comme le plus à même de faire face aux contraintes de développement, eu égard à ses bons scores, bien qu'il soit difficile d'évaluer uniquement à partir de deux provinces face à un sous-système qui en compte quatre fois plus. Le sous-système éducatif anglophone subit moins de déperditions scolaires dans l'enseignement primaire (20,6 %), puis dans le secondaire (4,3 %) que le sous-système francophone, avec respectivement 33,4 % et 6,0 %. Un élément d'explication se rapporte au modèle structurant anglophone qui privilégie une socialisation

d'option religieuse, maintenant en particulier (malgré la récession économique) des internats et des demi-pensions (cantines, foyers). Dans l'état des connaissances objectives actuelles, il est difficile de comparer les écoles proprement bilingues et les écoles monolingues quant aux taux de redoublement et d'abandon du fait de la non-fiabilité de la production statistique dans ce domaine. Mais les disparités entre les régions ne constituent qu'un aspect du problème de l'appareil scolaire dans les pays en développement. Il convient également de saisir ces inégalités à l'intérieur des régions en centrant l'analyse sur les lieux de résidence que sont les milieux rural et urbain.

Les inégalités sociales intrarégionales

Le système éducatif se heurte aux contraintes du sous-développement aux niveaux urbain et rural mais avec des écarts d'ancrage significatifs. Au Cameroun, la répartition de la population par lieu de résidence est de 55 % de ruraux contre 45 % de citadins. L'indice de pauvreté est plus élevé dans le monde rural que dans les zones urbaines mais ces dernières concentrent paradoxalement les trois quarts des équipements sociaux. En matière d'éducation, l'indice d'analphabétisme montre des écarts significatifs entre le rural et l'urbain, quelle que soit la région considérée. Mais il faut aller plus loin dans l'analyse pour appréhender les types et niveaux de problèmes qui entravent l'expansion du système éducatif dans un contexte de sous-développement et, partant, les écueils qui guettent l'essor du bilinguisme d'État. Trois types de problèmes en rapport avec l'appareil scolaire peuvent être pris en compte dans cette étude, notamment dans les contextes rural et urbain : les problèmes de logistique, les problèmes de personnel enseignant et la gestion différenciée des effectifs d'élèves. Ces problèmes sont imbriqués les uns dans les autres, de sorte qu'il est risqué de les isoler, même théoriquement dans le cadre d'une étude.

Les problèmes de logistique se posent eu égard aux locaux qui ne répondent plus aux normes actuelles de développement. Ne serait-il pas approprié de poser le problème en termes de besoins sociaux plus que de demande sociale de la part des populations locales ? Ces besoins constituent des attentes légitimes plus ou moins urgentes selon le milieu (rural ou urbain) et le groupe social. Dans les zones rurales, les locaux sont construits la plupart du temps en matériau précaire, au point que les paysans ne parviennent guère à les entretenir au-delà d'un nombre limité d'années. Moins d'une école sur cent est en matériau durable, souvent à la suite d'actions isolées de segments d'élites jouissant de positions de pouvoir au sein de l'appareil administratif. En milieu urbain, les problèmes de maintenance se posent également tant pour les bâtiments que pour les tables-bancs ; par ailleurs, les systèmes d'électrification et d'adduction d'eau sont presque inexistants ; cependant, pour sur-

vivre, certaines écoles primaires jouent sur le système de location et abritent, lorsqu'elles le peuvent, un enseignement secondaire en cours du soir. C'est dans ces conditions que les locaux peuvent être électrifiés. Mais les actes de vandalisme isolés ou organisés contribuent au délabrement de nombreux établissements scolaires de l'enseignement élémentaire (maternel et primaire) et secondaire, non protégés par des enclos bétonnés. Une des solutions envisagées par les pouvoirs publics et les autres promoteurs de l'éducation collective est l'habitat de proximité du personnel enseignant.

Les problèmes relatifs au plan de carrière des enseignants constituent un autre volet de la question scolaire dans les pays en développement. Ils peuvent être saisis dans trois dimensions : 1- qualification/formation ; 2- prestations salariales ; 3- redistribution équitable d'enseignants en fonction des besoins d'éducation. S'agissant de la première dimension, il convient de mentionner qu'elle se fait de manière anarchique : seuls les enseignants du secteur public de l'enseignement élémentaire évoluent en milieu organisé, bénéficiant des offres de formation des Écoles Normales. Pendant ce temps, le secteur privé offre, lorsque cela est nécessaire, une formation, rapide, non diplômante et au rabais. Or, l'enseignement privé au Cameroun est un secteur décisif de l'appareil scolaire et nous montrerons son poids déterminant sur le système éducatif. Les journées pédagogiques nationales de courte durée — quelques jours par an — organisées par le ministère de l'Éducation nationale et concernant à la fois les secteurs public et privé de l'enseignement élémentaire sont dérisoires devant l'ampleur des besoins de formation du corps enseignant. De la sorte, l'enseignement privé, laïc en l'occurrence, se caractérise dans l'ensemble par l'amateurisme et l'improvisation, tandis que les enseignants du secteur public, en raison de la modicité des prestations salariales, orientent efforts et compétences vers des investissements extra-professionnels dans des activités lucratives.

La deuxième dimension, relative aux prestations salariales, est une préoccupation majeure de la vie professionnelle dans le système d'enseignement. Certains effets de ciseaux (ponction sèche allant jusqu'à 60 % du salaire due à la récession économique et aux mesures drastiques du Fonds Monétaire International) entraînent le maintien de salaires bas, en dépit de la stabilité des paiements dans la Fonction publique. D'autres effets de ciseaux (réduction des subventions publiques) concernent également l'enseignement privé qui offre des salaires dérisoires générant des abandons de postes considérables.

La troisième dimension, portant sur la redistribution des enseignants en fonction des besoins d'éducation, pose un problème de justice sociale entre les régions sollicitées et les régions marginalisées des zones urbaine et rurale. Le problème se pose moins dans l'enseignement privé-laïc que dans le privé confessionnel et le secteur public. Certaines catégories d'enseignants évoluent de manière durable dans les zones rurales tandis que d'autres se stabili-

sent en milieu urbain, sans que soient correctement définies les normes de mobilité professionnelle. D'autres catégories d'enseignants, à l'intérieur d'un milieu rural ou urbain donné, favorisent une forte concentration du capital humain au détriment d'autres milieux. L'égalité des chances pour tous est par conséquent aléatoire, eu égard à l'incohérence de gestion du personnel enseignant. Reste alors le dernier type de problèmes, inhérent à la gestion différenciée du capital humain des effectifs d'élèves.

Les problèmes de gestion différenciée d'effectifs d'élèves se posent singulièrement, selon qu'on évolue en milieu urbain ou en milieu rural. En milieu urbain, l'accent est mis sur l'insuffisance du capital social (infrastructures) tandis qu'en milieu rural, le problème soulevé est celui de l'insuffisance du capital humain (faibles effectifs d'élèves et d'enseignants). En milieu urbain, la gestion scolaire s'appuie sur la pratique du temps partiel ou mi-temps : dans un seul espace physique, deux écoles partageant des locaux communs évoluent séparément, l'une dans la matinée, l'autre l'après-midi. Cette gestion de l'enseignement primaire est le fait du secteur public, fort impliqué dans la résorption des besoins d'éducation au niveau élémentaire. Le phénomène de temps partiel en milieu scolaire, vieux d'une trentaine d'années, manifeste les déficiences du système éducatif, une gageure pour les pouvoirs publics qui se heurtent, dans les zones rurales, à un autre problème non moins important mais posé à l'envers : pour rationaliser l'offre d'éducation, l'État affecte un enseignant à deux niveaux de classe. Une école primaire publique fonctionne en conséquence avec trois instituteurs dont le Directeur. Ces effectifs peuvent être revus à la baisse dans les régions enclavées ou faiblement dotées en ressources. Les populations locales les mieux organisées recourent alors au système de bénévolat pour pallier les insuffisances dues aux abandons de poste. Le bilinguisme d'État devient, dans ces conditions, une utopie et sa réalisation n'est possible que par la volonté politique de l'élite modernisatrice.

Offres d'éducation et niveaux de problématique du bilinguisme d'État

Dans les pays en développement, l'appareil scolaire évolue avec d'énormes contraintes à la fois budgétaires, organisationnelles et techniques, auxquelles s'ajoutent les contraintes linguistiques. L'unité nationale se construit autour de la langue de l'école classique, si bien que le sociolinguiste et le politique se disputent la responsabilité du choix relatif aux langues des systèmes d'enseignement. En Afrique, certains États ont imposé des langues d'enseignement non européennes (arabe au Maghreb, Somali en Somalie, Éthiopie,

etc.), d'autres ont essayé puis ont renoncé (Guinée, Ghana, Madagascar...). Le Cameroun a fait le choix des langues européennes héritées de la double colonisation pour construire son identité nationale et son système éducatif. Cependant, les promoteurs de ce système éducatif développent des lectures divergentes de la question scolaire qui impliquent des manières singulières de produire les rapports sociaux. De manière générale, quatre acteurs sociaux interviennent dans les offres de formation et d'éducation au Cameroun : trois nationaux (l'État, le système confessionnel et le système laïc) et un étranger (le collectif britannique et français, par la coopération sans pour autant que soient exclus d'autres pays). Chacun des acteurs intervient avec une acception particulière du système éducatif et du bilinguisme d'État, produisant par conséquent une multiplicité de "logiques de sens" qui affaiblit plutôt le projet d'éducation nationale. Trois points vont être développés en rapport avec l'intervention des acteurs collectifs impliqués dans la question scolaire au Cameroun : 1- les contraintes de l'État dans les offres d'éducation ; 2- la logique compétitive de la coopération franco-britannique ; 3- le dualisme dans les offres d'éducation des missionnaires et des laïcs.

L'État camerounais et la coopération franco-britannique dans la construction du bilinguisme : somme nulle ?

La somme nulle est le résultat du jeu non coopératif, des divergences d'options du fait des intérêts de groupe. Dans la problématique du bilinguisme d'État au Cameroun, la formulation des besoins publics et offres de formation, la fixation des objectifs communs et l'harmonisation des champs de qualification professionnelle français et britannique ne s'intègrent guère dans les programmes officiels du bilinguisme. L'État camerounais se place moins dans un système d'attentes légitimes vis-à-vis de ces formes de coopération, souvent plus politiques que techniques. Les coopérants britanniques, quant à eux, construisent, à d'autres niveaux de relations sociales, des projets extraprofessionnels, loin des problématiques de l'appareil scolaire au Cameroun.

Les contraintes de l'État camerounais dans les offres d'éducation

L'État doit conjuguer simultanément deux priorités en matière d'éducation. D'abord, il intervient dans les systèmes monolingues anglophone et francophone ; ensuite, il se réserve le choix de promouvoir le bilinguisme dans le système éducatif en renforçant la présence francophone au Cameroun anglophone et la présence anglophone dans le reste du pays à travers la création des lycées bilingues. Dès lors, il agit concomitamment aux niveaux de la Maternelle (68,7 % d'établissements), du Primaire (56,4 %), du Secondaire général (51,0 %) et du Secondaire technique (20 %). Il intervient simultanément aussi bien dans les écoles monolingues que dans les écoles bilingues.

L'enseignement maternel est l'affaire des zones urbaines, des couches sociales moyennes et supérieures, du secteur public et du secteur privé. Mais l'enseignement maternel n'est pas encore perçu dans le corps social comme un enseignement normal, les enfants étant à un âge où l'acquisition de la langue maternelle (langue locale) est nécessaire avant les langues européennes. L'acceptation bilingue de ce niveau d'enseignement est encore non perçue par bon nombre de parents d'élèves. La place du bilinguisme y est donc restreinte, du fait de son élitisme dans les représentations sociales pour lesquelles l'enseignement "normal" commence au niveau du Primaire. Pour l'enseignement primaire, trois axes sont à prendre en considération. Le premier montre une démarcation explicite des écoles anglophones du secteur public vers le secteur privé, cependant que les francophones renforcent leur présence dans les écoles publiques. Dans la psychologie collective britannique ayant caractérisé l'identité sociale anglophone, socialisation scolaire et socialisation religieuse vont ensemble et les écoles confessionnelles se présentent comme garantes de cette articulation. A contrario, l'identité collective francophone, appréhendée de manière récurrente à travers les traits de psychologie coloniale français, est cimentée par le modèle républicain de l'école laïque. Le deuxième axe dévoile l'ampleur des responsabilités de l'État-entrepreneur dans la création et le fonctionnement des écoles en situation de minorité: les écoles anglophones au Cameroun francophone et les écoles francophones d'Outre-Moungo. Cet axe est significatif pour la dynamique interculturelle issue des flux migratoires et favorable à un "bilinguisme horizontal" qui génère un processus d'assimilation réciproque. Le troisième axe confirme le bilinguisme d'État comme un produit spécifiquement urbain des couches sociales moyenne et supérieure, les zones rurales étant vouées, de fait, au système de monolinguisme officiel.

S'agissant du secondaire, l'enseignement général et l'enseignement technique bénéficient inégalement des investissements publics. Comme pour le primaire, les promoteurs de l'enseignement privé se chargent de l'enseignement technique professionnel, laissant à l'État le soin de développer l'enseignement général et le volet bilinguisme qui est son cheval de bataille, à travers les lycées et collèges d'enseignement secondaire. Des établissements-pilotes, à l'image du lycée bilingue de Buéa, ont inspiré les pouvoirs publics qui voulaient développer et vulgariser le paradigme du "bilinguisme parfait". Les politiques de l'éducation étaient inspirées par la thèse suivante: les structures scolaires telles qu'elles existent favorisent un enseignement parallèle et donc une distanciation sociale entre anglophones et francophones. En changeant les structures scolaires par le renforcement du processus de bilinguisation, on aboutirait à l'émergence d'une nouvelle identité sociale. La création des classes bilingues dans le premier cycle de l'enseignement secondaire implique la conjugaison de deux programmes scolaires, anglophone et fran-

cophone, l'objectif étant la production d'une personnalité bilingue et biculturelle. La généralisation de ce modèle sur l'ensemble du territoire a été un échec pour de multiples raisons : une démographie galopante avec des effectifs pléthoriques par salles de cours, l'insuffisance des ressources budgétaires et humaines en termes de formation/qualification, une absence de volonté politique des pouvoirs publics camerounais qui ne parviennent guère à tirer profit de la double coopération franco-britannique (Courade 1978, p759).

Pour l'enseignement supérieur, l'État camerounais a permis une décentralisation des structures : six universités publiques, à Yaoundé (Yaoundé I et Yaoundé II), Douala, Dschang, Ngaoundéré et Buéa. Cette dernière est de tradition anglo-saxonne (langue, diplômes, cursus) et les études y sont dispensées exclusivement en anglais. Ce cas peut-il être considéré comme une remise en cause du principe de personnalité au détriment de la communauté francophone ? Les anglophones désireux de poursuivre les études ailleurs dans le pays ne sont soumis à aucune restriction. Les formes de régulation des rapports sociaux par l'État pour ménager le statut de la minorité anglophone peuvent-elles déboucher plus tard sur une reformulation des droits linguistiques —principe de territorialité— au sein de l'État bilingue ? Comment ce dernier exploite-t-il l'apport des protocoles d'accords franco-britanniques ? Intègre-t-il les partenaires britanniques et français dans une plate-forme de négociations communes pour un jeu à somme positive (gain collectif) ou cherche-t-il à individualiser les rapports de coopération et risquer un jeu à somme négative (perte collective) ?

La logique compétitive du couple franco-britannique

Les Assurances techniques française et britannique sont les deux sources de coopération bilatérale les plus systématisées et les plus politisées parce que caractérisées par des protocoles d'accords complexes et opaques. Le système éducatif national au Cameroun étant constitué de deux composantes, française et britannique, les ex-métropoles demeurent les références ultimes en matière de changements, d'innovations, d'interrogations portant sur les conditions de fonctionnement du système éducatif. La première remarque à faire est que les stratégies française et britannique dans le cadre du système éducatif en général et du bilinguisme en particulier, sont individualisantes, tandis que la logique d'action est concurrentielle. Trois axes d'actions sont retenus : les champs d'investissement, le mode de formation des formateurs et les sources de financement

La France adopte une démarche offensive. Dès le milieu des années 1980, les coopérants français créent une structure de formation et d'évaluation des qualifications professionnelles appelée "Opération bilinguisme" (OB). Celle-ci fonctionne comme une boîte noire qui génère des transactions

et une logique de mobilité professionnelle que seule l'Assistance technique française contrôle.

D'abord, un investissement ciblé vers les établissements anglophones du pays mais surtout les provinces du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Sont concernés par cette mesure environ 80 % d'écoles primaires et enseignants anglophones. L'action la plus significative de la coopération française est la valorisation professionnelle des instituteurs des écoles primaires anglophones. Celles-ci sont dénommées "écoles bilingues" du fait d'un investissement accentué en français langue étrangère (FLE) et français langue officielle (FLO).

Ensuite, l'Opération Bilinguisme (OB) se charge de la formation locale (séminaires, journées pédagogiques) et de la formation en France (Besançon) des enseignants camerounais. L'analyse de contenu des correspondances échangées (830 exactement) entre la Direction de l'Opération Bilinguisme et les enseignants relevant de ce programme, permet de construire une typologie du monde vécu du travail, des trajectoires professionnelles et de la perception de l'avenir, dans la perspective de Sainsaulieu (1985). Trois types d'identités professionnelles sont générés par cette formation et traités inégalement par les initiateurs français du projet. Au bas de l'échelle, les "maîtres bilingues", tous d'origine anglophone, assurent, en plus de leur charge horaire journalière, les enseignements de FLE. Partagés entre les hommes et les femmes, ils constituent les 90 % des effectifs d'enseignants inscrits au programme de l'OB, évoluent davantage dans les zones rurales, sans une prime quelconque. Au milieu de l'échelle, les "maîtres déchargés", d'origine francophone, exercent une heure journalière seulement et exclusivement dans les zones urbaines, les femmes constituant les 95 % de cette catégorie d'instituteurs aux allures de professeurs. Au sommet de l'échelle, se trouvent les "animateurs pédagogiques", exclusivement des hommes, très impliqués dans les stages de formation en France. Ils interviennent simultanément dans les villes et les zones rurales, assurent le suivi pédagogique des deux premières catégories et encadrent chacun une vingtaine d'écoles primaires environ. Ces enseignants, relevant tous du secteur public, assument différemment leurs identités procurées. La frustration habite les maîtres bilingues qui affichent une "identité de retrait", constituée à la fois d'implication au travail et de désengagement. C'est pourquoi ils privilégient habituellement les ultimatums (l'enseignement du FLE contre les primes), puis sont carrément portés à la défection (refus d'enseigner le FLE) en dépit des mesures de suspension des salaires par l'administration centrale. La gratitude caractérise les maîtres déchargés qui présentent une "identité affinitaire" de solidarité conformiste, à travers des actes d'allégeance en faveur des chefs de l'OB et des positions de privilège auprès de l'Assistance technique française, par lesquels ils sollicitent —entre autres— le statu quo à leur grade actuel. Certes, le mode de recrutement des agents de l'Opération Bilinguisme est laissé à la discrétion de l'Assistance technique française, mais la recherche

du statu quo par les bénéficiaires peut s'expliquer par le lieu de résidence (zone urbaine) et le sexe-ratio de dominante féminine. Et pour cause, le poste est gratifiant car il procure un budget-temps considérable permettant aux enseignants concernés de s'investir dans d'autres champs sociaux dont le domestique, le commerce ou les études. L'ambition, au-delà de la gratitude, est le propre des animateurs pédagogiques qui véhiculent une "identité de négociation" ou, plus précisément, de promotion, qui les pousse à surestimer leurs compétences respectives dans la structure française et par rapport à leurs rêves de mobilité socioprofessionnelle.

Enfin, les sources de financement du projet étant françaises, la gestion de la structure est, par là-même, rendue opaque et incontrôlable. Les dons en matériel didactique s'accompagnent de la prise en charge matérielle des problèmes d'enseignants, des mesures très offensives qui ne rencontrent pas toujours l'écho favorable des populations locales concernées ni celui des coopérants britanniques.

A contrario, la stratégie britannique est défensive (repli dans la zone linguistique initiale ; investissement dans les formations classiques mathématiques, physique dans la langue anglaise et les établissements anglophones) et traduit une lecture divergente de la construction du système éducatif à travers des relations de coopération (Ekomo 1994, p436-439).

Le champ d'investissement britannique se réduit au sous-système anglophone des classes secondaires et davantage dans les deux provinces qui constituent le Cameroun anglophone. Les protocoles d'accord ont été signés dans ce sens entre le ministère camerounais de l'Éducation nationale et le British Council dès 1984-1985, à peu près à l'époque où l'Opération Bilinguisme voyait le jour au Cameroun. Les corrections du GCE camerounais ont lieu, non plus à Londres, mais bien à Yaoundé, depuis 1988. Le caractère tatillon des examens et des corrections (cinq semaines environ) est perçu par les pouvoirs publics comme un facteur de dépenses inutiles : de nombreux impayés de prestations d'examens ont conduit le collectif d'enseignants anglophones à des grèves professionnelles d'une rare violence depuis 1991. Le British Council intervient par son arbitrage et une aide substantielle pour une meilleure production du GCE au Cameroun. L'objectif du British Council est moins la valorisation du bilinguisme scolaire que le renforcement du système anglophone de formation classique, anglais, physique et mathématiques, et la crédibilité du diplôme de référence, le GCE, lequel devrait être compétitif à l'image du GCE zimbabwéen. Le mandat qui est actuellement confié aux coopérants britanniques est d'étendre la couverture des services à l'ensemble des dix provinces du pays, notamment dans les classes anglophones des collèges et lycées bilingues.

La structure de formation des enseignants du Secondaire est l'INSET Project, soit "Integrated in Service Training Project", une création du gou-

vernement britannique, plus précisément l'Overseas Development Administration. Les stages sont locaux, quelques-uns ont lieu en Grande Bretagne, les candidats bénéficiant alors des bourses du Commonwealth. Le processus de socialisation professionnelle n'est pas hiérarchisé comme dans le cas français, mais il échappe également au contrôle du pays d'accueil.

En somme, il convient de souligner le pouvoir différentiel des bailleurs de fonds occidentaux, notamment la France et la Grande-Bretagne, dans le jeu d'équilibre du système éducatif au Cameroun. Cependant, l'action collective pour la construction du bilinguisme d'État au Cameroun ne bénéficie pas de toutes les potentialités escomptées et aucun des trois acteurs sociaux susmentionnés ne peut se targuer de jouer un jeu gagnant. Bien au contraire, dans des allocutions officielles, le bilinguisme coûte cher et les regards des promoteurs publics de l'enseignement formel se tournent avec insistance sur les offres de formation des promoteurs privés, confessionnels et laïcs.

La dualité du système d'enseignement privé dans la construction sociale des identités

Missionnaires et laïcs sont des promoteurs de l'enseignement privé au Cameroun et des partenaires sociaux stratégiques du système éducatif national. Leur contribution aux offres de formation est inestimable mais les efforts des uns et des autres s'insèrent dans des projets essouffés par rapport à l'ensemble des réflexions critiques et propositions relatives à l'enseignement en général, et au bilinguisme officiel en particulier. Cette démarcation produit des "logiques de sens", par une acception nouvelle du projet d'éducation. Il s'opère ainsi comme une division du travail social ancrée dans une dualité de l'enseignement privé par des acteurs collectifs qui construisent socialement des identités. C'est ainsi que l'enseignement confessionnel fonctionne comme un système éducatif à part, avec des normes de comportement préétablies.

La construction sociale de l'enseignement professionnel

La construction sociale de l'enseignement confessionnel peut être appréhendée de manière judicieuse par une approche à la fois récurrente et sociohistorique qui prend en compte trois facteurs : 1- la place de l'Église dans l'idéologie colonialiste ; 2- l'école et la langue de l'enseignement dans l'imaginaire religieux occidental ; 3- le prestige social et la remise en cause de l'enseignement confessionnel dans l'État postcolonial.

L'Église dans l'idéologie coloniale tient une place prépondérante. Selon Althusser, la religion est l'appareil idéologique d'État et l'Église a joué, à juste titre, ce rôle dans l'ouverture coloniale européenne à travers l'Afrique en général et le Cameroun en particulier. Une division du travail colonial prend place dans les différents empires coloniaux, centrée sur les missions dévolues

à l'Église et à ses promoteurs: sous les régimes allemand et britannique successifs qui constituent le couple anglo-saxon, l'activité de l'église s'accompagne du progrès social qui articule la trilogie chapelle, dispensaire, école. Cette trilogie, qui signifie évangélisation, santé, enseignement, constitue un capital social inégalement réparti à travers les régions et à travers les groupes ethniques. Les "zones utiles" du colonialisme ont été la plate-forme sur laquelle se générait le capital social et à partir duquel il se diffusait dans les autres régions moins prospères. Les groupes ethniques profondément évangélisés (Bassa, Douala, Boulou, Ewondo, Bakweri, Bali, Moundang...) ont bénéficié de solides structures de santé, mais surtout ont vu leurs langues "normalisées" en tant qu'outils d'évangélisation dans les régions moins touchées par l'action missionnaire. Ces langues normalisées par l'évangélisation ont eu un statut particulier dans l'administration coloniale en raison de leur fonction pratique, notamment dans l'armée et la police. Le pouvoir colonial français dès 1916 vient tout simplement renforcer les acquis de la division coloniale du travail au Cameroun. Au Cameroun anglophone, a contrario, une autonomie réelle permet aux missionnaires de prendre en charge les instances de socialisation que sont l'Église, l'enseignement et la question linguistique.

L'enjeu colonial des langues d'enseignement est à rechercher dans les missions assignées aux missionnaires. En Afrique, l'enseignement confessionnel date de l'époque des premières conquêtes coloniales, bien avant Berlin 1884 qui consacre la charte du colonialisme occidental dans le monde. Les premières écoles ont été en conséquence confessionnelles. L'approche anglo-saxonne a permis l'insertion des langues locales dans le processus de scolarisation, notamment dans les premières années de l'enseignement élémentaire et dans certaines activités de la vie publique. L'Église protestante a été plus souple avec les langues locales que l'Église catholique, mais l'Église en général a investi le rural et l'urbain pour le développement de cette trilogie: évangélisation, santé, enseignement. Le statut de salarié des missionnaires français a réduit leur volonté de développer les langues locales dans le système d'enseignement aux colonies du fait des réticences de la métropole. L'État post-colonial hésite à nationaliser l'enseignement, d'autant que le système confessionnel est alors valorisant, prestigieux et sérieux. Le maintien de la présence occidentale dans le volet catholique (Canadiens, Belges, Français, Espagnols) et dans le volet protestant (Américains, Hollandais, Britanniques, Scandinaves) garantit la pertinence des ressources mobilisables en budget, logistique et personnel enseignant. Jusqu'au milieu des années 1970, l'enseignement confessionnel produit la meilleure forme de coopération avec l'Occident, notamment dans le cycle d'études secondaires. Mais, paradoxalement, le bilinguisme d'État anglais/français n'est pas à l'ordre du jour, ni aux séminaires destinés à former les prêtres, ni dans les collèges classiques pour-

tant de grande renommée: Bonneau (Ebolowa), Vogt (Yaoundé), Foulassi (Sangmélina), Libamba et Makak (région Bassa), Libermann (Douala). D'autres langues européennes y sont prioritaires (allemand, grec, latin, espagnol) auxquelles s'ajoutent, dans la mesure du possible, les langues locales: l'ewondo à Vogt et le douala à Libermann. S'instaure alors une logique de compétition qui s'étend sur l'enseignement et contraint les missionnaires à recentrer leurs objectifs.

Le prestige social de l'enseignement confessionnel, longtemps entretenu dans les consciences collectives, s'harmonise désormais avec sa remise en cause, depuis le début des années 1980. L'africanisation de l'enseignement confessionnel affaiblit les rapports de coopération avec l'Occident dont les missionnaires interviennent par endroits et en nombre fort limité. Trois facteurs caractérisent désormais l'enseignement confessionnel au Cameroun. En premier lieu, les offres de formation de ce type d'enseignement couvrent simultanément les zones rurale et urbaine, complétant en cela celles de l'État et confirmant ses ambitions de demeurer sur l'ensemble du territoire national. L'enseignement primaire, son domaine de préférence, concentre environ 73 % des écoles du secteur privé et son action est prépondérante au Cameroun anglophone, alors que sa crédibilité a été construite dans le cycle d'études secondaires. En deuxième lieu, il y a une dichotomie de normes de comportements, et de stratégies d'enseignement, entre catholiques et protestants. Ils évoluent en obéissant à des directions étanches, à des destins singuliers et à une différenciation à plusieurs niveaux, dans le mode de gestion du capital humain, des programmes scolaires et des modes de socialisation. Enfin, les rapports entre l'enseignement confessionnel et le bilinguisme d'État au Cameroun demeurent complexes, équivoques. Le français et l'anglais occupent une place importante dans les programmes scolaires, notamment ceux qui concernent les classes d'examen. Mais c'est l'exploitation politique du bilinguisme d'État que réproouvent les promoteurs de ce volet de l'enseignement, en dépit des subventions que l'État lui alloue annuellement. L'enseignement supérieur confessionnel génère des ressources financières importantes du fait des frais de scolarité. Mais le sérieux avec lequel les études y sont dispensées, à l'image de l'Université catholique d'Afrique Centrale à Yaoundé, renforce la logique de compétition avec l'État et le privé-laïc, à défaut de la recherche de nouvelles formes de coopération endogène.

La construction sociale de l'enseignement laïc

La construction sociale de l'enseignement privé-laïc peut s'articuler autour de quatre points saillants: 1- un accent poussé pour la vie urbaine; 2- un engouement pour les cycles d'études secondaires et supérieures; 3- un rapprochement sensible vers le bilinguisme d'État; 4- des effets d'amateurisme réguliers.

La vie urbaine caractérise ce type d'enseignement. L'enseignement privé-laïc repose moins sur des projets collectifs, à l'image de l'enseignement confessionnel, que sur des ambitions individuelles d'hommes d'affaires plus ou moins connus ou d'enseignants reconvertis aux affaires. Ce qui le caractérise, c'est son insertion dans la vie urbaine exclusive. Il se développe dans les centres urbains assez importants par la démographie et les activités économiques, ayant une tradition scolaire relativement ancienne. Son essor se situe au début des années 1970, dans les régions prospères et de bon niveau scolaire (l'Ouest, le Littoral et le Centre-Sud). Les années 1970 correspondent à un accroissement démographique important et une croissance économique non négligeable au Cameroun. Les coûts de scolarisation y sont élevés dans les collèges laïcs, notamment dans le cycle d'études secondaires, mais les couches sociales moyennes des zones urbaines disposent de ressources assez importantes.

Les cycles d'études secondaires et supérieures (BTS) deviennent l'affaire des promoteurs laïcs, qui valorisent les filières techniques et professionnelles. Près de 70 % d'établissements secondaires en 1994 appartiennent à l'enseignement privé-laïc tout court. À l'intérieur de ce secteur, 80 % de ces établissements relèvent de l'enseignement technique et professionnel laïc. Cet engouement pour les domaines technique et professionnel coïncide avec la méfiance pour les études longues, la peur du chômage et le caractère abstrait et non opérant de l'enseignement général (Martin 1975, p183) Mais l'enseignement technique et professionnel reste exclu du bilinguisme officiel anglais/français.

Les rapports entre le privé-laïc et le bilinguisme d'État sont réels et ambigus, exception faite des filières technique et professionnelle. Paradoxalement, le caractère bilingue des écoles privées laïques est perceptible, davantage dans les niveaux de la Maternelle et du Primaire des villes. Les raisons peuvent être commerciales (le label bilinguisme se vend bien) ou liées à un besoin réel d'innovation (promoteurs visionnaires) qui n'exclut guère les dérapages et l'amateurisme.

L'amateurisme est aussi un facteur caractéristique de l'Enseignement privé-laïc, à plusieurs niveaux d'activités. L'instabilité du personnel enseignant (absence de formation adéquate, recrutements aléatoires, irrégularité des salaires, abandons de poste) côtoie des conditions d'hygiène et d'insécurité insoutenables et des activités très souvent clandestines (autorisation absente ou périmée, programmes scolaires non homologués). Les effets de ciseaux (décisions de suspension, de fermeture) n'atténuent guère l'ardeur des promoteurs habitués à mettre les pouvoirs publics "devant le fait accompli", tout en brandissant l'argument d'une demande sociale criante, au regard de l'ampleur des effectifs en quête de scolarisation.

Conclusion

Au terme de cette étude, il convient de dégager quelques éléments d'analyse à un double niveau, à la fois théorique et empirique.

1- L'analyse sociologique du bilinguisme articule l'enseignement, les cultures, les identités collectives, les représentations sociales et les stratégies différenciées d'acteurs à travers les concepts de reproduction et de transformation sociales. Ils demeurent des centres d'intérêt assez pertinents dès lors que sont pris en compte les processus d'élaboration en cours dans le temps et l'espace, des ressources et des modalités de l'échange.

L'État revendique une politique bilingue partout, sur l'ensemble des deux zones linguistiques anglophone et francophone. L'analyse des champs d'éducation formelle peut-elle faire l'économie du rôle de l'État et de celui de la société civile, inscrits dans des rapports d'interactions ? Au moment où la fabrique sociale prend place à travers des enjeux, tantôt sociétaux, tantôt communautaires, relatifs aux langues et aux cultures, la tentation est grande pour l'État-entrepreneur d'instrumentaliser l'école classique pour la transformation sociale : quête de culture nationale, tentatives d'uniformisation des identités communautaires entre collectifs anglophone et francophone, en l'occurrence, contrôle de la production et la circulation des élites, avec l'aide des coopérants français et britanniques.

2- Les Français soutiennent la langue française dans les écoles publiques dans les régions francophones et le bilinguisme dans les régions anglophones, même dans les écoles rurales enclavées.

3- Cependant, les Anglais privilégient la langue anglaise dans les écoles publiques et privées des régions anglophones.

4- En fonction des enjeux locaux et nationaux, les protestants, d'origine anglaise, hollandaise, américaine, scandinave, etc., développent l'enseignement des langues coloniales, anglais, français, allemand et des langues locales désignées comme langues véhiculaires, le douala, l'éwondo, le foufouldé, indifféremment dans les zones urbaines et rurales des régions anglophones et francophones. Les catholiques, d'origine italienne, espagnole, canadienne et française s'inscrivent dans l'enseignement formel des langues latines (français, espagnol, latin) et du grec tout en montrant des réserves pour les langues locales. Ils sont actifs dans les régions francophones, nonobstant la montée significative de catholiques d'expression anglaise. Le point de convergence réside dans l'engouement des catholiques et protestants tant pour les zones rurales que pour les villes. Enfin, les promoteurs d'écoles privées laïques soutiennent le bilinguisme officiel anglais et français, moins dans les écoles secondaires techniques que générales mais l'enseignement maternel et primaire de type urbain demeure leur terrain de prédilection.

Bibliographie

- BAYART J.F. 1985 (1re éd. 1979) *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la Fondation française des Sciences politiques, 348p
- BOUDON R. & BOURRICAUD F. 1986 *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 714p
- COURADE C. & G. 1978 "L'école du Cameroun anglophone", *Revue Tiers-Monde*, tome XIX, n76, octobre-décembre, p743-769
- EKOMO ENGOLO C. 1994, *L'impact sociologique du bilinguisme d'État sur l'Enseignement au Cameroun*, Thèse de doctorat de sociologie, nouveau régime, Université des sciences et technologies de Lille 1, 459p
- EWANE Lucie 1980 *L'enseignement au Cameroun de 1920 à 1960*, thèse de troisième cycle, Aix-en-Provence, 478p
- EYINGA A. 1984 *Introduction à la politique camerounaise*, Paris, l'Harmattan, 378p
- FONLON B. 1965 "Will we make or mar" [Construire ou détruire ?], *Abbia*, n5, p45-46
- FOURNIER J. 1971 *Politiques de l'éducation*, Paris, Éd. du Seuil, 1971, 317p
- GAILLARD P. 1989 *Le Cameroun*, 2 tomes, Paris, l'Harmattan, 226 p
- LAPIERRE J. W. 1988 *Le pouvoir politique et les langues*, Paris, PUF, 297p
- MACKEY W. F. 1979 *Bilinguisme et contact des langues*, Paris, Klincksieck, Paris, 534p
- MARTIN J.Y. 1975 "Inégalités régionales et inégalités sociales: l'Enseignement secondaire au Cameroun septentrional", *Revue française de sociologie*, XVI, 1975, p317-334
- MARTIN J. Y. 1977 Appareils scolaires et reproduction des milieux ruraux, in *Essais sur la reproduction de formations sociales dominées*, ORSTOM, Travaux et Documents, n64
- NAÏR S. 1990 Le Tiers-Monde dédoublé, in DUPRAT G., *Connaissance du politique*, Paris, PUF, p223-251
- PNUD 1998 L'éducation au Cameroun, in *La pauvreté au Cameroun*, Yaoundé
- SAINSAULIEU R. 1985, *L'identité au travail*, Paris, PFNSP
- SFEZ L. 1982, *La symbolique politique*, Paris, PUF
- SYLLA L. 1979 *Parti unique et tribalisme en Afrique noire*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 323p

C

OMPTES RENDUS

MARCEL CRAHAY, 2000

L'école peut-elle être juste et efficace?

De l'égalité des chances et l'égalité des acquis,

Paris-Bruxelles, De Boeck Université,

Collection Pédagogies en mouvement, 452 pages

Cet ouvrage tente de répondre à la question contenue dans le titre essentiellement à partir d'un examen exhaustif de la littérature de recherche. Là résident toute son originalité et son apport. Évitant les discours moralisants et les vibrants appels à l'utopie pédagogique, l'auteur cherche à formuler une réponse à la lumière de ce que la recherche peut dire aux praticiens, aux gestionnaires et aux politiques désireux de faire avancer, ne serait-ce qu'à petits pas, les systèmes éducatifs et les pratiques d'enseignement actuels. Si l'ensemble des pistes d'action retenu apparaît constituer au total un agenda de changement assez chargé, et marqué par un volontarisme fort, celles-ci, prises une à une, paraissent accessibles et réalisables. L'auteur combine un engagement profond à l'égard de l'égalité des chances (dans sa version égalité des acquis), d'une justice sociale correctrice et du principe de l'éducabilité de tous, avec un pragmatisme structurel et pédagogique qui étonnera le lecteur européen, alors que sa contrepartie nord-américaine —dont je suis— se retrouvera ici heureuse, en terrain familial.

L'univers de recherche recensé n'est pas limité à la production sociologique classique (Bourdieu) et comprend aussi des études internationales et comparatives, des études évaluatives, et des études pédagogiques; le lecteur est ainsi mis en contact

avec un ensemble de recherches que l'on pourrait associer certes à la sociologie de l'éducation, mais aussi aux sciences économiques et humaines appliquées à l'éducation, aux sciences de l'éducation et à la pédagogie. Il y a au total dans ce livre un très vaste ensemble de recherches analysées, donnant à l'ouvrage une grande valeur de synthèse, mais une synthèse orientée par une grande question qui sert de fil conducteur à toute la démarche de l'auteur.

Considérant comme champ d'investigation plusieurs systèmes scolaires occidentaux —notamment ceux des États-Unis, de la France, de la Belgique, de la Suisse et des pays participant à l'occasion aux études internationales de l'IEA— le livre a pour cadre l'école de base ou l'enseignement fondamental, là où les fonctions d'instruction et de socialisation prédominent sur la fonction de qualification.

Les principales questions pour lesquelles la recherche est sollicitée sont les suivantes: quelle justice pour l'école de base? L'école est-elle impuissante face à l'héritage familial? L'origine sociale est-elle partout déterminante? L'école peut-elle réduire les inégalités de réussite? Les structures non différenciées d'enseignement sont-elles efficaces? L'école offre-t-elle les mêmes occasions d'apprendre? Comment gérer l'hétérogénéité des élèves? Les dis-

positifs d'apprentissage individualisé sont-ils efficaces? Comment gérer les différences dans les rythmes de développement? Qu'est-ce qu'on gagne, qu'est-ce qu'on perd avec la pédagogie de maîtrise? Quelles sont les conditions optimales d'application de la pédagogie de maîtrise? La coopération est-elle efficace? À quelles conditions?

Après avoir clarifié le concept de justice et d'égalité en éducation, en rappelant ses trois acceptions —égalité d'accès, égalité de traitement et égalité des acquis—, l'auteur opte pour l'égalité des acquis et pour une justice corrective. Ensuite, il procède à une analyse de nombreuses recherches soit directement, soit en s'appuyant sur des synthèses et des méta-analyses de recherches. Il réalise ainsi un bilan de la démocratisation de l'éducation poursuivie au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, puis interroge la recherche afin de dégager les éléments structurels et les pratiques pédagogiques qui semblent contribuer de manière claire et nette à l'égalisation des acquis. L'objectif avoué de l'ouvrage est donc de participer à la conception d'un enseignement à la fois plus juste et plus efficace.

L'analyse s'articule autour des sources structurelles et pédagogiques de l'inégalité en éducation. Au plan structurel, trois éléments sont pointés du doigt: le redoublement, la différenciation des parcours et la sectorisation. En ce qui concerne le redoublement, la recherche internationale est concluante: le redoublement est coûteux et inefficace; il n'améliore pas le rendement académique des élèves concernés et a, au contraire, souvent, des effets négatifs: les redoubleurs au primaire sont, en effet, parmi les élèves les plus susceptibles d'abandonner leurs études au cours du secondaire. Idem pour la différenciation des parcours: plus celle-ci est précoce, plus elle est dangereuse, augmentant l'avantage des favorisés et reléguant les moins bien nantis à des voies moins porteuses d'avenir. Cette différenciation des filières —le "tracking", en anglo-américain— produit l'effet Mathieu, renforçant les plus forts et

condamnant les autres à des voies de garage. Par contre, la recherche internationale révèle que les systèmes scolaires à tronc commun et où les choix de filières sont relativement tardifs —par exemple, après l'enseignement de base— sont aussi ceux qui assurent le plus longtemps la scolarité du plus grand nombre et des apprentissages moyens de qualité. Les systèmes scolaires scandinaves incarnent ce second cas de figure. Enfin, là où la volonté politique est assez forte pour freiner les stratégies familiales élitistes et là où le libre choix de l'école ne régit pas sans contraintes et sans limites le quasi-marché scolaire, au profit des familles plus instruites et socio-économiquement favorisées, alors la justice scolaire corrective a des chances de produire de réels effets. Car le libre marché scolaire produit aussi, comme la différenciation des filières et le redoublement, de l'effet Mathieu.

Les conclusions de l'auteur sur ce plan sont très claires: si l'on veut véritablement assurer l'égalité des acquis et la démocratisation scolaire, il importe d'abolir le redoublement, de construire un parcours intégré et commun à tous tout au long de l'enseignement de base ou fondamental, et de reporter au-delà de cet enseignement la différenciation des parcours; il faut aussi limiter le libre choix de l'école, valoriser l'école de quartier ou de l'arrondissement et limiter les dérogations à l'obligation d'inscrire son enfant à cette école commune. Il faut donc maintenir l'hétérogénéité des populations scolaires et contrer les tendances à l'homogénéisation socio-économique. Ces recommandations de l'auteur sont, selon lui, en parfaite continuité avec la recherche sérieuse recensée. En outre, plusieurs systèmes scolaires ont des politiques conformes aux deux premières conclusions. La troisième est plus problématique: le moins qu'on puisse dire, c'est que l'air du temps, partout en Occident, souffle dans la direction opposée.

L'auteur consacre plusieurs chapitres de son ouvrage aux pratiques curriculaires et pédagogiques susceptibles de faire une différence: il aborde tour à tour la recherche

portant sur la gestion par les enseignants du temps d'enseignement et sur leur ouverture du curriculum, la recherche portant sur la constitution des groupes d'élèves — le vieux débat sur l'homogénéité ou l'hétérogénéité des groupes est ici questionné —, sur les dispositifs d'enseignement individualisés, sur la pédagogie de maîtrise et sur les approches coopératives en classe. Pour réaliser ce tour d'horizon, Crahay présente plus de deux cents pages d'analyses serrées des recherches à la fois classiques et récentes. Il se dégage de l'ensemble un portrait assez clair des pratiques efficaces et aptes à contrer l'échec scolaire des élèves faibles, tout en ne ralentissant pas indûment les élèves forts (effet Robin des Bois).

Ici aussi, les conclusions de l'auteur sont précises : la variation observée entre les enseignants quant à la gestion du temps d'enseignement et quant à l'organisation de ce temps en fonction des savoirs à enseigner et des compétences à développer est inacceptable ; elle doit être considérablement réduite, au nom de l'égalité : il y a des savoirs essentiels que tout élève doit apprendre et rien ne justifie la variation observée dans les pratiques enseignantes actuelles. Par ailleurs, Crahay estime que la recherche "réhabilite" un enseignement systématique, ou "programmé", selon la vieille expression, et structuré par le maître, un enseignement nettement collectif ; la recherche n'est pas concluante à propos des vertus de l'individualisation et, notamment, de sa capacité à réduire les écarts entre élèves faibles et élèves forts. Le meilleur enseignement, celui qui réduit les différences d'acquisition des savoirs et en assure le plus grand nombre, combine de l'enseignement collectif, des travaux individuels, de fréquentes évaluations formatives et des pédagogies qui organisent des interactions entre élèves productives et structurées. Selon Crahay, un enseignement planifié suivant une carte didactique, "une proposition d'agencement des apprentissages, accompagnée d'un répertoire des difficultés qui émaillent généralement le cours des apprentissages visés" (p.408), est aussi

une condition de réussite. En ce sens, on lira avec intérêt le chapitre consacré à la pédagogie de maîtrise et à ses effets indéniablement positifs. Enfin, l'auteur préconise des groupements hétérogènes des élèves, mais plus flexibles que ceux traditionnellement associés à la classe annuelle ; les partisans des cycles d'apprentissage et des regroupements variés et flexibles des élèves trouveront ici matière à justifier leur choix.

Tout étudiant en éducation devrait lire cet ouvrage car il constitue une excellente synthèse de ce que nous savons sur la justice et l'efficacité de l'école. Il est construit de manière suffisamment didactique de sorte que les pièces de l'édifice retenues sont bien situées dans le contexte de leur production et que la méthode retenue pour en évaluer l'impact est toujours explicitée et accessible. Il est aussi encourageant pour quiconque entreprend le métier d'enseignant car il soutient avec force et avec vigueur la thèse que l'école peut faire quelque chose pour assurer la démocratisation du savoir et pour contrer les inégalités constatées au départ de la scolarisation.

Pour les chercheurs, il relève le pari de la démonstration de la pertinence de leur activité. Il illustre ce que peut contenir une politique éducative "data-driven" ou "research-driven". D'ailleurs, il faut féliciter l'auteur pour l'étendue du domaine de recherche couvert, la qualité des analyses systématiques, la clarté de son style — pas de jargon inutile, ni de phrases alambiquées —, et sa capacité de construire au fil des chapitres son "modèle" de l'enseignement juste et efficace.

L'ouvrage est aussi paradoxalement une contribution à la professionnalisation de l'enseignement, tout en proposant la réduction de l'autonomie actuelle des enseignants. Car il montre qu'il y a des pratiques d'enseignement supérieures à d'autres ; il y a donc ce que les Américains nomment des "best practices" que tout enseignant "professionnel" devrait maîtriser, s'il entend être à la fois juste et efficace. Celui-ci ne peut donc faire, en classe avec ses élèves et à l'école avec ses collègues, comme "bon lui semble". Les moyens à sa disposition ne

sont pas tous d'égale valeur : l'enseignement collectif systématique apparaît supérieur à des dispositifs fortement individualisés ; la fréquence des tests l'emporte sur leur rareté ou leur absence, la coopération sur la compétition, la pédagogie de maîtrise et son souci constant d'assurer pas à pas la progression des élèves l'emportent sur le "flou artistique". Et c'est ici qu'un double problème surgit : d'abord, les systèmes de reddition de compte et d'imputabilité actuellement en vigueur dans les systèmes scolaires occidentaux insistent sur l'obligation de résultats, ce que Crahay appelle les compétences essentielles devant être assurées à tous, tout en laissant aux enseignants le choix des moyens. Mais leur laissent-ils vraiment le choix des moyens, lorsqu'ils s'appuient sur le type de démarche réalisée par Crahay pour fonder une école juste et efficace ? Ensuite, les enseignants sont jalousement attachés à leur autonomie professionnelle et ne sont pas entichés de soumettre leurs pratiques aux diktats des "meilleures pratiques" professionnelles.

Il y a donc ici un malentendu qui ne sera pas facile à dissiper, tant historiquement le métier a été vécu sur le mode de l'autonomie individuelle : s'il y a des pratiques justes et efficaces, alors la professionnalisation de l'enseignement — à l'image de celle d'autres métiers — passe par la maîtrise de ces pratiques par l'ensemble du corps enseignant. On peut imaginer ce que pareille position peut engendrer de résistances chez certains secteurs du corps professoral ! Pourtant, cette position est tout à fait acceptable dans les professions dites établies et sert même de fondement à leur prétention statutaire. À sa manière, Crahay centre le débat de la professionnalisation de l'enseignement sur la question de la maîtrise des compétences professionnelles aptes à assurer l'efficacité et la justice scolaires. Cela est un terrain tout à fait approprié, mais il s'annonce difficile.

Il faut aussi relire les dernières pages du livre sur la nécessaire révolution culturelle de l'école que Crahay juge nécessaire pour comprendre qu'une "pédagogie de la solidarité et du métissage culturel" (p.411)

n'est pas qu'une question de compétence professionnelle à développer : c'est aussi une question de valeurs et d'idéologie. Et cela concerne tous les agents éducatifs, les enseignants, les gestionnaires, les politiques et les parents.

Au plan des politiques éducatives, les choses ne sont pas aussi nettes que la recherche le souhaiterait et la question de la sectorisation est un bel exemple ou un bon test pour l'approche volontariste préconisée par l'auteur. Si Crahay a raison, et il est difficile de douter des effets inégalitaires du marché scolaire, alors les politiques actuellement en vigueur en Occident dissocient ce que Crahay entend associer, à savoir la justice et l'efficacité scolaires. Car le marché peut être efficace, opérant le tri entre les performants et les autres, récompensant les meilleurs et sanctionnant les faibles ; ces résultats peuvent être considérés comme parfaitement efficaces du point de vue de la sélection et de la quête d'excellence mais cela est socialement injuste et les sociologues le savent depuis longtemps. Il leur revient de dénoncer les effets inégalitaires de cette poursuite effrénée de l'efficacité et de cette transposition mécaniste dans l'éducation des idéologies managériales en vigueur dans l'entreprise privée. Plus fondamentalement, cela nous ramène au politique, aux idéologies et aux groupes sociaux qui les portent et dont les rapports sont aussi des rapports de force. Dit autrement, ce n'est pas parce que la recherche confirme que la pédagogie de coopération est à la fois plus efficace et juste que notre société va se laisser convaincre facilement d'abandonner les références à l'individualisme, à la compétition et à l'excellence.

Si la dénonciation du marché scolaire est une tâche essentielle des sociologues, il faut néanmoins savoir gré à Crahay de nous avoir montré que nous pouvons faire l'école autrement, si nous le voulons véritablement.

Claude Lessard
Chaire de recherche du Canada sur les
métiers de l'Éducation
Université de Montréal

LISE DEMAILLY (ÉD.), 2001

Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques
Bruxelles, De Boek, collection Perspectives en éducation et formation,
227 pages

YVES DUTERCQ, 2000

Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires
Paris, PUF, collection Éducation et formation, 191 pages

L'évaluation des services publics est dans l'air du temps et les systèmes éducatifs n'échappent pas à cette tendance. Deux ouvrages récents traitent cette problématique. Sous la direction de Lise Demailly, qui s'intéresse depuis de nombreuses années aux questions d'évaluation, *Évaluer les politiques éducatives* rassemble treize auteurs issus de disciplines et de terrains différents. Parmi ces contributeurs, on retrouve Yves Dutercq, auteur de *Politiques éducatives et évaluation*, dont on rendra également compte.

Les auteurs de ces deux ouvrages se rejoignent pour considérer l'incitation croissante en faveur de l'évaluation de l'action éducative, et en particulier de l'évaluation des établissements, comme une transformation significative de la régulation d'ensemble des systèmes éducatifs. Selon ce point de vue interprétatif large, il y a lieu de mettre ce développement en lien avec d'autres transformations du système.

Lise Demailly suggère ainsi de considérer dans une même logique d'analyse le développement de l'évaluation et la volonté politique de déplacer l'éthos professionnel des enseignants de la traditionnelle obligation de moyens vers l'obligation de résultats, débouchant sur une responsabilisation individuelle (de chaque enseignant) ou locale (de chaque équipe éducative) accrue qui pourrait s'apparenter à un modèle libéral de management privé, face auquel des résistances s'expriment.

Dans le deuxième chapitre de l'ouvrage, Agnès van Zanten examine les effets de l'évaluation des établissements (et de la dif-

fusion des résultats) sur la concurrence et le consumérisme scolaire en France et en Grande-Bretagne. Les intentions déclarées de certains décideurs étaient de favoriser, à travers l'évaluation, une émulation (compétition) positive entre établissements et des choix plus éclairés de la part des parents d'élèves. Mais les conclusions d'Agnès van Zanten montrent que les effets escomptés ne correspondent pas aux effets observés. Qu'il s'agisse de sélectionner les meilleurs élèves (et les élèves moyens), de jouer sur les signes extérieurs de l'établissement pour "maintenir une réputation" ou se "fabriquer une bonne image" (p37-38), de gonfler ou d'embellir artificiellement les résultats, un grand nombre de stratégies des établissements face à l'évaluation ont en commun de ne pas se centrer sur les vrais problèmes, en particulier ceux des élèves en difficulté, donc de faire l'impasse sur l'objectif d'équité de l'action éducative.

Un des intérêts commun aux deux ouvrages est d'approcher les pratiques évaluatives à partir du paradigme de l'action stratégique. Il s'agit d'examiner les usages que les acteurs font de l'évaluation en fonction de leurs stratégies individuelles ou organisationnelles, de leurs ressources et de la configuration des rapports de forces où ils évoluent. C'est entre autres à cet exercice que se livre Yves Dutercq dans sa contribution à l'ouvrage de Lise Demailly (chapitre 3), lorsqu'il analyse les divers usages sociaux que les acteurs font de l'évaluation pour, par exemple rendre visible une action, emporter l'adhésion d'acteurs influents (bailleurs de fonds notamment),

justifier des politiques passées ou favoriser des changements à venir, etc. Par ailleurs, Yves Dutercq montre aussi les liens entre évaluation et innovation qui peuvent apparaître tour à tour dans une forme de spirale, comme cause et conséquence l'une de l'autre, pour autant que certaines conditions soient réunies.

Si les trois premiers chapitres de l'ouvrage de Lise Demailly suggèrent une série de perspectives critiques face au développement de l'évaluation, ils soulignent également certaines ouvertures possibles vers d'autres effets de l'évaluation, notamment en termes d'innovation organisationnelle et pédagogique, en termes de démocratisation de l'action éducative ou de professionnalisation du métier.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à quatre études de cas dont un des intérêts est de dégager, au-delà des particularités, certaines conditions de possibilité d'une évaluation porteuse de vertus en termes d'équité, d'innovation ou de professionnalisation, ainsi que certaines résistances et certains risques des évaluations. Mais la richesse des études de cas, et notamment celle de Guy Pelletier à propos du système éducatif québécois, réside aussi en ce qu'elles illustrent combien les choix négociés lors de l'élaboration des dispositifs d'évaluation (qui évalue quoi? selon quelles procédures? quels objectifs? quelles méthodes? en utilisant quels mots?) constituent des enjeux de pouvoir importants car ils pèsent fortement sur les résultats et les suites données à l'exercice. Là encore, l'analyse de l'évaluation comme pratique stratégique au sein de rapports de force inégaux paraît puissante. En comparant deux processus d'évaluation différents, Guy Pelletier met le doigt sur certains de ces enjeux; il souligne notamment l'importance de la composition des commissions d'évaluation et son impact sur les résultats et les suites données aux processus d'évaluation; il met en évidence d'autres éléments stratégiques importants tels que la longueur et la lisibilité des rapports écrits.

Juliette Verdière présente une analyse de l'évaluation de la politique de l'éducation

prioritaire qui met notamment en exergue le risque de détournement et de redéfinition des finalités, auquel peuvent conduire certaines évaluations. Elle souligne également la tension dans la gestion du temps et des priorités entre d'une part l'urgence des situations vécues quotidiennement et le recul nécessaire à toute pratique d'évaluation.

L'étude de cas de Danielle Potocki-Malicet porte sur les pratiques d'évaluation de quatre universités françaises dans un contexte où se développe la concurrence entre universités. On est frappé par la grande variété de pratiques d'évaluation: celles-ci peuvent être internes ou externes; poursuivre des objectifs de rationalisation des coûts ou d'amélioration de la qualité ou encore de meilleure intégration de l'organisation; se réaliser à l'initiative des pouvoirs publics, de l'université elle-même, d'un département ou d'un enseignant. Malgré ce foisonnement de pratiques d'évaluation, leurs effets semblent encore très faibles aujourd'hui.

Prenant acte des biais liés tant à l'évaluation externe (méfiance, stratégies de contournement et de neutralisation, risque de déresponsabilisation ou de culpabilisation) qu'à l'évaluation interne (stratégie de "marketing", risque de jeux stériles d'auto-satisfaction), Anton Strittmatter analyse un dispositif "d'autoévaluation contrôlée" à l'œuvre dans des écoles pilotes suisses et autrichiennes (p 111). Ce dispositif hybride implique notamment une définition collective des objectifs poursuivis et des indicateurs utilisés ainsi que l'évitement de tout rapport hiérarchique lors du processus. Le contrôle vise principalement à obliger l'école à tenir compte de ses "tâches aveugles" et à se confronter aux "problématiques désagréables généralement refoulées" (p 115).

La troisième et dernière partie de l'ouvrage se donne pour objectif de discuter de propositions pour l'action, ce qui ouvre de nouvelles questions. Ainsi, dans sa contribution, Michel Saint-Germain aborde la question finalement peu traitée par les autres contributeurs, de la légitimité qui sous-tend

les innovations et les évaluations. Il invite ainsi à un questionnement éthique sur ces processus. Quant à Cyril Petitpierre, il propose notamment une série de conditions nécessaires pour assurer une fonction formative aux dispositifs d'évaluation.

Rejoignant une préoccupation évoquée par Lise Demailly et Yves Dutercq, Arthur Gélinas et Régent Fortin s'intéressent au rapport entre changement (innovation) et évaluation. Ils développent un plaidoyer en faveur du modèle du changement émergent dont les vertus principales sont l'ancrage de l'innovation dans des pratiques et représentations existantes, la participation active des acteurs au processus et la réflexivité sur les pratiques.

Pour Monica Gather-Thurler, l'évaluation constitue la contrepartie de l'autonomie laissée aux enseignants et aux établissements et implique une transformation des modes de contrôle de l'action éducative. Peu à peu, à travers des processus d'autoévaluation collective, les enseignants pourraient se structurer en "communautés professionnelles" (p183).

Michel Lecoq parle de "d'évaluation insituante", signifiant par là que les évaluations pourraient contribuer à "faire tenir ensemble" l'institution tout en la transformant (p197). Mais certaines conditions doivent être réunies pour donner cette consistance à l'évaluation. Il faut notamment éviter de "changer pour changer, d'innover pour innover, d'évaluer pour évaluer" (p199), ce qui nécessite de faire place à la dimension politique en déployant un travail sur le sens et sur les valeurs au cours même des processus d'évaluation. La seconde condition consiste à considérer tous les acteurs comme des "évaluateurs légitimes" (p201). Enfin, les objectifs de l'évaluation doivent être explicités : ce qui demeure implicite finit souvent par servir les logiques dominantes.

Dans *Politiques éducatives et évaluation*, la question première que pose Yves Dutercq est celle de la recomposition du système éducatif français à la suite des lois de décentralisation et de déconcentration. À un système pyramidal dans lequel l'État, au som-

met, projette ses injonctions sur la base, succède (ou est en train de succéder), selon l'auteur, un système organisé en réseaux locaux au sein desquels et entre lesquels des acteurs différents négocient. Au niveau local, l'autoévaluation et l'évaluation des autres, partenaires ou concurrents, apparaissent alors comme ressources essentielles pour la négociation. Mais le déclin du système pyramidal n'est que très relatif et, plutôt que de parler d'un retrait de l'État, il faut voir dans cette évolution, un déplacement du rôle de l'État qui délègue certaines de ses compétences.

Les propos d'Yves Dutercq concernent cependant moins l'État que les politiques territoriales : comment les acteurs parviennent-ils à leurs fins dans ces espaces nouveaux que la décentralisation laisse relativement ouverts ? La métaphore de l'acteur-réseau, dont se saisit l'auteur, offre des outils d'analyse intéressants : en tissant des réseaux d'alliance avec d'autres acteurs, dont ils deviennent les porte-parole, certains acteurs deviennent des macro-acteurs qui portent en eux tous leurs alliés (personnes humaines, objets, documents, infrastructures...). Plus les réseaux sur lesquels ils s'appuient sont solides, bien choisis et bien articulés, plus ils ont des chances d'occuper le terrain et de peser dans les décisions (p33-40). L'auteur montre combien le foisonnement des évaluations offre des ressources importantes pour la consolidation de ces macro-acteurs qui élaborent d'ailleurs parfois des évaluations dans ce but. Ces acteurs parviennent ainsi à structurer des rapports de forces qui leur sont favorables ; dans le même temps, d'autres acteurs peuvent avoir le sentiment de perdre la maîtrise de certains enjeux.

Selon Yves Dutercq, les pratiques d'évaluation constituent ainsi un élément central de la recomposition du système : c'est en s'appuyant notamment sur les résultats d'évaluations que des acteurs nouveaux cherchent à construire leur légitimité et à "se mettre en position de force" vis-à-vis de leurs partenaires (p72). C'est entre autres l'évaluation qui fait tenir le système décentralisé, recomposé en réseaux. Le

développement de l'évaluation (et sans doute également de la contractualisation) serait ainsi corrélatif de l'aplatissement ou de la dissolution de la régulation pyramidale qui fait place à l'émergence du local ou, si l'on préfère, du territoire.

En traquant les traces que laissent les pratiques d'évaluation, en accordant une attention particulière aux déplacements et querelles entre différents niveaux de décision, aux réseaux d'alliances (notamment

avec des "experts", p74) que les acteurs tissent pour asseoir ou consolider leur influence, Yves Dutercq se livre à un travail fin dans lequel on peut sentir l'influence à la fois conceptuelle et méthodologique des sociologues des sciences et des techniques comme Latour ou Callon.

Éric Mangez
CERISIS et GIRSEF
Université Catholique de Louvain

RACHEL GASPARINI, 2000

Ordres et désordres scolaires. La discipline à l'école primaire
Paris, Grasset, Le Monde-Partage du Savoir

S'il est encore besoin de démontrer que pédagogie nouvelle ne rime pas avec laxisme et anarchie, l'ouvrage de Rachel Gasparini y contribue de façon fine et percutante. L'objet du travail est de mettre en évidence les modalités spécifiques d'imposition de l'ordre scolaire mises en œuvre dans le cadre d'écoles fondées sur différents courants pédagogiques novateurs. Après un premier chapitre succinct de construction d'un cadre analytique de la question de la discipline scolaire, l'essentiel de l'ouvrage consiste en la présentation d'un travail empirique fouillé mené dans trois classes primaires novatrices (Freinet, Montessori et "classe plurielle"), qui dégage les modalités spécifiques de construction de l'autonomie de l'élève et des rapports d'autorité et de pouvoir dans chacun de ces contextes pédagogiques.

Le premier chapitre présente d'abord une synthèse des approches sociologiques classiques de la discipline scolaire, axées sur sa fonction d'imposition de formes de socialisation dominantes et sur les processus corrélatifs de reproduction sociale. Si de telles perspectives gardent une pertinence, l'auteur en pointe ensuite les limites : la discipline scolaire doit en effet être pensée en lien avec le développement de la forme scolaire, renvoyant à l'apparition d'un mode de domination spécifique dans nos sociétés occidentales au XIX^e siècle. L'intérêt de ce chapitre est de démontrer que la discipline scolaire doit être appréhendée non pas de manière isolée mais comme un élément inséparable de l'acte pédagogique et de ses modalités. On en regrettera peut-être le caractère succinct et l'absence de formulation explicite d'un modèle d'analyse : si, à plusieurs reprises, l'auteur évoque l'existence d'un modèle spécifique de construction de l'ordre scolaire, celui-ci n'est jamais systématisé comme tel.

Les trois chapitres suivants présentent le résultat d'un travail de terrain approfondi mené dans trois classes primaires basées sur des pédagogies nouvelles : une classe Montessori, une "classe plurielle" et une classe Freinet.

La pédagogie Montessori repose sur le postulat d'un développement naturel de l'enfant, que l'école doit accompagner. Dans cette école, accueillant un public plutôt favorisé, l'enfant est invité à explorer un environnement scolaire minutieusement organisé. La mise en ordre des comportements passe par une mise en ordre de l'environnement scolaire —de l'espace, des déplacements, des matériaux pédagogiques— qui vise l'apprentissage d'une capacité cognitive à catégoriser. Il s'agit par ailleurs d'un environnement protégé, puisque le matériel pédagogique permet à l'enfant de s'exercer en miniature aux tâches de la vie réelle. Le projet comporte une dimension individuelle forte : le travail individuel est présenté comme la base de l'acquisition d'une "discipline intérieure" ; l'évaluation est axée sur le développement de capacités individuelles à opérer un retour réflexif sur son travail. L'ordre social est pensé de manière individuelle, dans la mesure où la marge de manœuvre des enfants dans la négociation des règles est finalement réduite et que le groupe classe fonctionne peu comme instance régulatrice (c'est l'institutrice qui est garante de l'ordre scolaire). Une "maîtrise de soi" est inculquée à travers toute une série de dimensions : des "techniques du corps", des microdispositifs techniques, le contrôle du langage, l'apprentissage des "bonnes manières", tout concourt à promouvoir un mode de contrôle social de type incitatif et indirect.

L'enquête débouche, d'une part, sur la construction d'un portrait idéal-typique de

l'élève de Montessori: celui-ci fait preuve d'une capacité à respecter une discipline individuelle dans un contexte où la définition du fonctionnement pédagogique et des règles dépend plus de l'enseignante que d'un accord négocié avec le groupe d'enfants. Il acquiert un autocontrôle de sa personne et une autonomie face au travail. Il est sensible à des interactions langagières indirectes et incitatives. D'autre part, l'existence d'une pluralité de profils d'élèves laisse à penser qu'il y a une adéquation forte entre l'acquisition de la maîtrise de soi qui est visée et les dispositions sociales de milieux aisés.

La seconde école, dite "plurielle", se situe dans une municipalité de gauche. Implantée en plein quartier populaire immigré, elle se définit comme "l'école du quartier", où diverses méthodes sont utilisées de façon ad hoc dans le but de consolider la réussite du plus grand nombre. Guidé par un souci démocratique, ce projet allie une dimension sociale (ouverture sur la vie réelle) et une dimension communautaire (apprentissage lié à l'insertion de l'enfant dans des relations sociales). Le mode d'imposition des règles repose à la fois sur une régulation collective et sur la codification écrite: les règles ainsi que leur application sont débattues au sein d'instances collectives (conseils de classe, de module, d'école...) dont le fonctionnement est fortement codifié. C'est cette double régulation —collective et formalisée— qui garantit et légitime l'ordre scolaire. Le mode de relations sociales dominant peut être qualifié d'institutionnel et de contractuel, reposant sur des règles écrites dont la légitimité a été collectivement négociée en fonction de procédures contractualisées. L'organisation du travail scolaire fait également l'objet d'une contractualisation, où les élèves jouent un rôle actif, mais où l'intervention de l'institutrice reste structurante. La construction des apprentissages est à rapprocher du modèle de l'efficacité tel que décrit par Derouet: l'efficacité des apprentissages est visée à travers une rationalisation de l'organisation scolaire et une participation réflexive des différents acteurs.

Comme dans le cas précédent, l'auteur dégage à la fois le profil-type de l'élève dans ce contexte, tout en montrant la diversité des positionnements observés. D'un côté, l'élève-type de la classe plurielle est habité de son rôle actif dans les modalités d'imposition de l'ordre scolaire; il fait preuve de sensibilité à la régulation orale des comportements, a une gestion "différée" des problèmes dans des organes représentatifs et adopte une attitude active et responsable dans son travail scolaire. De l'autre côté, l'analyse empirique met en évidence l'inégale capacité des élèves à intégrer les finalités du projet. C'est à nouveau l'inégalité sociale des élèves face à ce fonctionnement qui est soulignée: sont favorisés les enfants dont la socialisation familiale les prépare à des relations sociales fondées sur l'expression orale régulée et l'expression différée par l'écrit.

La troisième classe se réclame du projet pédagogique de Célestin Freinet, critiquant la reproduction scolaire de rapports sociaux de domination et visant un apprentissage centré sur l'intérêt de l'enfant et l'expérimentation. Sur le plan des pratiques pédagogiques, le recours à des pratiques "classiques" ou à des manuels scolaires est rare. L'école met en place des expériences d'apprentissage construites à partir de l'expression des intérêts de l'élève —via des productions écrites "libres", la manifestation quotidienne de leurs "intérêts d'apprentissage" dans des entretiens de classe ou des "séances d'éveil" où chaque élève formule les questions qui l'occupent. À chacun de ces niveaux, l'expression "spontanée" des élèves fait l'objet d'un "cadrage scolaire", d'une "traduction" sous une forme scolairement recevable. Le rôle structurant de l'institutrice est essentiel sur ce plan: elle a à organiser l'accès des enfants à la connaissance scolaire. Enfin, l'auteur observe à la fois une insistance sur la dimension individuelle de l'apprentissage (intérêt porté aux fonctionnements propres de chaque élève, au développement de son autonomie) et une valorisation de sa dimension collective (construction des savoirs à travers des échanges

sociaux entre pairs et avec des adultes). Sur le plan des modalités légitimes d'imposition du pouvoir, la régulation est avant tout collective et s'opère au niveau du groupe classe: à partir de quatre "lois fondamentales", cadre non discutable de la vie collective, celle-ci est régulée par des règles concrètes, appelées "décisions-engagements", élaborées chaque semaine par la classe lors des réunions de coopérative. Ces réunions constituent un moment de discussion autour du respect de ces décisions et de leur légitimité, visant le développement chez l'élève d'une "morale active" axée sur la discussion collective.

Ici encore, l'auteur dégage à la fois le profil-type de l'élève et la difficulté pour certains enfants à s'y conformer. L'élève-type est présenté comme ayant intériorisé les règles générales grâce à la réflexion rationnelle et la négociation collective, tout en étant ouvert à la prise en compte des cas personnels; il a également acquis la certitude qu'il sera écouté et qu'il aura un réel pouvoir de changer la situation. Sensibilisé à la régulation des conflits en référence à des règles écrites et à des procédures formalisées, il est capable de différer ses réactions émotionnelles premières. Enfin, il se sent concerné et responsable de ses apprentissages. Face à ce modèle, l'auteur montre que les élèves en difficultés scolaires semblent ne participer au projet que de façon superficielle; seuls les élèves en situation de réussite en décrivent adéquatement les finalités.

Ces trois chapitres se caractérisent par une grande acuité du recueil ethnographique des données. La variété et la complexité des dimensions explorées empiriquement constituent également une des richesses de la démarche, puisque les éléments du mode d'imposition du pouvoir sont sans cesse analysés en relation étroite

avec une série d'autres dimensions de la vie scolaire —en particulier le mode de construction des apprentissages et l'organisation de la vie scolaire. Un des principaux apports de la démarche menée est la déconstruction du stéréotype selon lequel pédagogie nouvelle rimerait avec anarchie et non-travail, puisque les mécanismes d'imposition du pouvoir et les modalités d'encadrement de l'autonomie de l'élève sont démontés dans chacun des cas et que le modèle de l'efficacité des apprentissages sous-tend la majorité des pratiques pédagogiques décrites. Cependant, quelques axes de construction analytique pourraient faire l'objet d'un développement plus ample. Ainsi, la comparaison entre les trois classes aurait pu, à mon sens, faire l'objet d'une systématisation: des pistes d'analyse, telles que l'idée d'une pluralité de formes d'autonomie de l'élève, ou l'hypothèse d'une inégalité sociale des élèves face à chacun de ces modes de fonctionnement, pourraient faire l'objet d'analyses théoriques plus abouties. De même, une comparaison plus systématique entre les trois cas permettrait sans doute de dégager des éléments transversaux qui constitueraient éventuellement l'armature d'un mode de régulation spécifique. Enfin, le travail me semble également en appeler à une comparaison de ces écoles alternatives avec des écoles qui ne se situent pas explicitement par rapport à une pédagogie novatrice. Ne peut-on poser l'hypothèse que ces principes dits alternatifs ont aujourd'hui largement rejoint le camp de la légitimité dominante dans de nombreux contextes scolaires?

Marie Verhoeven
FNRS, Unité de sociologie
et d'Anthropologie, GIRSEF, Université
Catholique de Louvain-la-Neuve, Belgique

GABRIEL LANGOUËT (DIR.), 2000*L'état de l'enfance. Les jeunes et les médias en France*

(Préface de Jean-Noël Jeanneney)

Paris, Hachette, 255 pages

Réalisé à partir des travaux de l'Observatoire de l'Enfance en France, sous la direction scientifique de Gabriel Langouët, cet ouvrage fait suite aux trois précédentes publications de l'Observatoire (sur les jeunes en difficulté, les nouvelles familles et l'enfance handicapée). Il s'agit ici de proposer une sorte d'état des savoirs sur une question fondamentale : le rapport des jeunes aux différents médias. Jouant un rôle important dans la socialisation des enfants, des adolescents et des jeunes adultes — mais pouvant apparaître “futiles” — les produits et les pratiques constituant le domaine tendent pourtant à faire l'objet de moins d'attention que d'autres questions liées à l'éducation (notamment du fait de l'omniprésence de la problématique liée aux problèmes des banlieues). Ce livre fournit donc un outil précieux aux chercheurs, aux étudiants et, plus généralement, aux acteurs sociaux. Toutefois, vouloir rendre compte ainsi d'un sujet aussi vaste, au sein d'un ouvrage destiné à un public plus large que celui des publications universitaires classiques n'est pas sans risque : comment construire l'objet ? Comment rendre compte des différentes thèses en présence ? Comment reproblématiser l'ensemble pour le rendre diffusable auprès d'un lectorat non spécialiste des disciplines scientifiques mobilisées ? Dans une perspective à notre sens très pédagogique, les auteurs ont présenté leur travail en quatre parties, très différentes les unes des autres, mais complémentaires.

La première partie se propose de fournir un aperçu des différentes thèses afférentes au rapport aux médias, en commençant par un historique, évoquant le passage de l'écrit à l'audiovisuel. D'autres thématiques sont également abordées : notamment l'importance des médias dans le pro-

cessus de socialisation des jeunes et l'usage des médias à l'école (d'où ressort l'idée qu'il a été difficile jusqu'à présent de penser leurs usages dans le cadre des politiques éducatives et qu'il convient d'y remédier). La richesse de cette partie consiste en la présentation de nombreux points de vue, parfois antagonistes, sur la question : des approches critiques alternant avec d'autres perspectives, appelant par exemple à de nouveaux modes de collaboration entre le monde scolaire et celui des médias. Bien sûr, on peut regretter que les différentes thèses présentées ne soient pas suffisamment développées, mais les références des travaux cités étant disponibles en bibliographie, le lecteur pourra s'y référer ultérieurement.

La seconde partie présente des données statistiques recueillies sur la question. Celles-ci sont extrêmement utiles pour comprendre comment se structurent les différents usages autour des médias — et les pratiques culturelles qu'ils engendrent — en fonction des variables communément utilisées en sociologie (âge, sexe, milieu social). On y constate ainsi la persistance d'importantes inégalités sociales dans l'accès aux différents supports (les ordinateurs et Internet notamment).

La troisième partie, intitulée “Le regard des scientifiques”, propose cinq articles d'universitaires travaillant dans des disciplines différentes. Le premier, rédigé par Georges-Louis Baron, développe un point de vue sociologique sur les usages de l'informatique. Il y est notamment relevé que le jeu est l'occupation première des jeunes devant un écran. La réflexion se prolonge en abordant la question — problématique — de l'intégration de l'informatique à l'école, le chercheur rendant compte des perspectives actuelles. Le second article, de

Luc Bastide, psychologue clinicien, vise à poser le problème de la violence liée aux médias. Il dresse un bilan des thèses en présence, discutant parfois les méthodologies utilisées et conclut : "l'honnêteté scientifique consisterait à dire que l'on n'en sait rien, qu'on ne peut rien prouver (...), non seulement à propos de la violence, mais aussi à propos des autres effets néfastes de la télévision (cauchemars, terreurs nocturnes, pathologies de toute nature" (p.148). Le travail de Monique Linard se situe dans une perspective pédagogique, en s'intéressant aux propriétés cognitives des nouvelles technologies (aspects positifs et négatifs sont passés en revue). Il ressort l'idée qu'il peut s'agir là d'outils intéressants, mais qu'on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur leurs aspects cognitifs et socioaffectifs et qu'il est nécessaire de théoriser les questions qui s'y rapportent afin de mieux concevoir leur rôle pédagogique et éducatif. L'article de François Mariet traite d'une question souvent négligée par les universitaires : les stratégies de marketing (directes et indirectes) des industriels du monde des médias en direction des enfants. Cette thématique invite à regarder de plus près le contenu des différents produits proposés et les usages qui en découlent, car, comme le souligne l'auteur, "le savoir dont nous disposons concernant les médias (...) est principalement produit par et pour les opérateurs des médias, les annonceurs et les distributeurs. Les sciences sociales et notamment les sciences de l'éducation en font une utilisation secondaire souvent mal contrôlée. Mais les questions qu'ils peuvent se poser à l'aide de ces études de marketing sont limitées" (p.197), d'où l'appel au développement de recherches "autonomes". Le dernier apport, de Louis Porcher, se propose de discuter l'opposition, à son sens dépassée, entre l'Alma Mater et les "dérives des médias" (pour reprendre ses propos). Il plaide in fine pour la reconnaissance de leur "complémentarité urgente", non dans le sens d'un renoncement unilatéral (où l'école abandonnerait par exemple ses idéaux au profit des figures du monde

médiatique), mais en espérant que naîtront de ce "rapprochement" des capacités d'analyses accrues qui permettront aux acteurs du monde scolaire d'élaborer une autoréflexion sur les contenus.

La quatrième partie est composée de documents de référence : une bibliographie, très pertinente, d'environ cent cinquante titres (allant des classiques de la sociologie de la culture, comme Adorno, Bourdieu ou McLuhan, à des références plus contemporaines sur les nouvelles technologies, auxquelles s'ajoutent des articles de revues spécialisées ou de vulgarisation scientifique), et un annuaire, fournissant les coordonnées d'associations, de centres de documentation, d'éditeurs ou de médias pouvant constituer autant de lieux potentiels de ressources.

À l'issue de cette lecture, la critique pourra apparaître un peu facile étant donné l'ampleur du plan de travail proposé, mais on peut néanmoins regretter que, parfois, des ensembles tels que les "enfants", les "adolescents" ou encore ceux liés à certaines pratiques culturelles (les "jeux vidéo", la "télévision", etc.) ne soient pas davantage interrogés. Certes, statistiques à l'appui, les auteurs insistent sur les inégalités sociales présentes dans le domaine, mais on aurait aimé que le modèle soit un peu plus dynamique : que l'on explique par exemple que les jeux vidéo se subdivisent en plusieurs gammes, étroitement dépendantes du support (ordinateurs ou consoles), dont les prix varient à l'extrême, qu'il pouvait y avoir plusieurs degrés de lecture d'un même programme télévisé — et qu'il convenait donc de dépasser certaines analyses globalisantes — ou encore qu'une place plus grande soit accordée aux recherches relevant de la sociologie de l'enfance, analysant très finement les logiques d'action des plus jeunes. Ce questionnement, appelant à prolonger la réflexion sur le thème de l'ouvrage, n'enlève rien à son intérêt.

Laurent Trémel
Groupe d'études sociologiques
Institut National de Recherche
Pédagogique, Paris

BERTRAND RAVON, 2000

L'“échec scolaire”. Histoire d'un problème public

Préface de Dominique Glasman

Paris, In Press Éditions, 380 pages.

Comment la notion d'échec scolaire, autour de laquelle se centrent de nos jours la plupart des politiques éducatives, s'est-elle construite en tant que problème public? Cette question d'ordre général en recouvre deux autres plus précises: comment l'échec scolaire est-il élaboré comme objet scientifique et comment devient-il un problème politique engageant la totalité de la société? En suivant le parcours de notions telles que “retard scolaire” et “échec scolaire”, qui renvoient de manière variée à ceux qu'on appellerait aujourd'hui les exclus sociaux, l'auteur montre comment la psychopédagogie et la sociologie de l'éducation concourent pour construire une nouvelle catégorie d'enfants en tant qu'objet de mobilisation. Le livre de Ravon — issu de sa thèse de doctorat — se focalise sur la désignation de problèmes sociaux, retard scolaire ou échec scolaire, eux-mêmes socialement fondés. Toute désignation renvoie à une représentation de problèmes sociaux derrière laquelle se dissimule un monde de controverses intellectuelles et de conflits politiques.

L'originalité de ce travail tient à la multiplicité des niveaux d'analyse: 1. le niveau sémantique des problèmes sociaux, i.e. l'évolution des désignations et leurs nouvelles connotations, 2. le niveau des acteurs, i.e. ceux qui reformulent et réinterprètent les problèmes sociaux scolaires en tant que personnalités clés du processus et que groupe social en gestation qui cherche sa place dans la société, 3. le niveau institutionnel, i.e. le milieu proprement scientifique des universités ou celui des écoles-laboratoires de l'époque de Buisson et de Lapie ainsi que les différents dispositifs tels que les revues scientifiques ou les centres de recherche, 4. le niveau politique, i.e. les institutions des savants mais aussi les poli-

tiques nationales qui permettent une traduction administrative des remèdes proposés aux problèmes sociaux et scolaires, 5. le niveau social en général, i.e. les transformations larges qui touchent la société comme les guerres et leurs conséquences, par exemple la nécessité de reconstruire l'économie. Cette richesse de points de vue se combine habilement à chacune des périodes analysées par l'auteur.

Le tournant du XX^e siècle marque le point de départ de l'étude de Ravon. C'est à cette époque que se déclenche une transformation sociale capitale pour le devenir de l'échec scolaire comme l'explique l'auteur: “l'ouverture d'un espace public de construction de problèmes scolaires comme problèmes publics, indissociablement scientifiques et laïcs”. À l'origine de cette transformation on relève une problématisation de la société en termes moraux et scientifiques qui conçoit les hommes comme des individus transformables. Plusieurs disciplines — pour la plupart des disciplines en formation — se disputent le privilège du “redressement” des citoyens (selon l'expression de Foucault).

À la base de ce nouvel espace public dans sa période de gestation, il faut pointer, au niveau institutionnel, la naissance de dispositifs tels que les Conférences pédagogiques et le Musée pédagogique. Figure clé de cette étape, Ferdinand Buisson est le promoteur institutionnel de la psychopédagogie et de la sociologie morale. Le travail de Buisson incarne la rencontre entre deux “régimes de pensée”: la pensée psychopédagogique et la pensée sociologique, fil conducteur qui traverse les évolutions ultérieures, tantôt sémantiques, tantôt institutionnelles, aboutissant à la conception actuelle de l'échec scolaire.

La désignation utilisée alors est celle de retard scolaire. Bien que le retard scolaire repose avant tout sur une technologie psychopédagogique de diagnostic, qui mesure les résultats scolaires des élèves par rapport à leur âge, il est pensé comme une question sociale se rapportant à l'éducation et à la sélection des aptitudes dans l'enseignement primaire. Cette technologie se pratique dans l'école-laboratoire qui constitue une “coopérative scientifique” : elle réunit des savants et des agents de l'instruction publique qui développent une pédagogie scientifique au sein de la Société libre d'étude psychologique de l'enfant fondée par Buisson. Ces chercheurs, alliés aux acteurs de terrain (les instituteurs en particulier), cherchent eux-mêmes leur place dans la démocratie, une reconnaissance par la société de leur statut professionnel. À cette étape, la dimension sociopolitique s'exprime clairement quand le problème scolaire est porté au débat public dans le cadre de la “crise de l'enseignement secondaire”. Et déjà dans cette phase initiale, les problèmes publics englobent un double registre, présent et futur : d'une part, la dénonciation de l'injustice sociale au présent, dans ce cas le retard scolaire qui révèle le poids social de la sélection scolaire et, d'autre part, la recherche d'une résolution du problème social fondée sur une vision rationnelle de l'avenir social —une société plus juste et égalitaire avec des perspectives de mobilité sociale réelles.

La sociologie empirique de l'éducation de Paul Lapie, successeur de Buisson, devient le premier dispositif articulant une conception théorique héritée de la sociologie de Durkheim —ancrée dans la division du travail et sa contribution à la solidarité collective— et des méthodes issues de la pédagogie scientifique qui mesurent les résultats scolaires des enfants. Cette sociologie empirique qui étudie les problèmes du retard scolaire et ceux du rendement social, ce qu'on appellerait aujourd'hui mobilité sociale, incarne la manière dont on approchait les problèmes scolaires dans la première moitié du siècle. Au niveau institutionnel, Lapie mène une action de rap-

prochement entre instituteurs et universitaires au sein de la Société libre d'étude psychologique. Ravon établit un parallélisme entre la sociologie empirique et le politique : la sociologie de Lapie met en valeur le travail des instituteurs à l'époque de la montée de leur pouvoir syndical. En outre, les défenseurs de l'école unique, dont Lapie, appartenaient aux groupes républicains radicaux et leurs idées, largement discutées dans les milieux éducatifs et syndicaux, se sont heurtées à l'opposition de forces républicaines conservatrices qui voyaient un danger pour leur reproduction sociale. À cette étape, on assiste à l'émergence d'une nouvelle forme de mobilisation autour des problèmes scolaires, lorsque les “hommes de science et d'éducation”, bien souvent en situation de mobilité sociale ascendante, deviennent des savants engagés.

Le cadre social large où se situe dans cette période la problématique du retard scolaire est celui de l'esprit de fraternité et de promotion de l'égalité sociale, développé dans les tranchées lors de la première guerre mondiale, ainsi que de la préoccupation de produire une élite méritocratique nécessaire à la reconstruction sociale et économique de la nation après la guerre.

En 1945 apparaît la notion d'échec scolaire sur deux scènes scientifiques qui se conjuguent pour déstabiliser celle de retard scolaire. Naville, partant d'une perspective sociologique marxiste, soutient que la distribution des aptitudes n'est pas naturelle mais le produit d'un régime social donné. Si l'emploi de la notion d'échec scolaire par Naville renvoie à une “politique critique”, celui du pédopsychiatre Heuyer désigne une “technique sociale” —la sélection des “caractériels” susceptibles d'amélioration.

Après la Deuxième guerre mondiale les sciences sociales s'approprient le thème du retard scolaire, métamorphosé en échec scolaire. On commence à pointer la responsabilité de l'école tandis qu'est minorée celle de l'enfant, considéré peu à peu comme “victime”. De cette manière, la question scolaire devient une préocupa-

tion importante dans l'espace politique national : poser le problème de l'échec scolaire, c'est mettre en évidence la nécessité de transformations du système d'éducation — en particulier la mise en œuvre de l'école unique — qui peuvent répondre à la question de la promotion sociale, longtemps différée, et contribuer à la reconstruction économique de la nation après la guerre

À la fin des années 1940 puis dans les années 1950, le renouvellement de la psychologie et de la sociologie (du point de vue des pratiques comme des institutions de référence) apporte des contributions inédites au débat en émergence : la psychologie scolaire s'institutionnalise comme application psychopédagogique des orientations du Plan Langevin-Wallon et la démographie nationale commence à s'intéresser au problème de la démocratisation. À partir des années 1960, l'explosion scolaire révèle une sociologie de l'éducation qui centre ses analyses sur cette question de la démocratisation de l'éducation. Mais si la démographie, en tant qu'institution de l'État, vise une organisation rationnelle de la démocratisation et devient ce que Ravon appelle une “science technocratique”, la sociologie de l'éducation adopte une fonction de “science critique”, pourfendant les références psychopédagogiques et méritocratiques. C'est cette conjonction des explications psychopédagogiques, centrées sur l'échec de l'élève, et des perspectives critiques, orientées vers la faillite de la société, qui favorise une forte action politique.

Le CRESAS (Centre de recherche sur l'éducation spécialisée et l'adaptation scolaire), créé en 1969, représente une troisième posture, s'ajoutant à celle de la démographie et de la sociologie de l'éducation. Mais c'est son caractère d'équipe de recherche hybride, conjuguant dans la recherche-action le travail des scientifiques avec celui de gens du terrain, qui est attaqué au nom du “manque de scientificité” au moment où le CRESAS contribue à dévoiler les injustices du système scolaire. Sa lutte pour survivre en tant qu'institution est indissociablement liée à la publicisation

de l'échec scolaire, qui permet la transformation de ce problème scolaire en problème public. La création des ZEP (zones d'éducation prioritaires) en 1982 est la réponse administrative à l'échec scolaire — problème public urgent que la société somme de traiter.

Lorsqu'elle est ancrée dans une réflexion sur le présent, la généalogie de l'échec scolaire proposée par Ravon est une généalogie à la Foucault. Par la conjugaison de plusieurs niveaux d'analyse, Ravon réussit à faire ce que souvent l'étalement méthodologique en sociologie interdit d'apprécier : les liens entre les différents domaines de l'action sociale. De cette manière l'auteur montre comment l'appréhension de phénomènes psychiatriques, psychologiques ou sociaux est étroitement liée à l'émergence de disciplines ou à leur reconfiguration dans une société qui se questionne en termes à la fois scientifiques et moraux. Les problèmes sociaux eux-mêmes se construisent dans l'affrontement entre disciplines ou sub-disciplines qui se disputent le “privilège” de transformer les individus au nom de principes moraux égaux et du destin national. La métamorphose de problèmes sociaux en problèmes publics révèle encore les liens indissolubles entre le monde scientifique et le monde politique. La contribution des groupes ou acteurs clés à un renouvellement intellectuel ou disciplinaire n'est pas perçue comme la créativité d'acteurs éclairés, mais elle est interprétée sociologiquement par rapport à leur statut social, en général fragile, ou à leur pouvoir politique dans les institutions savantes ou dans le champ politique proprement dit. Le CRESAS, groupe de recherche formé en grande partie par des femmes, est l'exemple le plus explicite de ce parti pris analytique.

Cependant, l'aboutissement de cette démarche de conjugaison des registres, qui s'appuie sur un assemblage entre analyse psychologique et analyse des phénomènes sociaux, est certainement excessif. En effet, on peut être séduit par la symétrie entre d'une part la conjonction de la psychologie et de la sociologie pour construire la

notion d'échec scolaire et d'autre part la démarche de l'auteur qui ajoute des arguments psychologiques aux analyses sociologiques. Mais faire appel à l'histoire personnelle des acteurs pour accéder à une interprétation psychologique (forcément superficielle) de la réalité sociale paraît peu pertinent. C'est le cas par exemple pour Lapie ou Péguy dont la préoccupation pour le peuple et le militantisme en faveur de l'école unique s'expliqueraient notamment par leur ressentiment d'exclus de la classe dominante (p180). De la même manière, dans le cas du CRESAS, Ravon estime que la situation de chercheurs socialement et scientifiquement dévalorisés rejoindrait celle des enfants en difficulté scolaire (p317). Cette “personnification d'une fiction sociale” à laquelle, comme le déclare l'auteur, les acteurs donnent existence, m'a paru superflue et ne m'a guère convaincue.

Le travail de Ravon se situe clairement dans le domaine de la sociologie historique avec un fort accent mis sur la sociologie du savoir. Par ailleurs, et sans que cela soit formellement dit, on s'aperçoit que la théorie des champs de Bourdieu guide largement son analyse. Du point de vue méthodologique, c'est l'analyse de textes qui est privilégiée, une analyse qui, fidèle au caractère

“pluraliste” de l'auteur, se situe à trois niveaux différents. Les textes sont en effet traités: 1. comme documents servant de mémoire des institutions, des dispositifs, etc., 2. comme reconstructions de formes de relations sociales, 3. comme interprétations nouvelles du passé se dégageant d'une analyse de discours classique. L'articulation de ces différents niveaux d'analyse rend, d'après Ravon, les archives “vivantes”, ce que la lecture de son livre autorise effectivement à croire.

L'originalité de cet ouvrage réside bien dans sa capacité à dévoiler les enchevêtrements institutionnels, politiques et scientifiques derrière l'histoire de la construction de l'échec scolaire en tant que problème public mais aussi dans son habileté à montrer à quel point la problématisation de l'échec scolaire est étroitement liée à l'exigence de reclassement des exclus sociaux en même temps qu'à l'affirmation de nouveaux groupes d'intellectuels.

Julia Resnik
 Département de Sociologie et
 d'Anthropologie
 Faculté d'éducation,
 Sociologie de l'éducation
 Université Hébraïque de Jérusalem

MAURICE TARDIF ET CLAUDE LESSARD, 1999

Le travail enseignant au quotidien.

Expérience, interactions humaines et dilemmes professionnels,

Québec, Presses de l'Université Laval et Bruxelles, De Boeck, 575 pages

Cet impressionnant ouvrage, publié simultanément au Québec et en Europe, avec une préface de François Dubet, se trouve au carrefour de la sociologie de l'éducation et de la sociologie du travail. Les auteurs se proposent de combler une lacune: le faible développement des travaux empiriques et théoriques centrés sur la réalité du travail des enseignants.

Professeurs à l'Université de Montréal, Maurice Tardif et Claude Lessard ont développé depuis des années une sociologie du métier et des savoirs des professeurs, avec des composantes sociographiques et historiques mais aussi des approches plus contemporaines liées aux débats actuels sur la formation et la professionnalisation des enseignants, les réformes du système éducatif et des universités, la démocratisation et la globalisation de l'éducation.

Le livre fait un pas de plus vers l'analyse du travail enseignant au quotidien. Il ne s'agit plus alors seulement de l'emploi, du métier dans ses aspects statutaires, mais de l'activité, au sens où les ergonomes en parlent: ce que font les travailleurs jour après jour. Dès l'introduction, les auteurs mettent en évidence l'aspect composite du travail enseignant: à la fois très stéréotypé dans sa trame et très diversifié dans son détail, fortement prescrit et largement autonome, complètement dépendant d'une institution et de l'organisation du travail qu'elle met en place et largement négocié au gré de l'interaction avec les élèves et d'autres acteurs.

La dimension interactive du travail enseignant est au cœur de l'ouvrage. Que maîtres et élèves entrent en interaction, chacun le sait, mais on ne prend pas suffisamment en compte les implications de cette dimension interactive pour le travail: "Le travail interactif, du simple fait des

contraintes inhérentes à l'interaction humaine ainsi qu'aux relations de pouvoir et aux types de connaissances qu'elle met en jeu, façonne étroitement les orientations et les techniques du travail, les rapports aux usagers, les marges de manœuvre et les stratégies des travailleurs, les outils et les savoirs des travailleurs, ainsi que l'environnement organisationnel dans lequel se déroulent leurs tâches." (p38).

L'ouvrage est structuré en quatorze chapitres, répartis en trois grandes parties: l'organisation du travail enseignant, le processus du travail enseignant, l'enseignement comme travail collectif.

Dans la première partie, les auteurs évoquent les traits principaux de la forme scolaire et de l'organisation des espaces et des temps qui structurent le travail des enseignants. Ils soulignent le développement de la division du travail au sein du système éducatif. Ils analysent les conditions de travail des enseignants. Ils montrent la force de la classe comme unité de base et mode de gestion de la plupart des systèmes éducatifs.

Les deux derniers chapitres s'approchent davantage de l'activité réelle, qui sera analysée plus en détail dans la seconde partie de l'ouvrage. Commentant "les travaux et les jours" des enseignants, les auteurs décrivent des moments typiques de travail: les activités didactiques classiques, mais aussi l'arrivée à l'école, les pauses et leur surveillance, les activités de préparation et de mise en train, l'accueil des élèves et, en contrepoint, les activités de fin de journée.

Diverses facettes du travail en classe sont rappelées: importance de l'implicite, rituels, routines, rapports de pouvoir, insaturation et mise en œuvre de règles, dimensions affectives et relationnelles, mise à jour et mobilisation constante de la

connaissance des élèves, investies dans la régulation des apprentissages et plus souvent encore des dynamiques de groupe et des conduites individuelles.

Aux yeux des auteurs : “L'école et la classe apparaissent comme des espaces sociaux déjà ordonnés, organisés, structurés, contrôlés, dans lesquels les enseignants disposent toujours de certaines ressources et de dispositifs organisationnels qui viennent à la fois encadrer, orienter et faciliter (dans une certaine mesure) leur travail, mais qui exigent en même temps, de leur part, des interventions constantes pour se maintenir et se renouveler.” (p202).

Tardif et Lessard identifient en conclusion de cette première partie huit caractéristiques structurelles de l'activité des enseignants : la forte dimension interactionnelle de la tâche ; la nécessité d'adapter rapidement les conduites des élèves au programme d'action de l'enseignant, le caractère hautement normatif de son travail, sa double centration sur le groupe et sur chaque élève ; le rôle majeur joué par la structuration langagière et symbolique des situations ; la relative instabilité de tout arrangement avec les élèves et enfin l'accumulation de tâches multiples et entrelacées.

La seconde partie du livre, “Le processus du travail enseignant”, analyse d'abord la place des objectifs scolaires et des programmes dans le travail des enseignants. Les auteurs mettent l'accent sur l'activité d'interprétation du curriculum prescrit, qu'ils appellent “la transformation des buts dans l'action quotidienne”, que Michel Verret puis les didacticiens ont nommée “transposition didactique”. Les enseignants ne peuvent ni ne veulent enseigner exhaustivement et exactement ce qui figure dans les programmes : les buts et les contenus du travail scolaire doivent en effet s'adapter au niveau et aux conduites des élèves, aux attentes des collègues, au temps qui reste, mais aussi tenir compte des convictions et des compétences de l'enseignant. Une partie importante de l'activité des professeurs peut donc se définir comme un travail curriculaire.

L'ouvrage propose ensuite deux chapitres centrés sur le travail avec et à propos des élèves. Tardif et Lessard insistent sur la forte composante relationnelle du métier, sur le travail émotionnel qui va de pair avec l'implication affective de l'enseignant dans ses interactions avec le groupe ou certains élèves. Ils mettent en évidence la spécificité des “métiers de l'humain”, dans lesquels les objets du travail sont des personnes, avec tout ce que cela suppose en termes de résistance, de conflits, de négociation, d'éthique, de sentiments, de *caring*. Il y a un investissement social et affectif, mais aussi un travail mental considérable : la pensée du travailleur devient “un facteur de production névralgique dans le procès de travail”. Tardif et Lessard précisent : “L'une des conséquences de ce phénomène, c'est d'induire chez le travailleur une charge de travail vécu de l'intérieur, c'est-à-dire mentalement, en tant que partie intégrante de sa personnalité. (...) Le travailleur porte son travail en lui : il ne fait pas que penser à son travail (ce que font la plupart des travailleurs), mais sa pensée est pour une bonne part son travail. C'est ce qui explique le caractère particulièrement prenant ou engageant de ce type de travail, la difficulté de s'en séparer complètement et d'y mettre une limite précise.” (p353-354).

Le dernier chapitre de cette seconde partie, “Connaissances, travail et interactions”, prolonge les travaux antérieurs des auteurs sur les savoirs des enseignants. Pour Tardif et Lessard, on ne peut analyser le travail des enseignants sans identifier la nature des connaissances qu'ils mobilisent. Ces connaissances sont à leur avis composites, elles proviennent de sources variées, elles ont des statuts épistémologiques et des modes d'usage divers.

Tardif et Lessard proposent de distinguer les connaissances personnelles des enseignants, celles qui proviennent de leur formation scolaire antérieure ou de leur formation professionnelle à l'enseignement, celles que véhiculent les programmes et les manuels scolaires et enfin les connaissances provenant de leur propre expérience du métier. D'où qu'elles viennent, ces connais-

sances ne seront mobilisées dans les situations de travail que si elles participent d'une "working knowledge", au double sens d'une connaissance étroitement connectée à l'activité et constamment remaniée par l'expérience du travail. De ce point de vue, toutes les connaissances effectivement à l'œuvre dans le travail sont progressivement reliées à l'expérience.

Les connaissances issues de l'expérience quotidienne du travail semblent à Tardif et Lessard les fondements de la pratique du métier et de la compétence professionnelle. Ils définissent —provisoirement!— le savoir d'expérience comme "un ensemble de connaissances actualisées, acquises et requises dans le cadre de la pratique du métier. Il forme un ensemble de connaissances du et au travail à partir desquelles les enseignants interprètent, comprennent et orientent leur métier et leur pratique quotidienne dans toutes ses dimensions." (p370).

L'ouvrage détaille la nature et la source des savoirs d'expérience et les relie au paradigme réflexif et à diverses théories de l'action.

Dans sa troisième partie, "L'enseignement comme travail collectif", le livre s'intéresse aux interdépendances et à la coopération entre professionnels. Le titre du onzième chapitre, "Entre la collaboration idéale et l'isolement réel", résume bien le propos des auteurs, qui analysent la confrontation entre une culture enseignante individualiste et une organisation du travail qui appelle des coopérations plus étroites (travail d'équipe, projets d'établissements, réseaux, collaboration avec les parents ou d'autres professionnels). Le travail enseignant est, dans ce domaine aussi, en mutation. Les auteurs consacrent un chapitre au travail de l'enseignant spécialisé et un autre au travail des conseillers pédagogiques et directeurs d'écoles.

Au total, un ouvrage extrêmement riche, qu'on peut lire comme un traité, un ouvrage de référence, plus que comme un essai. À travers le prisme du travail enseignant, on y retrouve d'ailleurs les thèmes essentiels de la sociologie de l'éducation. Sa

construction rigoureuse et sa langue précise et sans jargon inutile en permettent un accès aisé.

J'avancerai toutefois, pour engager le débat, une dizaine de remarques plus critiques ou dubitatives.

1. L'aspect systématique et exhaustif du livre rend parfois difficile la séparation entre ce qui est une avancée théorique et ce qui relève de la synthèse des travaux disponibles.

2. La distinction entre l'organisation du travail enseignant (1^e partie) et le processus du travail enseignant (2^e partie) n'est pas tout à fait claire; elle rejoint pour une part l'opposition entre travail prescrit et activité réelle, pour une autre la distinction entre organisation du travail et travail proprement dit, mais sans s'y inscrire totalement.

3. La dimension collective du travail enseignant est traitée en tant que telle (3^e partie), alors qu'on pourrait l'intégrer à l'analyse de l'organisation, du travail prescrit et de l'activité réelle. Par exemple, la dimension réflexive et le travail mental prennent des visages différents selon le degré de coopération, de même que le travail émotionnel est fonction du degré de solitude et des solidarités professionnelles; le travail curriculaire se transforme lorsqu'il est porté par un travailleur collectif.

4. La thèse des auteurs, selon laquelle le travail des enseignants serait absent des objets de la sociologie ou des sciences de l'éducation ne me paraît qu'à demi fondée. Certes, la plupart des sociologues qui se sont intéressés aux pratiques enseignantes (Bourdieu, Isambert-Jamati, Demailly, Gasparini, Felouzis, Sirota par exemple) n'ont pas explicitement fait référence au concept de travail. On trouve toutefois maints éléments de théorisation dans leurs recherches. C'est vrai aussi en sciences de l'éducation et en didactique, même si le mot "travail" n'y est pas: dans les travaux de Brousseau ou de Jonnaert sur le contrat didactique, dans ceux de Bru ou Altet sur les pratiques, est-il question d'autre chose que du travail?

5. Les spécialistes du travail aiment à le présenter comme une énigme, un processus complexe et qui reste partiellement opaque, entre investissement subjectif, reconnaissance sociale et action sur le monde. De ce point de vue, l'ouvrage n'ouvre pas sur des problématiques nouvelles et n'invite pas à une rupture, même si sur les divers points de nombreuses recherches comparatives ou plus pointues pourraient renforcer ou nuancer le propos.

6. Il subsiste un décalage entre cette approche du travail et les recherches récentes en psychologie, en psychodynamique ou en sociologie clinique du travail, dont les travaux de Clot, Dejours ou Jobert sont emblématiques. Ajoutons-y les courants de didactique professionnelle autour de Pastré ou d'ergonomie cognitive autour de Durand ou Hubault, ou même certaines avancées en didactique. Le livre de Tardif et Lessard représente à coup sûr un immense enrichissement de la sociologie de l'éducation, mais la jonction avec les sciences du travail n'est pas encore totalement accomplie.

7. L'analyse plus fine des activités cognitives et des décisions des enseignants reste un champ peu exploré dans l'ouvrage. En dépit du chapitre sur les connaissances, Tardif et Lessard n'entrent pas dans le détail des processus mentaux, ceux qui intéressent Le Boterf, Tochon, Vergnaud ou Vermersch dans l'analyse de la "connaissance-en-acte", de l'expertise ou de la compétence ou encore le courant nord-américain du "teacher thinking".

8. Toutes les interactions ne sont pas didactiques dans une classe, mais néanmoins, si les conditions minimales d'un enseignement et des apprentissages sont partiellement réunies, une bonne partie des échanges tournent autour du savoir, de la

tâche, de l'erreur. Le livre reste assez abstrait sur cette dimension proprement didactique du travail des enseignants. De ce point de vue, les développements en cours en didactique des disciplines, à propos du travail des enseignants, donneront sans doute une toute autre image de cette activité professionnelle.

9. L'organisation du travail est présente davantage comme un environnement, une contrainte ou une ressource que comme le produit du travail des enseignants, que ce soit dans une classe, un cycle ou un établissement. Le livre reste en ce sens prisonnier de la vision classique qui inscrit les enseignants dans une division et une organisation du travail pensée par d'autres. Or, cela aussi est en train de changer.

10. Enfin, même si les transformations des systèmes éducatifs sont évoquées, avec leurs incidences sur l'activité des enseignants, le "travail de changement" proprement dit, composante désormais permanente du métier d'enseignant, n'est pas analysé en tant que tel.

Un livre aussi ambitieux ne peut tout dire, ni proposer une synthèse achevée, alors qu'il participe d'un mouvement francophone plus global vers l'analyse du travail. En raison de ces récentes convergences, perceptibles en sciences de l'éducation, il faut s'attendre à une évolution rapide des concepts et de la position des problèmes. Le livre de Tardif et Lessard y contribue et y prépare.

Philippe Perrenoud
Laboratoire Innovation, Formation,
Éducation (LIFE)
Faculté de psychologie et des sciences
de l'éducation,
Université de Genève