

Zeitschrift: Bildungsforschung und Bildungspraxis : schweizerische Zeitschrift für Erziehungswissenschaft = Éducation et recherche : revue suisse des sciences de l'éducation = Educazione e ricerca : rivista svizzera di scienze dell'educazione

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Bildungsforschung

Band: 4 (1982)

Heft: 2

Artikel: De la gestion de l'innovation à l'innovation dans la gestion : éléments pour une reformulation des politiques de l'éducation

Autor: Bottani, Norberto / Pellegrin, Jean-Pierre

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-786497>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

De la gestion de l'innovation à l'innovation dans la gestion: Eléments pour une reformulation des politiques de l'éducation ⁽¹⁾

Norberto Bottani et Jean-Pierre Pellegrin

Les politiques de l'éducation sont en crise: après une période de forte expansion des systèmes éducatifs, non exempte d'une certaine prétention à résoudre, grâce à l'éducation, la plupart des problèmes sociaux, on observe depuis une dizaine d'années un ralentissement sensible de la croissance des systèmes éducatifs. Au nom d'un réalisme imposé tant par la contraction des budgets que par le fléchissement de la demande, les objectifs sont devenus moins ambitieux: on se borne à gérer le système éducatif tel qu'il est, non parce qu'il est bon en soi, mais plutôt faute de stratégie alternative crédible. Le système est lourd, son efficacité est douteuse, sa capacité de changement limitée. L'article analyse cette évolution qui a amené les politiques de l'éducation dans une impasse. Il met en évidence la nécessité d'un décentrage et d'une réorientation de la réflexion politique sur l'éducation. Au lieu de continuer à s'occuper des structures scolaires qui ont constitué jusqu'ici le champ traditionnel d'intervention de ces politiques, l'on se demande s'il n'y a pas lieu de déplacer l'axe d'action vers la périphérie du système éducatif où prolifère un secteur éducatif marginal et diversifié, riche en potentialités, mal connu et dont la flexibilité pourrait rendre aux services éducatifs le caractère créatif et productif qu'ils ont perdu ou peut-être qu'ils n'ont jamais eu.

«Chaque Etat pour être bien gouverné devrait accorder son attention première à la formation du caractère. L'Etat le mieux gouverné sera celui qui possédera le meilleur système national d'éducation.»
(Robert Owen, 1813).

«Vouloir assurer l'éducation universelle par l'école représente un projet irréalisable.»
(Ivan Illich, 1971).

1. Introduction (2)

Pour identifier les thèmes qui seront, à l'avenir, au centre du débat politique sur l'éducation dans les sociétés post-industrielles, il faut tenir compte de tout un ensemble complexe et incertain de conditions économiques et sociales: l'existence d'un chômage durable dans une économie en faible croissance, mais aussi en pleine restructuration; le développement de technologies susceptibles de modifier les processus de diffusion de connaissances et notre vision du monde; l'évolution de la demande éducative au sein des différentes couches de la population; la référence (dans la répartition des «chances éducatives») aux principes de justice et d'égalité sur lesquels se fondent les démocraties occidentales et, enfin, la croissance du système éducatif enregistrée au cours du dernier quart de siècle.

Certainement, l'un des facteurs déterminants dans la formulation des options politiques est la dynamique propre au système éducatif. Dans la totalité des pays occidentaux, les systèmes éducatifs ont atteint des dimensions gigantesques et, pour les plus centralisés d'entre eux, organisés en structures administratives passablement lourdes et rigides. Par conséquent, la connaissance des lois et des règles qui régissent le fonctionnement de ces appareils et, plus généralement, l'étude de l'évolution propre du système éducatif doit être sérieusement entreprise si on veut identifier les forces qui infléchiront le développement de l'éducation à l'avenir.

1.1 La mise en place des systèmes éducatifs

De ce point de vue, un regard rétrospectif permet à la fois de saisir à grands traits les principaux changements structurels qui ont affecté les systèmes éducatifs et de repérer les tendances susceptibles de caractériser leur évolution dans les prochaines années.

La création et le développement d'un système éducatif national a été le résultat d'une volonté permanente d'intervention de l'Etat dans le domaine de l'éducation, qui émanait du

projet de construction des Etats-Nations et de la nécessité d'en étendre et d'en diversifier les fonctions (Gruson, 1978). De ce fait, l'expansion puis la contraction actuelle des systèmes éducatifs doivent être analysées à la lumière et en relation avec le développement du Welfare State et avec les interrogations récentes sur la crise du Welfare State. Au cours des deux derniers siècles, on peut dire, en schématisant, que le développement des systèmes d'éducation publics (comme celui des Etats) est passé par trois phases: une *phase constitutive* (3), une *phase d'expansion* correspondant à la mise en place du Welfare State, enfin, une *phase de consolidation*.

La phase constitutive (19e siècle et première moitié du 20e) est caractérisée par l'institution d'un enseignement primaire public, l'imposition parfois coercitive de l'obligation scolaire, la renaissance ou la création des universités et, dans quelques cas, d'un enseignement technique public. Cette phase a été marquée par un grand élan missionnaire des responsables politiques et des enseignants qui, comme des pionniers, sont allés implanter l'école publique obligatoire partout, jusque dans les villages les plus perdus du territoire national. Les enseignants apparaissent ainsi comme les principaux bâtisseurs du système éducatif et comme les premiers alliés des classes au pouvoir. Ce n'est donc pas un hasard si, pendant tout le 19e siècle, le développement des écoles normales a été une des préoccupations centrales des gouvernements.

La construction du système éducatif autour de l'école obligatoire et de l'enseignement supérieur se poursuit au début du 20e siècle qui est une période de croissance dominée par le rôle grandissant des enseignants, qui s'organisent et agissent d'une manière très active sur la scène politique.

A la veille de la deuxième guerre mondiale, les structures essentielles du système scolaire sont en place: un réseau complet d'écoles primaires, un ensemble considérable d'institutions universitaires et d'écoles techniques, un système de sélection rigide qui s'appuie sur un nombre relativement faible d'établissements d'enseignement secondaire et entretient une forte ségrégation sociale, des solutions diversifiées affectant la formation professionnelle, tout ceci sous la tutelle des ministères de l'éducation qui ont acquis progressivement une extension notable.

La phase d'expansion (1955-1975) s'étale sur une période plus brève et coïncide, *grosso modo*, avec les années de la croissance économique forte, génératrice d'emplois et de revenus élevés. La structure du système éducatif se consolide et se complète avec le développement rapide d'un enseignement secondaire (1er cycle polyvalent et 2e cycle).

Partout, au cours des années 60, la «secondarisation» de l'éducation a fait des pas de géant avec la constitution d'un réseau d'écoles secondaires presque aussi dense que celui des écoles primaires. En outre, cette phase est caractérisée aussi – avec un léger décalage – par l'accroissement considérable d'autres secteurs, comme par exemple, l'éducation préscolaire et l'éducation des adultes. A la fin de cette période, les politiques de croissance de l'offre et des ressources éducatives pouvaient être considérées comme terminées, les efforts consentis pour élargir les possibilités éducatives ayant donné des résultats quantitatifs sinon qualitatifs qui, à plusieurs égards, ont été spectaculaires.

Pendant cette phase, les formes et les structures de l'organisation du pouvoir à l'intérieur du système public d'éducation se modifient avec l'apparition d'un corps de gestionnaires professionnels (administrateurs et planificateurs), le poids grandissant des spécialistes étant largement justifié par la nécessité de maîtriser un système de plus en plus complexe consommant un montant considérable de ressources publiques.

En effet, on s'aperçoit aussitôt qu'il n'était pas possible d'augmenter les effectifs en personnel qualifié indispensable pour garder le leadership scientifique et économique des

pays industrialisés sans développer l'ensemble du système scolaire et améliorer la gestion de ce système. Il fallait redéfinir le champ éducatif dans ses limites et ses interactions et, en même temps, maîtriser et contrôler sa production. De ce fait, l'élaboration des instruments et des techniques de planification de la croissance de l'institution scolaire se trouve au coeur du débat éducatif de l'époque, conséquence logique de l'explosion du budget de l'éducation devenu, dans la plupart des pays de l'OCDE, le principal utilisateur des crédits publics, dépassant souvent en volume le budget de la défense.

Cette euphorie éducative ne dura pas longtemps. Vers la fin des années 60, cet optimisme a été ébranlé par les révoltes des étudiants, utilisateurs privilégiés, mais déçus, du système éducatif. A partir de ce moment, les systèmes scolaires de la quasi-totalité des pays Membres allaient être secoués par des crises plus ou moins profondes, déclenchées dans la plupart des cas par des circonstances politiques extérieures au système éducatif, mais qui aussitôt mettaient en cause le mode de fonctionnement ou certaines finalités de l'institution éducative. La contestation interne au champ éducatif était associée à une contestation externe qui affectait les objectifs de la croissance et les normes régissant la production et la répartition du capital culturel.

La mise en crise de l'expansionnisme scolaire suscita une vaste panoplie d'expériences innovatrices alternatives, de projets de changements et de programmes de réformes. Dans les milieux pédagogiques, la réforme du système éducatif ou la promotion d'innovations localisées deviennent une tâche prioritaire et possible.

Cependant, l'enthousiasme pour le changement va être de courte durée par suite de l'aggravation de la situation économique. La guerre du Kippour éclate en 1973 et la première crise pétrolière suit immédiatement. Depuis, bien sûr, l'évolution de la situation a pris un tour particulièrement dramatique à cause du chômage (qui n'était pas un problème entre 1965 et 1970, au plus fort des mouvements étudiants). La crise de l'éducation avait toutefois commencé bien avant. Les problèmes budgétaires et le chômage qui apparaissent à partir de 1973 ne font que la révéler et l'aggraver. Il serait dès lors illusoire de croire que les difficultés actuelles de l'enseignement disparaîtront dès que la situation économique s'améliorera.

Depuis quelques années, pour des raisons démographiques et économiques connues, le système public d'éducation est entré dans une *phase de consolidation* qui, dans un contexte de croissance faible ou modérée, devrait se poursuivre à moyen terme. Dans certains secteurs de l'éducation qui ne concernent pas strictement l'école, comme, par exemple, celui de la préscolarité ou celui de la formation continue, l'expansion et l'élan innovateur probablement se maintiendront encore et les expériences se poursuivront. Toutefois, l'entrée déjà largement amorcée dans cette phase de consolidation semble impliquer que les politiques de l'élargissement de l'offre scolaire sont terminées et que le système scolaire public a atteint un seuil de développement difficilement dépassable. Cette *consolidation* peut avoir deux effets possibles (et opposés): soit répondre enfin à des préoccupations qualitatives, que les politiques de l'expansion avaient en partie négligées, soit, au contraire, renforcer l'inertie d'un système devenu stable et cherchant à se perpétuer en résistant à la contraction des moyens (notamment financiers). Ce n'est pas un hasard si le thème de l'adaptation de l'école au système productif est devenu central dans le débat pédagogique actuel aux dépens du thème de l'adaptation de l'école à la société.

1.2 La structuration des systèmes publics d'éducation

«Personne ne dispose des ressources nécessaires pour promouvoir un système scolaire qui réponde aux 'demandes' que son existence même fait naître».

(Ivan Illich, 1971).

L'interprétation esquissée de l'évolution du système éducatif souffre certainement d'inexactitudes, inévitables dans toute tentative de synthèse. Si on l'accepte elle permet toutefois de mettre en évidence quelques traits constitutifs de la situation de l'éducation dans les années 80. Les systèmes publics d'éducation sont, grosso modo, composés de deux sous-systèmes qui interagissent, tout en subissant des processus de transformation et de reproduction: un «noyau dur» ou centre et un secteur nébuleux, flou ou périphérique.

Le «centre»

Le «centre», à savoir les enseignements primaire, secondaire et post-secondaire essentiellement contrôlés et financés par l'Etat (du moins en Europe), assurés par un corps d'enseignants très organisé, jouissant d'un statut professionnel reconnu, constitue une structure permanente et relativement autonome par rapport aux autres champs sociaux ou économiques. Cette situation de forte structuration du champ des institutions scolaires publiques sur lesquelles l'Etat exerce un quasi monopole, entretient le caractère fermé et la nature monolithique de ce sous-système.

La «périphérie»

La «périphérie» de services (pré-scolaires, d'éducation des adultes, dans certains pays, de formation professionnelle et de transition vers l'emploi, de cours de perfectionnement et de formation en cours d'emploi, d'éducation des parents, d'universités ouvertes ou populaires) s'est développée plus récemment et s'est fortement diversifiée pour mieux s'adapter à des demandes et à des politiques économiques de main-d'oeuvre ou à des politiques sociales et familiales. Ces services disposent d'une plus large autonomie de décision et de gestion et sont financés davantage de façon mixte publique/privée.

Cette structure éducative duale (comme l'est le marché du travail) nous conduit à penser que ces deux sous-systèmes ne sont pas nécessairement confrontés aux mêmes perspectives d'évolution et à des politiques de même nature, bien qu'existe la tentation de structurer et d'aligner la périphérie sur le «centre» en généralisant le modèle scolaire et le quasi-monopole d'Etat. Les principes qui règlent la genèse, les transformations internes, la reproduction de ces deux sous-systèmes, ne sont pas similaires. La structure institutionnelle en est différente, les processus d'identification grâce auxquels les éducateurs sont reconnus comme des agents appartenant à un de ces sous-systèmes ne sont pas les mêmes et, par conséquent, les mécanismes d'entrée et de sortie des professionnels dans chacun de ces secteurs varient aussi. Une analyse qui appliquerait les mêmes schémas (par exemple, pour appréhender la nature de la demande) ou qui proposerait le même modèle d'intervention publique et de financement pour le «centre» et la «périphérie», sans tenir compte des déterminants sociaux, économiques et institutionnels propres à chacun de ces deux champs serait erronée. Par exemple, beaucoup d'indices laissent entrevoir (mais il faudrait d'autres analyses plus subtiles pour le démontrer) que le «centre» du système public d'éducation dispose d'une large autonomie en matière de représentation du monde extérieur (et notamment du monde du travail), de détermination des principes régissant son fonctionnement propre, de capacité de promouvoir ou freiner le changement. C'est dans cette perspective qu'il faut se placer pour comprendre les problèmes de l'interaction entre le marché du travail et l'éducation ainsi que les tensions nouvelles qui apparaissent au niveau des politiques de l'éducation.

2. Bilan et perspectives pour l'avenir

2.1. Enjeux du débat et faux débats

A la lumière des observations précédentes, on arrive à s'interroger sur les causes qui ont amené à la formation d'un système éducatif articulé entre un «centre» fortement structuré et une «périphérie» plutôt flexible, afin de tester la validité et la pérennité de ce dualisme et d'anticiper quelque peu la dynamique des tendances de développement futures et les configurations des échanges possibles entre les deux champs, ainsi qu'entre le système éducatif dans son ensemble et le monde extérieur.

Jusqu'ici, les politiques de l'éducation ont surtout visé à promouvoir l'extension systématique de l'appareil éducatif et des institutions scolaires, c'est-à-dire à gérer l'ensemble des structures qui composent le centre du système.

Le problème qui se pose est de savoir si ces politiques ont été déterminées sous la pression du champ de force propre au système d'éducation ou si elles ont été imposées par des pressions de l'extérieur. En d'autres termes, il est important de reconnaître le degré d'autonomie des politiques de l'éducation par rapport aux autres politiques et de préciser l'ampleur de l'écart qui sépare la représentation des intérêts éducatifs de la population, formulés dans les politiques de l'éducation, des intérêts éducatifs réels de la population. Le thème de la nature et des causes de la contradiction entre les finalités de systèmes d'éducation publics et les attentes des utilisateurs est évidemment sous-jacent à cette interrogation. La majorité des parents, des élèves et des groupes sociaux ont toujours considéré l'école comme devant, en définitive et selon des modalités liées au niveau social, permettre l'insertion dans la vie active, tout en admettant qu'il était nécessaire pour cela d'acquérir au préalable un niveau plus ou moins élevé de connaissances générales de base. Mais cet objectif, parmi les plus fondamentaux du système d'enseignement, semble, dans beaucoup de pays, avoir de plus en plus été «mis de côté», au profit, principalement, de l'objectif culturel ou du développement individuel, plus valorisant, et confortant ainsi l'autonomie de l'institution et des éducateurs dans leur rôle. En période de forte demande de main-d'œuvre, l'insertion dans la vie active s'opère sans trop de problèmes. Quelle que soit la qualité des «produits», ces objectifs peuvent sembler facilement conciliables. Mais dans une situation plus difficile d'accès à l'emploi, les vraies questions rejaillissent sur l'articulation entre éducation et société, et plus particulièrement sur la correspondance entre la hiérarchisation des tâches et des statuts sociaux avec les niveaux ou types d'éducation ou de diplômes atteints.

Malgré les résultats obtenus par les politiques éducatives, un certain désenchantement vis-à-vis des produits et du rôle de l'éducation et une crise de confiance se manifestent qui ne sont d'ailleurs pas propres à l'éducation, mais touchent des secteurs voisins tels que, par exemple, ceux de la science et de la technologie. Une réflexion sur les perspectives d'avenir ne peut pas éluder l'analyse sérieuse de cette situation.

On pourrait certes faire preuve d'autosatisfaction face à l'expansion et à la consolidation du système public d'éducation et continuer comme si de rien n'était, en refusant les critiques, en prétextant que l'éducation ne se discute pas, parce qu'elle est une valeur absolue, «bonne en soi». Mais on peut aussi estimer que cette attitude n'offre pas une réponse satisfaisante tant aux individus qui vivent dans des sociétés historiques concrètes, appartiennent à des groupes sociaux différents et éprouvent des besoins d'instruction seulement en partie désintéressés, qu'aux défis que nos sociétés et nos économies ont à affronter pour «sortir de la crise».

Parmi les professionnels de l'éducation, on observe non seulement des réactions allergiques vis-à-vis des critiques adressées aux fonctions et au fonctionnement du système public d'éducation, réactions significatives d'un esprit défensif qui amène à privilégier le renforcement du «centre» du système et à refuser une remise en cause des institutions scolaires et des rapports entre ces institutions et les utilisateurs externes. On observe aussi des réactions de signe opposé qui se manifestent à travers une virulente critique à l'égard des changements produits par l'expansion récente du système d'éducation public (école moyenne unique, prolongation de l'obligation scolaire, etc.). Dans ce cas, la réaction est de type nostalgique: on prêche la nécessité de se replier sur le «centre», d'en revaloriser les traits considérés comme constitutifs et originels, de se protéger contre une évolution qui a produit des transformations estimées mauvaises en soi parce qu'elles défigurent le champ éducatif ou perturbent les mécanismes de sélection et de reproduction sociale des groupes privilégiés. L'une et l'autre de ces réactions sont significatives de la tendance, propre aux professionnels qui opèrent dans le champ de l'éducation institutionnalisée, à accentuer l'autonomie du système public d'éducation, à en renforcer le centre, soit en favorisant le mouvement d'expansion, soit en revenant en arrière pour remettre en cause les règles du jeu et les rapports de force dominants pendant la phase de constitution du système. On peut dès lors se demander si l'une et l'autre de ces réactions est convenable ou acceptable face aux nouvelles données posées par la naissance des sociétés post-industrielles (OCDE, 1979; Toffler, 1980; Bell, 1973; Dahrendorf, 1979, Inglehart, 1977). Nous estimons que, dans les prochaines années, il faudra rechercher un autre «sentier» de développement de l'éducation et, par conséquent, une autre formulation des politiques de l'éducation.

2.2 Ombres dans le bilan éducatif

Personne ne devrait être surpris si l'on affirme que, dans un «bilan» de la scolarisation qui serait établi après des décennies de progrès considérables et apparemment irréversibles, se trouve un «passif». Dans la phase de révision qui va s'ouvrir, il y a une réflexion critique à mener sur ce passif, dont les éléments les plus importants sont les suivants:

- Les difficultés de fonctionnement des établissements éducatifs causées par la nature institutionnelle de l'enseignement sont encore partout difficilement maîtrisables. Des efforts considérables et permanents de réformes, d'innovations, d'affectation de ressources, n'ont pas permis jusqu'ici de résoudre la plupart des dysfonctionnements des institutions éducatives et de résorber un malaise qui est ressenti par la plupart des utilisateurs du système éducatif. L'entreprise scolaire publique n'a pas encore réussi à valoriser la culture populaire et continue à être le lieu privilégié de l'élaboration et de la transmission d'une culture académique et savante.
- L'accès à l'éducation n'est pas toujours égal pour tous: les équipements éducatifs dans les zones rurales ne sont pas comparables à ceux existant dans les zones urbaines et bien des doutes subsistent sur la possibilité de parvenir à faire disparaître des différences qui sont aussi bien quantitatives que qualitatives et qui sont profondément ancrées dans des structures sociales plus rigides qu'on le croyait. Les systèmes éducatifs sont restés de ce point de vue fortement inégalitaires. L'accumulation d'échecs successifs, l'impossibilité d'éviter l'exclusion scolaire prédispose les jeunes – des classes populaires notamment – à vivre leur scolarité et leurs premières expériences de travail comme un non-sens, comme un gâchis, c'est-à-dire dans l'absence d'un «projet» cohérent et positif.
- Le malaise – voire les conduites de rejet – des jeunes face à l'enseignement, particulièrement évident dans les établissements scolaires urbains et de la périphérie des grandes villes, sont importants malgré «les doses» massives d'éducation reçues pendant les an-

nées passées à l'école. L'école est plus que jamais perçue par une grande partie de ses utilisateurs comme un enclos fermé, dans lequel on projette une vision du monde désuète et étrangère à la vie quotidienne.

- Les conditions dans lesquelles s'effectuent «l'entrée dans la vie» pour les jeunes dans les sociétés contemporaines restent difficiles et on est loin de connaître correctement le rôle que joue l'enseignement à ce sujet, en particulier le fait que l'école infléchit les comportements vis-à-vis du travail et des modes de vie et que, malgré elle, elle «manipule les aspirations» en incitant les enfants et leurs familles de certains milieux modestes à attendre du système scolaire ce que celui-ci apportait à l'époque où ils n'y avaient pas encore accès (Bourdieu, 1980). Pour certaines couches sociales, l'école continue à être perçue comme un instrument déterminant de la réussite sociale, bien qu'il ne le soit pas tout à fait (Jencks, 1971).
- Les possibilités de reprendre des études à plein temps ou à temps partiel indépendamment des certificats obtenus pendant la scolarité initiale restent – à quelques exceptions près – limitées comme le démontrent les difficultés à organiser un système d'éducation récurrente ou les résistances des universités à modifier leurs conditions d'accès.
- Malgré de nombreuses réformes visant à promouvoir un enseignement polyvalent et moins cloisonné, la permanence du système sélectif a maintenu ou recrée d'autres discriminations et conserve au système sa complexité, ce caractère de labyrinthe avec des voies étroites, des passerelles, des impasses, au sein duquel il est difficile de se retrouver pour ceux qui ne bénéficient pas du «guidage» ou du fil d'Ariane que leur confère leur milieu d'origine et que les services d'information et d'orientation essaient vainement de leur apporter.
- Le système éducatif reste la voie sacrée d'accès à la connaissance. Or, le modèle d'acquisition et de sélection des connaissances adopté par l'institution scolaire (par une accumulation systématique des savoirs) est dépassé et ne valorise ni les sciences, les techniques et les objectifs de notre époque, ni le caractère probabiliste de la vie. (Il est significatif que, récemment aux Etats-Unis, comme vers 1958 au moment du lancement du premier Spoutnik, on a recommencé à se préoccuper de l'état des sciences de l'univers et des mathématiques et à en dénoncer le retard face au succès et à la popularité qu'elles conservent en URSS).
- Les professionnels de l'enseignement ont essayé depuis une dizaine d'années d'améliorer les prestations des institutions publiques d'enseignement en expérimentant différents modèles d'organisation des établissements scolaires et de soutien aux enseignants. Dans certains pays (USA, Royaume-Uni, Pays scandinaves, Pays-Bas), les innovations et les recherches réalisées à cet effet ont été très nombreuses, mais les conclusions des études d'évaluation sont dans une grande partie décevantes: les rendements scolaires ne s'améliorent pas pour autant; les comportements des enseignants ne se modifient pas substantiellement (Emerick et al., 1977; Bolam et al., 1978; Fullan, 1979).

Pourquoi donc les stratégies d'intervention visant à améliorer les performances scolaires n'ont pas l'impact souhaité et quels sont les facteurs de rigidité qui s'opposent à la transformation du fonctionnement de l'institution scolaire? Les progrès statistiques de la scolarisation ont été certainement importants, cependant les progrès qualitatifs restent plus difficiles à apprécier et ils paraissent, en tout cas, au vu des observations critiques qui précèdent, limités par rapport aux espoirs, aux intentions, aux attentes et aux efforts déployés. C'est pourquoi le moment est venu d'établir tout d'abord un bilan précis des politiques d'éducation passées et de se demander comment l'éventuel passif peut être corrigé et résorbé.

3. Modèles explicatifs

«Schooling does make a difference» (Rutter et al., 1979)

«Equalising the quality of high schools would reduce cognitive inequality by one per cent or less» (Jencks et al., 1972)

Avant d'envisager les solutions possibles, il convient de rechercher avant tout les causes à l'origine des dysfonctionnements ou des insuccès. Deux modèles explicatifs sont habituellement suggérés (le modèle focalisé sur des causes uniquement exogènes au système sera écarté, car peu intéressant pour l'optique institutionnelle de cette réflexion axée sur l'observation du champ scolaire):

- (i) des causes structurelles, intrinsèques à la nature du système même d'éducation publique, qui du fait d'être obligatoire et étatique subit tous les processus qui se manifestent à l'intérieur d'une structure bureaucratique et hiérarchisée, et, plus grave encore, influence la nature des processus éducatifs en imposant un seul modèle de transmission des connaissances et d'apprentissage.
- (ii) des causes conjoncturelles ou occasionnelles qui ne remettent pas en discussion la nature du système, qui est perfectible et irremplaçable, mais son seul mode de fonctionnement: l'éducation peut sans cesse être améliorée et développée. C'est le schéma d'explication qui implicitement a guidé les politiques des années 70.

Dans l'optique d'un réexamen critique de la situation éducative, ces deux approches radicalement opposées (dans un cas, le système est mauvais et «pervers»; dans l'autre, le système est bon, mais son fonctionnement est mauvais) doivent être simultanément prises en compte et discutées si l'on veut identifier avec une approximation suffisante la nature du malaise scolaire et, par conséquent, élaborer des orientations politiques qui ne soient pas simplement des plans de restauration.

Le recours à l'explication conjoncturelle devrait impliquer, pour être efficace, une multiplication des études d'évaluation relatives à la productivité du système, des analyses approfondies des dysfonctionnements internes, qui auraient été observés, l'élaboration de correctifs qui devraient améliorer le rendement des institutions scolaires, mesuré en fonction du niveau des prestations cognitives des utilisateurs. Cette stratégie axée sur la différenciation accrue et l'accroissement de l'offre éducative suppose la mise en oeuvre d'une politique de réforme de nature expansionniste qui vise à consolider le système d'enseignement.

Dans cette optique, la réforme permanente du système d'éducation public est non seulement souhaitée, mais est aussi nécessaire.

Le recours à l'explication structurelle amène à s'interroger sur les finalités du système éducatif plus que sur ses modalités de fonctionnement et plus précisément sur la distinction qui isole le champ institutionnel de l'école, par nature éducative, de l'environnement social, économique, culturel, qui n'aurait en soi aucune valeur éducative. En d'autres termes, il convient de vérifier si l'étendue du champ éducatif et la complexité de la structure de l'appareil scolaire qui l'organise, se justifient par rapport au but principal de l'éducation qui est la promotion du niveau culturel et de l'autonomie des individus et des groupes, c'est-à-dire leur émancipation sociale.

Les deux modèles explicatifs du passif (l'explication conjoncturelle et celle structurelle) amènent à identifier deux directions possibles de développement ou deux tendances d'évolution des politiques d'éducation dans le futur (après avoir écarté le modèle conservateur qui consisterait à revenir en arrière et à remettre en cause l'école polyvalente, la gé-

néralisation de l'éducation secondaire, la diversification des programmes d'enseignement, l'enseignement individualisé et différencié, etc.):

- (i) une tendance centrée sur le système qui viserait – dans une certaine continuité avec les politiques suivies pendant les années 70 – à étudier les correctifs et les perfectionnements nécessaires pour améliorer la qualité de l'offre éducative, à mettre au point des projets de réforme de l'organisation qui permettrait de mieux rationaliser le fonctionnement et la gestion du système, à élaborer des plans de développement compatibles avec les restrictions des ressources et qui tireraient meilleur parti des changements sociaux et techniques pour assurer une expansion ultérieure du système d'enseignement existant. Le champ principal de l'action politique serait, de ce point de vue, le centre du système public d'éducation. Les problèmes de gestion des structures du réseau éducatif constitueraient l'axe principal d'une politique de consolidation et de croissance modérée qui viserait à tirer le meilleur profit des équipements existants et à régler plus convenablement le flux des utilisateurs à l'intérieur du système;
- (ii) une tendance centrée sur les demandes qui s'appliquerait à acquérir une connaissance plus approfondie des déterminants des demandes d'éducation des individus, des groupes sociaux, des entreprises, des services, des unités de production et d'utilisation, compte tenu des changements socio-économiques attendus dans l'avenir. Le champ principal de l'action politique serait dans cette optique la périphérie du système public d'éducation. Les problèmes posés par la formation et l'évolution de la demande éducative constitueraient l'objet principal des analyses préparatoires à la mise en oeuvre de réformes de l'organisation scolaire visant à parer aux insuffisances de l'offre ou à capter des demandes qui n'ont pas été jusqu'ici prises en compte.

4. La demande éducative

«Redonner l'initiative et la responsabilité à celui qui apprend ou à celui qui l'aide à apprendre».
(Ivan Illich, 1971)

Les politiques de l'éducation mises en oeuvre jusqu'ici ont été essentiellement des politiques (quantitatives et qualitatives) de l'offre, fondées sur la présomption (implicite et explicite) d'une adéquation de l'offre à la demande. L'existence d'un système public d'éducation, hautement différencié et étendu, fonctionnant dans une situation de quasi-monopole, jouissant d'une autonomie politique et administrative forte nous amène à nous interroger sur l'opportunité de poursuivre cette orientation politique. A l'inverse, il nous semble que l'attention devrait se concentrer sur les mécanismes déterminant la demande d'éducation des individus et des groupes pour déboucher sur une politique de la demande. Les changements économiques, technologiques et sociaux qui ont affecté les conditions de vie et les rapports sociaux dans les pays Membres tout le long de ces dernières décennies devraient avoir eu des répercussions sur la formulation de la demande éducative. Un cas exemplaire et aigu est l'incidence sur la demande éducative et de formation des modifications de l'organisation du travail, des changements des conditions d'emploi et surtout de la croissance du chômage, en particulier chez les jeunes à la recherche d'un premier emploi. Un second phénomène à examiner serait les conditions éducatives nouvelles engendrées par le développement de l'informatique et, en particulier, de la télématique dont la diffusion est susceptible de modifier les processus de diffusion des connaissances, d'accès à l'information et probablement aussi les modèles d'interaction sociale. Un autre domaine est celui de la vie des ménages où de nouvelles formes d'organisation de la vie familiale sont en

train de modifier les interactions entre générations avec des répercussions sur la nature des besoins et des projets éducatifs des parents, des enfants et des adolescents.

L'intérêt à l'égard de la demande est un indice du renouveau des préoccupations pour la valorisation des ressources humaines dans les sociétés post-industrielles. Dans les pays occidentaux pourvus de technologies avancées, mais pauvres en matières de base coûteuses et rares, le capital intellectuel est devenu de plus en plus un facteur de production; le développement des qualifications humaines et la valorisation du facteur travail sont des conditions indispensables pour assurer un processus permanent d'innovation technologique, pour exploiter les avantages comparatifs que détiennent certaines de leurs industries et développer des processus de production à haute intensité de qualification (4). En terme de formation, cette évolution induit une double demande qui constitue des préalables à ces changements; d'une part, une élévation du niveau de culture générale, notamment scientifique et mathématique de la population active engagée dans les secteurs «avancés» de l'économie, d'autre part, une élévation des niveaux et un entretien des qualifications techniques d'une population active confrontée à des problèmes d'adaptation, d'innovation, de recyclage et de mobilité suscités par l'évolution technologique et le développement des activités d'information (le Japon s'est largement engagé dans cette voie).

Cependant, la production et les impératifs économiques ne sont pas les seules influences qui s'exercent sur la demande éducative. La complexité croissante de nos sociétés va créer de nouvelles demandes éducatives, soit parce que les individus et les groupes souhaiteront élaborer des formes de vie sociale combinant le degré maximum possible de décentralisation avec le minimum nécessaire de centralisation et renforcer leurs capacités d'indépendance face à l'extension des moyens de communication. Les demandes de services collectifs ou «aménités» tels que l'éducation vont se substituer à des demandes de biens traditionnels en voie de saturation. On peut douter que le système éducatif public, avec ses limites structurelles, financières et pédagogiques et son caractère monopoliste puisse faire face à ces demandes potentielles, diversifiées et considérables à la fois, qui devraient se révéler au cours des années 80, en offrant, produisant et finançant les services pour y répondre. La réponse immédiate – et qui est d'ailleurs amorcée – est de «solvabiliser» ces demandes, c'est-à-dire de les satisfaire par le marché et le secteur privé avec, dans certains cas, les risques d'exclusion de certains utilisateurs issus des milieux défavorisés et, donc, d'une accentuation des inégalités, mais aussi souvent une plus grande capacité à innover (qui ne s'explique pas uniquement par des raisons financières). Comment protéger et garantir le caractère social et la nature collective (mais pas nécessairement étatique) de ces services, sans pour autant attendre que l'Etat, au nom de l'intérêt général et de l'égalité des chances assure un quasi-monopole de la production et du financement de ces services – en particulier du secteur périphérique (CERI/OCDE, 1981)? Dans le cas où ni le marché, ni l'Etat ne semblent capables de répondre dans le futur aux nouvelles demandes sociales, c'est-à-dire dans le cas où ni l'un ni l'autre ne parviennent à assurer une affectation efficace des ressources et à corriger leurs insuffisances et leurs échecs respectifs passés, est-il possible de concilier le caractère collectif (au sens des biens et services collectifs par opposition aux biens privés acquis sur le marché) de l'éducation avec une capacité à innover et à répondre à des demandes diversifiées?

A travers l'observation des initiatives populaires, des revendications locales, des mouvements innovatifs de cette dernière décennie, on entrevoit l'émergence d'une nouvelle conception des relations entre le système éducatif et l'Etat, qui implique une renégociation des rapports entre les usagers et les prestataires de services à l'intérieur du système public d'éducation. Cette conception prend corps dans la tendance centrée sur les demandes qui

viseraient à promouvoir des services (par opposition à un système), pourvus d'une capacité d'interprétation de la réalité et des changements sociaux, technologiques et économiques, supérieure à celle des structures scolaires constitutives du système d'éducation actuel et surtout faisant preuve d'une flexibilité plus élevée face aux changements en cours dans une société où les mécanismes de production et la diffusion des connaissances sont en train d'être profondément bouleversés. D'où la nécessité de promouvoir, à côté du secteur public traditionnel et dans une relation de concurrence et de complémentarité, un autre secteur éducatif décentralisé et diversifié, sans but lucratif, et d'intérêt collectif, à travers des initiatives locales, des collectivités ou des groupes d'usagers prélevant des ressources tant publiques que privées, et où l'Etat aurait un rôle d'incitateur et exercerait un contrôle minimum (sur l'utilisation des fonds publics et sur certaines normes pédagogiques) (Delors, 1980). La forte diversification d'un tel secteur risque évidemment de créer une segmentation des activités éducatives et de nouvelles disparités. Par contre, elle pourrait permettre de rendre aux services éducatifs le caractère créatif et productif qu'une conception trop étroitement redistributive des politiques d'égalité des chances du Welfare State avait quelque peu perdue de vue (OCDE, 1981). Un tel secteur autogéré concilierait l'intérêt collectif et l'initiative individuelle ou de groupes, combinerait des financements publics et privés et constituerait un réseau de communautés éducatives autonomes.

Ueber die Verwaltung der Neuerung zur Neuerung der Verwaltung: Grundlagen für eine neue Formulation der Erziehungspolitik

Erziehungspolitik macht eine Krise durch: nach einer Zeit starker Ausdehnung von Erziehungssystemen, die einem gewissen Anspruch durch Erziehung die meisten sozialen Probleme zu lösen können entsprach, beobachtet man seit ungefähr 10 Jahren ein merkliches Nachlassen der Vermehrung Erziehungssysteme. Im Namen eines Realismus, der sowie von der Verkürzung der Kredite wie von dem Rückgang der Nachfrage abzuleiten ist, sind die Objekte weniger ehrgeizig geworden: man begnügt sich das Erziehungssystem im status quo zu verwalten, nicht weil es in sich gut ist, sondern mehr weil es an einer alternativen Strategie fehlt, die glaubenswürdig wäre. Das System ist schwerfällig, seine Wirksamkeit ist zweifelhaft und seine Wandelfähigkeit ist begrenzt.

Dieser Aufsatz untersucht diese Entwicklung, die die Erziehungspolitik in eine Sackgasse geführt hat. Er offenbart die Notwendigkeit, die erziehungspolitischen Ueberlegungen auf einen neuen Kurs zu bringen. Man fragt sich, ob es nicht die Gelegenheit gäbe, anstatt sich weiter mit Schulstrukturen zu befassen, die bis jetzt das traditionelle Eingriffsgebiet dieser Politik verkörpert haben, den Handlungskurs an die Peripherie des Erziehungssystems zu versetzen; dort hat sich ein Randerziehungssektor stark und vielseitig entwickelt, der reich an Möglichkeiten ist. Dieser Sektor ist noch unbekannt und seine Anpassungsfähigkeit könnte den Erziehungsstellen ihren schöpferischen und produktiven Charakter zurückerstatten, den sie verloren hatten oder vielleicht niemals besaßen.

From the administration of innovation to the innovation of administration. Elements for a reformulation of educational policies.

Educational policies are in crisis: after a period of great expansion of educational systems, tied to a certain claim that education could resolve most social problems, we observed during the past ten years a slight slowdown in the growth of educational systems.

In the name of a realism imposed as much by shrinking budgets as by weakening demand, the objectives have become less ambitious: we have concentrated on the management of the educational system as it is, not because of its inherent goodness but rather for lack of a believable alternative strategy. The system is unwieldy, its efficiency doubtful and its capacity for change limited. The article analyses the evolution which has led educational policies to an impasse. It emphasizes the necessity for a change in perspective and a reorientation of the political reflection on education. Instead of continuing to deal with school structures, which, until now, have constituted the traditional area of intervention for these policies, we wonder whether it would not be preferable to move the center of activity closer to the outlying areas of the educational system. There, a marginal but diversified educational sector proliferates, rich in potential, but barely understood. However, its flexibility could give educational services a more creative and productive character which they have lost or which, perhaps, they have never possessed.

NOTES

- 1 Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent ni le Secrétariat de l'OCDE ni les autorités nationales intéressées.
- 2 Nous remercions nos collègues Carla Fasano, Daniel Blot, et Jean Ader, de leurs commentaires à la première version de ce texte. Ils nous ont apporté des suggestions utiles, en partie insérées dans la version présentée ici, qui nous ont permis de préciser notre analyse.
- 3 Cette phase a été parfois largement amorcée par la mise en place d'un réseau d'écoles privées (religieuses, communautaires) qui seront sous des formes variées intégrées dans le système éducatif national public ainsi que par un long travail de nature législative qui s'est étendu parfois sur une période de 50 ans (Furet et Ozouf, 1977), grâce auquel s'est progressivement structurée l'institution scolaire d'Etat dans la première moitié du 19e siècle.
- 4 La qualification du travail n'est-elle pas en train de devenir la base de l'échange international? Les pays riches en capital humain ont tendance à produire et exporter des biens à haute intensité de travail qualifié et à importer des biens à forte intensité de travail non qualifié.

BIBLIOGRAPHIE

- Bell D.*: The coming of post-industrial society. New York: Basic Books 1973.
- Bolam R., Smith G., Canter H.*: L.E.A. Advisers and the Mechanism of Innovation. N. F. E. R.: Londres, 1978.
- Bourdieu P.*: Développement de la scolarisation et transformation des aspirations. Dans: Les jeunes et le premier emploi. Actes du Colloque organisé par l'Association des Ages. Documentation Française: Paris, 1980.
- CERI/OCDE*: Les politiques de l'enfance. Paris (sous presse), 1981.
- Dahrendorf R.*: Towards the hegemony of post-modern values. In: New Society, 1979, November 15, 360-362.
- Delors J., Gaudin J.*: Pour la création d'un troisième secteur. Dans: Problèmes Economiques, La Documentation Française, 1979, no 1016.
- Emrick J. A., Peterson S. M., Agarwala-Rogers R.*: Evaluation at the National Diffusion Network: Volume I: Findings and Recommendations. Menlo Park, C.A.: Stanford Research Institute, 1977.
- Fullan M.*: School Focused INSET in Canada. Paris, OCDE, 1979.
- Furet F., Ozouf J.*: Lire et écrire. L'alphabétisation des Français de Calvin à Jules Ferry. Paris: Ed. de Minuit, 1977.
- Gruson P.*: L'Etat enseignant. Paris: Mouton, 1978.
- Illich I.*: Une société sans école. Paris: Seuil, 1971.
- Inglehart R.*: The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Jencks Chr.*: Inequality. A reassessment of the effect of family and schooling in America: Basic Books N. Y., 1972.
- OCDE*: Face au futur: Pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible. Paris: OCDE, 1979.
- OCDE*: L'Etat protecteur en crise. Rapport de la Conférence sur les politiques sociales dans les années 80. Paris: OCDE, 1981.
- Rutter M., Maughan B., Mortimore P., Ouston J.*: Fifteen Thousand Hours. Secondary schools and their effects on children. Londres: Open Books, 1979.
- Toffler A.*: The Third Wave. William Morrow & Company, Inc., New York: 1980.