

Déconcentration, décentralisation et autonomie des établissements en France (1981-2003) : d'un renouvellement des moyens de l'égalité au management en réseau

Autor(en): **Derouet, Jean-Louis**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften = Revue suisse des sciences de l'éducation = Rivista svizzera di scienze dell'educazione**

Band (Jahr): **26 (2004)**

Heft 1

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-786754>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Déconcentration, décentralisation et autonomie des établissements en France (1981-2003). D'un renouvellement des moyens de l'égalité au management en réseau

Jean-Louis Derouet

La France a vécu entre 1981 et 2003 une révolution copernicienne dans la conception de sa politique d'éducation. Elle a abandonné une conception où la justice et l'efficacité passaient par la centralisation et même la standardisation du système pour passer à une autre qui repose sur la prise en compte des spécificités locales et l'autonomie des établissements. L'article analyse la mise en place de ce nouveau référentiel. Il n'est certes pas de pure rhétorique mais l'ancienne culture demeure très forte. Quelle est donc sa puissance de mise en forme de la réalité? Quels sont aussi ses effets? Différents indicateurs montrent que les inégalités entre les établissements s'accroissent. Est-ce une conséquence de cette politique? Il introduit aussi une réflexion sur un glissement de sens. Au début des années 1980, l'autonomie des établissements a été présentée comme un moyen de rendre plus réelle la promesse d'égalité des chances portée par l'État-Providence. À la fin des années 1990, elle apparaît comme la base d'un mode de management qui s'inspire de celui qui a permis au capitalisme de sortir de la crise de 1973: des unités déconcentrées, une régulation locale par gouvernance, une structuration en réseau reposant sur des normes de qualité internationales.

La France vit depuis le début des années quatre-vingt un changement de forme de son système éducatif. C'était, dans les années soixante et soixante-dix, le système le plus centralisé du monde. En 1981, la rénovation des collèges a introduit la notion de projet d'établissement. Celle-ci ne remet pas en cause des principes auxquels la société française est très attachée: les programmes d'enseignement, les examens, le recrutement des enseignants restent de la responsabilité du centre. Mais, à l'intérieur de ce cadre, chaque établissement a le droit de choisir les moyens qui lui permettent d'atteindre les objectifs définis au niveau national. Cette notion s'est très vite étendue et la loi de 1989 en a fait une règle commune pour tous les établissements: écoles, collèges et lycées.

La France se situe donc entre deux conceptions de son système éducatif. Une conception pyramidale qui correspond à la centralisation: le bien commun est défini au Ministère de l'Éducation nationale et chaque établissement est une

unité d'exécution. Et une conception nouvelle fondée sur l'autonomie des établissements. C'est chaque établissement qui, à l'intérieur d'un cadre national progressivement déréglementé, construit une définition du bien commun local. Et les liens qui constituent aujourd'hui le système éducatif sont appelés à se reconstruire à partir d'un réseau de conventions partant des établissements. Conventions avec les collectivités territoriales (commune, département, région) qui apportent aux établissements des ressources complémentaires; conventions avec les entreprises ou les associations. Conventions même avec l'ancienne hiérarchie de l'Éducation nationale: celle-ci ne garde son pouvoir de contrôle que pour les cas de dérive exceptionnelle. Dans la majorité des cas, elle est appelée à se reconvertir en instance d'aide et de conseil au service des établissements.

La réalité se situe bien sûr entre ces deux images. Même si la conception pyramidale est universellement rejetée, elle demeure très forte dans les règlements et les routines des responsables administratifs et les acteurs sociaux sont lents à se mobiliser pour exploiter une autonomie qui leur a été octroyée (Derouet, 1999). Le mouvement qui avait été rapide dans les années quatre-vingt, s'est donc beaucoup ralenti dans les années quatre-vingt-dix. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord des alternances politiques: le principe de la décentralisation n'est en soi ni de droite ni de gauche. Il a des partisans et des adversaires dans les deux camps. Les circonstances historiques ont toutefois fait que les décisions concernant l'autonomie des établissements ont été prises dans les premiers mois de la présidence de François Mitterrand. Les ministères de droite ont donc marqué leurs distances par rapport à cet héritage. L'essentiel est cependant ailleurs: il réside dans de réelles difficultés de mise en œuvre du projet. La plupart peuvent être résumées par la question de la coordination de l'action, que ce soit à l'intérieur des établissements ou dans l'administration de l'éducation. Il importe donc de faire d'abord le point sur l'état réel de la décentralisation, puis de s'interroger sur les problèmes de coordination de l'action qu'elle pose, à l'intérieur des établissements et à l'extérieur dans la construction d'un système administratif moins dirigé mais plus, ou mieux, piloté. Il faut ensuite s'interroger sur le sens politique de l'opération. Au début des années 1980, l'autonomie des établissements était justifiée par un renouvellement des moyens de l'État-Providence. La standardisation avait échoué à assurer l'égalité des chances. La France change de référentiel, s'inspire du modèle anglo-saxon et essaie la diversification. Tout en respectant le cadre national (programme, diplômes, statuts des fonctionnaires, etc.) chaque établissement devait trouver des moyens différents d'atteindre les objectifs d'égalité, en tenant compte des réalités locales. Cette orientation était très fortement affirmée dans les ZEP qui s'inspirent de la notion d'inégalités justes (Rawls, 1987), mais elle était présente partout.

Le souci managérial était bien sûr déjà présent. L'influence de la sociologie des organisations de Michel Crozier (1964, 1997) était très forte dans le cabinet du ministre Alain Savary qui a lancé cette politique en 1981-1982. Il s'agissait de

débureaucratiser l'Éducation nationale en renforçant les responsabilités des cellules de base et les droits des usagers. Un glissement s'est peu à peu opéré qui a gardé la forme (l'autonomie des établissements, l'intérêt pour un gouvernement territorial de l'éducation) mais qui en a modifié le sens. Une régulation locale fondée sur des normes de qualité, un management par projet qui laisse une large place à l'initiative des acteurs mais qui évalue ensuite leurs performances de façon assez dure, une structuration en réseau des établissements ... la France s'inscrit dans le mouvement porté par les organisations internationales. Pour aller vite, on pourrait dire que la Communauté européenne propose au monde de l'éducation de sortir de la crise ouverte en 1968, selon le même modèle qui a permis au capitalisme de sortir de la crise de 1973 (Boltanski & Chiapello, 1999). Dans les deux cas, l'établissement scolaire constitue l'unité de base et cet intérêt pour le territoire peut faire croire à une continuité. C'est bien sûr sur cette ambiguïté que joue ce qu'on appelle aujourd'hui le social-libéralisme. En effet, le paradoxe est que cette évolution s'est opérée, du moins en France, dans une période où le parti socialiste a été au pouvoir, même si ce pouvoir a été partagé lors de différentes «cohabitations». Le sens de l'intérêt pour le local n'en a pas moins profondément changé. On passe d'une tentative de renouvellement des moyens de l'État-Providence à une régulation libérale du marché des formations.

La réalité de la déconcentration et de la décentralisation en France en 1999: la montée du pouvoir des collectivités territoriales et les limites de l'initiative pédagogique

L'autonomie des établissements correspond à deux mouvements parallèles mais qu'il importe de distinguer. Un mouvement de déconcentration interne à l'Éducation nationale: des compétences qui étaient du domaine du Ministère de l'Éducation nationale passent à l'échelon régional (Rectorat), des compétences rectorales passent aux Inspections académiques et aux établissements¹. Ce mouvement est important, mais il conserve l'exterritorialité de l'Éducation nationale par rapport aux pouvoirs locaux. Historiquement, l'École de la République s'est construite contre les communautés, qui étaient dominées par les notables et l'Église. Les enseignants restent très attachés à cette tradition. Dans les années quatre-vingt, ils ont accepté – sans enthousiasme – une déconcentration interne à l'Éducation nationale, mais sont restés très méfiants vis-à-vis de la décentralisation proprement dite, qui soumettrait les établissements au pouvoir des collectivités territoriales. Le système éducatif français n'est donc totalement décentralisé que sur un seul point: celui du patrimoine immobilier (Derouet-Besson, 1998). La pratique est un peu différente de la théorie législative mais les collectivités territoriales ont été très prudentes dans l'exercice de leurs droits dans les premières années. D'abord parce qu'elles n'avaient pas de services compétents pour traiter les affaires scolaires: il fallait qu'elles se créent un corps de cadres ca-

pables de dialoguer avec les services de l'Éducation nationale. Surtout, elles craignaient les réactions du corps enseignant, fortement syndicalisé à gauche alors que la plus grande partie des Conseils généraux et régionaux était de droite. Les collectivités territoriales se sont donc contentées d'offrir des ressources complémentaires à des établissements ou à des équipes qui voulaient prendre des initiatives. Et cette stratégie a réussi. La subvention d'équilibre que l'État attribue aux établissements devient de plus en plus insuffisante. Celle-ci n'a pratiquement pas augmenté en francs constants depuis la crise du pétrole de 1973 alors que les frais de chauffage et d'éclairage se sont considérablement accrus. Cette subvention permet un fonctionnement minimal des établissements, mais elle n'offre aucune marge de manœuvre. Dès qu'un établissement ou un groupe d'enseignants veut exploiter les possibilités qu'offre l'autonomie, il doit trouver des financements extérieurs. Les bailleurs de fonds sont en général les collectivités territoriales, ou quelquefois les entreprises pour les établissements techniques. Cela explique que la part des collectivités territoriales dans la dépense d'éducation ait presque triplé depuis le début des années quatre-vingt: elle était de 7% en 1984 et est passée à 20% en 1997. Ce pourcentage reste réduit car l'essentiel de la dépense d'éducation est représenté par les salaires des personnels, qui sont des fonctionnaires de l'État. Mais il n'est pas négligeable si l'on considère les dépenses de fonctionnement et surtout c'est cette intervention qui permet aux établissements d'exprimer leur différence.

La créativité pédagogique, qui devrait utiliser ces ressources pour adapter l'enseignement aux caractéristiques de chaque public, reste très en retrait. L'analyse des projets d'établissement montre plusieurs lacunes. Les projets sont souvent des montages de prescriptions nationales dont il n'est pas sûr qu'elles correspondent aux problèmes spécifiques des établissements. La mode est une année au soutien lecture, une autre à l'aide aux devoirs, une troisième aux dispositifs de médiation pour prévenir la violence ... En outre, ces mesures sont juxtaposées dans des catalogues interminables qui montrent que les acteurs n'ont pas conscience d'une unité de l'établissement (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale, 1998, p. 57-120). Les collectivités territoriales ont pour le moment accompagné ce mouvement, mais on peut se demander si cette bonne volonté va durer. D'autant que la montée des problèmes liés au chômage, à l'exclusion ou à la violence les amène à déplacer leurs investissements.

La gestion de l'autonomie des établissements au quotidien: réintroduire la pédagogie dans le projet et passer de la recherche de l'accord à une réflexion sur la coordination de l'action

Quelles conditions permettraient de donner corps à l'autonomie des établissements? La première concerne sans doute le recrutement et la formation des chefs d'établissement. Les différences entre les établissements sont souvent des diffé-

rences entre les chefs d'établissement. Cette fonction est passée en quelques années d'une définition fondée sur la régularité administrative à de nouvelles exigences: animer une équipe pédagogique et coordonner les efforts d'un territoire autour d'un projet éducatif. Des efforts ont été accomplis pour améliorer le recrutement des chefs d'établissement, mais ni la formation, ni la rémunération ne se situent au niveau de ces nouvelles responsabilités. Une deuxième porte sur la place des savoirs et de la pédagogie dans le projet d'établissement. Au début des années quatre-vingt, la notion a été définie dans le prolongement des initiatives des années soixante-dix qui avaient pour but d'aménager la vie scolaire ou de développer des actions exceptionnelles: monter un spectacle, organiser un voyage. Elle s'est étendue au soutien scolaire (aide aux devoirs, tutorat méthodologique) mais s'arrête, pour le moment, au seuil de la salle de classe. Le projet travaille sur l'organisation (groupe de niveau, emplois du temps souples, etc.) mais ni sur les contenus ni sur les méthodes de l'enseignement ordinaire. Cette discrétion a peut-être constitué une précaution utile: les enseignants tiennent beaucoup à leur indépendance et ils n'étaient pas prêts, au début des années quatre-vingt, à ouvrir leur domaine réservé. Aujourd'hui, elle constitue un handicap. Il n'est certes pas question de remettre en cause les programmes nationaux et la liberté pédagogique des enseignants. Mais, au-delà de ces deux principes, il est clair que les établissements adaptent leur enseignement à leur public. Les mêmes enseignants qui affirment leur attachement aux programmes nationaux expliquent à leurs jeunes collègues: «*Ici, ce n'est pas la peine d'enseigner telle partie du programme, les élèves n'ont pas le niveau*» ou «*Ça ne les intéresse pas*» ou «*Ça ne leur servira à rien*». «*Ici il faut insister sur l'orthographe, la méthode, etc.*». Il devrait être possible de rendre ces débats un peu plus publics, et ces choix un peu plus conscients et coordonnés. Le problème est de trouver les structures de concertation adaptées et de les rendre compatibles avec l'emploi de temps des enseignants.

Une troisième condition, peut-être la principale, renvoie à la philosophie sociale qui a inspiré la décentralisation. Les décisions concernant l'autonomie des établissements sont très liées au travail de la critique dans les années soixante et soixante-dix. L'échec de la réforme Haby, votée en 1975, a montré qu'il était impossible d'accorder le système éducatif à partir d'une seule référence, que ce soit l'égalité des chances, la recherche de l'efficacité, le service des consommateurs, le bonheur des enfants ou les droits des familles et des communautés. Toutes ces références sont aujourd'hui à égalité et il est impossible de trouver un compromis qui fasse accord à l'échelle nationale. La décentralisation fait le pari que, si tous ces principes sont égaux au plan philosophique, ils ne sont pas tous également adaptés à une situation. Il devrait donc être possible de négocier, au niveau local de nouveaux compromis, tous un peu différents les uns des autres, mais qui resteront à l'intérieur d'un cadre commun et permettront de réaccorder le système éducatif (Derouet, 1992). L'idée est sans doute juste, mais la réflexion a été in-

suffisante sur sa mise en œuvre. Au début des années quatre-vingt, le ministre Alain Savary et ses conseillers partageaient une vision optimiste du social. Leur hypothèse était qu'après un temps de débat, les acteurs convergeraient vers un accord sur le bien commun local. Or cette hypothèse n'est pas vérifiée. Même si la diversité des principes de référence est un peu moindre à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale, il n'y a pas de raison pour que le débat aboutisse à un accord. Son mouvement naturel est au contraire de s'étendre. Lorsque les partisans d'un principe se trouvent en difficulté, ils ont naturellement tendance à mobiliser d'autres forces, d'autres ressources que celles qui ont abouti à l'équilibre qui leur est défavorable. Et donc à élargir le cadre du débat. Dans nos études, nous ne voyons le débat converger vers un accord que lorsqu'il y a une pression extérieure: l'autorité d'un chef d'établissement ou la crainte de la violence des élèves (Derouet & Dutercq, 1997). Ce constat suscite immédiatement une autre interrogation: toutes les études montrent bien qu'il existe une identité et même un effet des établissements. Si ceux-ci ne résultent pas d'un accord entre les acteurs, à quoi tiennent-ils? Il nous semble qu'il faut passer de la notion d'accord à celle de coordination de l'action. Il y a plusieurs façons, pour des acteurs sociaux, de coordonner leur action. L'accord sur les principes est évidemment la plus noble et la plus démocratique. Mais il y en a d'autres. Il nous semble qu'aujourd'hui, la cohésion de beaucoup d'établissements scolaires français repose sur la convergence de points de vue opposés sur des dispositifs semblables d'encadrement des élèves (Derouet, 1999).

Ainsi, tous les observateurs sont frappés, depuis la fin des années quatre-vingt, par la remontée de la pratique des examens blancs. Il s'agit, deux ou trois fois par an, de faire passer aux élèves l'examen qu'ils préparent, le brevet au collège, le baccalauréat au lycée. Mais «à blanc», comme l'on parle «d'un tir à blanc» lorsqu'il n'y a pas de balle dans la cartouche qui est tirée. Ces examens blancs sont très contraignants pour les élèves, qui doivent réviser tout le programme, mais aussi pour les enseignants. Non seulement cela fait beaucoup de copies à corriger, mais cela suppose que tous les enseignants d'une même discipline se mettent d'accord sur un sujet d'examen et sur un barème de notation, qu'ils aient tous enseigné les mêmes parties du programme au même moment, et que la qualité de cet enseignement soit soumise à une évaluation publique. Cette pratique était courante avant 1968 et elle avait été abandonnée dans les années soixante-dix comme trop traumatisante pour les élèves. Pourquoi fait-elle accord aujourd'hui? C'est que plusieurs logiques convergent sur ce dispositif. La logique de l'efficacité bien sûr. Pour être performant, il faut s'entraîner. Et celle du marché: les parents apprécient beaucoup les examens blancs. Ils y voient un signe de sérieux de l'enseignement et surtout les résultats leur donnent des repères pour construire leur stratégie. Mais aussi une logique d'égalité civique: l'examen blanc permet de mettre à plat les réputations des élèves et des classes. Et même la logique communautaire puisque l'examen blanc constitue une occasion de travail d'équipe

entre les enseignants. Et par-dessus tout une logique de survie: les élèves ont peur des résultats et cette peur les motive pour suivre les enseignements.

Cet exemple est peut-être extrême, mais il illustre une situation qui est très générale. Les cadres de l'éducation ne doivent donc pas s'épuiser à chercher un accord entre tous les acteurs. Celui-ci est impossible. Ils doivent plutôt chercher les dispositifs qui permettent aux différents acteurs de coopérer dans un sens positif (la réussite des élèves, la réduction des inégalités, etc.) sans pour autant être d'accord. Mais cette capacité suppose une formation qui pour le moment n'existe pas.

Des établissements au système éducatif: une nouvelle coordination de l'action dans l'administration de l'Éducation nationale? Un système moins dirigé et plus, ou mieux, piloté?

Quelles que soient les difficultés, il ne fait pas de doute que le processus enclenché va se poursuivre. L'État-Providence n'a plus les moyens de sa politique, il doit transférer une partie de la dépense d'éducation vers les collectivités territoriales et pour cela leur accorder une marge d'autonomie. En outre, les acteurs sociaux souhaitent avoir les moyens d'intervenir dans la gestion du service public. Même s'ils ne demandent pas une libération totale du marché, même si leurs revendications respectent la compétence professionnelle des enseignants, les parents d'élèves ne veulent plus que l'orientation de leurs enfants soit décidée par les seuls fonctionnaires de l'Éducation nationale (Ballion, 1991). Et les collectivités territoriales veulent évaluer les effets des investissements qu'elles consentent.

Cette situation amène à repenser la notion d'administration scolaire. Comment administrer un système qui s'organise en réseau à partir des établissements? Et comment l'État peut-il garantir, dans ce système, l'unité du service public et le maintien des valeurs qui sont de sa responsabilité: la constitution d'une culture commune entre des enfants d'origines différentes, l'égalité d'éducation, l'indépendance de l'école par rapport aux communautés, etc. La réponse à ces questions se situe sur un autre versant du problème de la coordination de l'action, qui porte sur le passage du contrôle au pilotage. La confiance dans l'autonomie des acteurs et des établissements ne signifie pas un retrait de l'État, mais un changement de ses formes d'intervention. Il ne s'agit plus de réglementer et de contrôler mais «d'injecter de la matière grise» dans le système pour stimuler les initiatives, d'évaluer leurs effets et de renvoyer aux acteurs les résultats de ces évaluations pour leur permettre de réajuster leur action. Ce qui peut se résumer par une formule: faire des établissements des organisations réflexives.

Un ministre gouverne plus par la force du message politique qu'il fait passer dans l'opinion que par les circulaires de son administration. Sa mission est de propo-

ser un référentiel politique qui exprime les préoccupations d'une période et fournisse un cadre à la mobilisation des acteurs. Les années quatre-vingt ont montré la puissance de l'objectif d'amener 80% d'une génération au niveau du baccalauréat. Les années quatre-vingt-dix n'ont pas trouvé un mot d'ordre aussi fort: le maintien du niveau d'exigence, la lutte contre l'exclusion, la prévention de la violence, la recherche de nouveaux rythmes scolaires, etc. Tout cela compose un paysage brouillé.

Il est en outre vain d'attendre que les acteurs sociaux soient spontanément innovateurs. Pour qu'ils développent les possibilités que leur offre l'autonomie des établissements, il est indispensable qu'ils trouvent des lieux de ressources qui capitalisent l'information nationale et internationale et la mettent à disposition de tous, qui enregistrent les expériences réussies et offrent des outils d'évaluation, voire une aide pour les établissements qui le demandent. Les pays anglo-saxons, qui ont une plus longue expérience de la gestion de l'autonomie locale, connaissent de tels centres de ressources. Il n'existe rien de semblable en France. La crainte est évidente de revenir par ce biais à une forme adoucie de centralisation. L'État central ne gouvernerait plus par circulaires mais en diffusant les «bons modèles» que les établissements n'auraient plus qu'à reproduire. Le risque est certain, et explique la méfiance des collectivités territoriales. En même temps, les acteurs ressentent le besoin de références plus larges que leur expérience. Il faut donc que ces centres de ressources soient capables de faire circuler une information pluraliste: une information qui montre qu'il y a plusieurs «bonnes» solutions à un même problème et qui diffuse des exemples d'établissements qui gèrent différemment des difficultés semblables. De telles initiatives existent mais elles sont pour le moment insuffisamment développées et surtout trop dispersées.

Le développement de l'évaluation avait été prévu par la loi de 1989 avec un objectif qui la mettait principalement au service de l'administration centrale: il s'agissait de «prévenir d'éventuelles dérives», c'est-à-dire d'éviter que des établissements s'éloignent des objectifs définis à l'échelle nationale. Cette préoccupation est légitime: l'affaiblissement du contrôle *a priori* suppose un développement de l'évaluation *a posteriori* mais elle est insuffisante. La Direction de l'évaluation et de la prospective, qui a été très puissante au ministère de l'Éducation nationale de 1985 à 1997, a fort opportunément étendu ses missions (Thélot, 1993). Elle ne s'est pas contentée de constituer un observatoire national au service du ministre, elle a tenté de donner aux établissements les moyens d'évaluer leurs actions et de situer leurs performances par rapport à celles d'établissements comparables (Emin, 1996). Ce travail a, malgré sa qualité, suscité des réserves (Chacornac & Fauroux, 1996). N'est-il pas dangereux pour le débat démocratique qu'une direction ministérielle monopolise la construction de l'information sur le fonctionnement du système éducatif? Cette inquiétude a amené la transformation de la Direction de l'évaluation et de la prospective en une Di-

rection de la programmation et du développement, dont les missions sont réduites. Toutefois, cette mesure ne constituera un progrès de la démocratie que si le ministère sollicite des évaluations aux références plus diverses auprès d'autres instances. Ce n'est pas le cas et la disparition de la Direction de l'évaluation et de la prospective apparaît, pour le moment, comme un recul de la capacité du système éducatif français à développer sa conscience de lui-même.

Enfin, une troisième question est récurrente, celle de la recherche d'un échelon de coordination intermédiaire entre l'administration centrale et les établissements. La chaîne hiérarchique actuelle est trop compliquée. Elle comporte quatre échelons: le ministère, le rectorat, l'inspection d'académie et le regroupement d'intendance. Ce système génère bien sûr des lourdeurs, et en même temps il laisse les établissements isolés dans leur dialogue avec les collectivités territoriales. Antoine Prost avait déjà remarqué, en 1983, qu'un proviseur était un bien faible interlocuteur face à un Conseil régional et suggérait la création de bassins d'établissements. Cette proposition est régulièrement reprise (Pair, 1998) mais elle se heurte à deux difficultés. Tout d'abord, une coordination au niveau du bassin ferait sans doute disparaître celle qui existe à l'échelle du département. Or, la tradition française est très attachée à cette unité héritée de la révolution française. Ensuite, il faudrait définir le profil du fonctionnaire qui dirigerait le réseau: l'inspecteur d'académie, un «super proviseur» issu du corps enseignant, un administrateur qui gouvernerait à partir du contrôle des flux financiers? L'enjeu est tel qu'aucune décision n'a été prise.

Conclusions

Au plan national: une problématique, déconcentration, décentralisation et justice en éducation à reformuler et de nouveaux indicateurs à construire

Deux hypothèses coexistent sur les effets de l'autonomie des établissements. La première y voit un moyen d'adapter l'enseignement aux élèves, et donc de poursuivre de manière plus réelle l'objectif d'égalité qui n'était traité que formellement à l'époque de la centralisation. Une autre y voit une dérégulation qui laisse libre cours aux stratégies individuelles et au marché. Chacune de ces deux hypothèses peut s'appuyer sur des exemples et des statistiques qui vont dans son sens mais il n'est pas sûr que ces indicateurs, forgés à l'époque de la centralisation (Duru-Bellat, 2000; Mingat, 1994), rendent bien compte des réalités nouvelles. C'est sans doute un nouveau système d'indicateurs qui est à construire. Celui-ci devra tenir compte d'au moins deux évolutions. Tout d'abord une diversification des principes de justice dans la société (Affichard & Foucauld, 1995). L'égalité ne peut plus constituer la seule référence et l'exemple des Zones d'éducation prioritaire montre qu'il existe des inégalités justes. Ainsi, la lutte contre l'exclusion

propose à l'école un nouvel objectif. Il s'agit moins de faire atteindre des positions sociales dominantes aux enfants du peuple qui le méritent que d'intégrer tous les enfants au monde social, sans trop se soucier de la position qu'ils y occupent. De même l'attention portée aux familles relève d'une autre conception de la justice: l'État passerait d'une politique de démocratisation volontariste, qui allait parfois contre les vœux des familles, à une démocratie au sens anglo-saxon du terme: l'association de tous aux décisions qui les concernent. Il va de soi que tous les établissements n'opèrent pas tous les mêmes choix parmi ces objectifs et l'évaluation d'un système fondé sur l'autonomie des établissements doit prendre en compte ces différentes dimensions (Thin, van Zanten & Vincent, 1996).

Que sait-on des effets globaux de cette série de bricolages? Il faudrait, pour répondre à cette question, disposer de nouvelles méthodes de totalisation qui permettent de tirer des conclusions générales en respectant l'hétérogénéité des situations locales. La recherche est assez loin de cet état; elle doit raisonner à partir des données dont elle dispose, en sachant que celles-ci exercent une forte réduction. Les statistiques de la DEP mettent en lumière une évidence: les inégalités entre les établissements s'accroissent (Trancart, 1998). Certains y voient le résultat de la pression des familles de classes moyennes qui cherchent à maintenir un réseau d'établissement correspondant à leurs stratégies et qui refoulent vers d'autres réseaux les enfants d'origine populaire. Cet aspect n'est sans doute pas négligeable, surtout dans les banlieues où se côtoient des populations très différentes (van Zanten, 2001). Toutefois l'influence du marché reste encadrée. La carte scolaire existe toujours et ce sont les recteurs qui décident de l'opportunité de l'assouplir. Le problème est peut-être plus complexe, moins visible et plus grave. Ces inégalités ne seraient-elles pas le produit d'une série d'adaptations et de négociations dont le but est de limiter les risques des interactions en classe: négociation de la quantité de travail et du niveau d'exigence, négociation de l'évaluation? Il est sur ce plan éclairant de comparer les projets très lisses adressés aux rectorats et les conseils qui sont dispensés dans les commissions d'accueil des nouveaux enseignants. Dans ce cas, ce sont les vraies règles, non-dites, sur lesquelles repose l'isostasie de l'organisation qui se transmettent et celles-ci peuvent prendre de grandes libertés par rapport aux règlements: ne pas enseigner telle ou telle partie du programme qui «ne correspond pas aux élèves» par exemple (Derouet, 1999).

Le danger n'est donc peut-être pas tant le recul du service public devant les forces du marché mais une sortie progressive de l'école de l'espace de justification politique. Les Lumières ont placé l'école au centre de l'espace de justification politique. Chargée d'inculquer aux enfants ses principes fondamentaux, elle se devait d'être irréprochable par rapport à ceux-ci. Cette exigence a toujours été difficile à tenir. L'école est aussi une organisation qui comporte ses lourdeurs et ses corporatismes. Toutefois, l'idéal s'est maintenu jusqu'au milieu des années 1990. Une tentation se dessine depuis une dizaine d'années de développer à bas bruit des pratiques qui desserrent cet étau, de chercher une organisation de la vie des

classes et des établissements qui préserve le confort de chacun – administrateurs, enseignants, élèves, familles, etc. – éviter les épreuves qui confronteraient ces arrangements à des principes généraux, etc. Le phénomène est marginal. Il est difficile à porter dans l'espace public mais mérite néanmoins attention.

La souplesse offerte par le bricolage postmoderne a donc évité l'explosion du système éducatif face à la crise des valeurs et à une massification qui a étendu à tous ces principes qui avaient été prévus pour quelques-uns. Évite-t-il pour autant l'implosion ou la perte du sens?

Au plan international: une nouvelle structuration en réseau à l'échelle européenne

Quelles que soient ses difficultés ou ses ambiguïtés, l'autonomie locale existe. En même temps, elle a besoin de références générales pour réguler son action. L'expérience montre que les références nationales (programmes, diplômes, etc.) n'ont plus le monopole. Les références locales ont peine à émerger: peu de villes ont un vrai projet de socialisation de la jeunesse. Certaines régions – les plus riches – ont des projets de formation et ceux-ci se règlent largement par rapport aux références européennes. Il s'agit de maintenir la région dans un statut d'Europe-pôle et d'organiser une mobilité des étudiants et des travailleurs. À partir de là, se met peu à peu en place une organisation en réseau régulée par des normes de qualité. Pour échanger les élèves, ou attribuer des crédits qui participent à la construction des diplômes, les établissements ont besoin de savoir s'ils jouent dans la même catégorie. Pour cela, ils ont recours à des agences qui les labellisent. Ainsi se constituent à l'échelle européenne des réseaux qui correspondent à des normes de qualité, mais aussi à une clientèle. Le mouvement est déjà bien avancé dans l'enseignement supérieur, il est indubitable qu'il remonte en amont. Les familles qui souhaitent que leurs enfants soient accueillis par les universités d'élite ont tout intérêt à les inscrire dans des lycées qui participent déjà aux circuits internationaux. C'est, d'une certaine manière, la conception de la formation des élites qui change. On passe d'une «noblesse d'État» (Bourdieu, 1989), issue des grandes écoles créées par la Révolution et l'Empire, à un cosmopolitisme correspondant à un nouvel esprit du capitalisme (Boltanski & Chiapello, 1999). Une nouvelle forme d'inégalité apparaît donc qui oppose les établissements inscrits dans des réseaux courts à ceux qui développent des réseaux de relations plus larges. Certains établissements nouent déjà des relations d'ampleur européenne: préparation au diplôme d'ingénieur européen, classes bilingues et échanges linguistiques, stages dans des entreprises étrangères, etc. À côté de cela, d'autres préparent leurs élèves à des qualifications confinées dans le marché de l'emploi local. Cette nouvelle forme d'inégalité en redonne sans doute d'anciennes, mais elle correspond aussi à une transformation qui concerne toutes les classes sociales: l'opposition entre ceux qui disposent de compétences transportables et qui, en cas de crise, peuvent aller explorer d'autres configurations de ressources et ceux qui sont enfermés dans une définition locale des métiers et des compétences.

Des informations, d'ailleurs filtrées par le ministère de l'Éducation nationale, montrent que les inégalités entre les établissements s'accroissent. En même temps, il est certain que le local recèle des possibilités de démocratisation qui n'ont pas été exploitées. Il est donc trop tôt pour tirer un trait et établir une balance des crédits et des débits, mais il est certain que le mouvement d'autonomie des établissements qui continue à se développer est aujourd'hui mal connu et mal maîtrisé. Il entre sans doute dans une deuxième phase, qui appelle une nouvelle réflexion pour redéfinir ses objectifs, lui donner les moyens de susciter la mobilisation des acteurs et construire le dispositif d'évaluation qui corresponde à la situation actuelle.

Notes

- 1 Le système éducatif connaît deux échelons intermédiaires entre le ministère de l'Éducation nationale et les établissements: le rectorat, qui correspond en général à une région, et l'inspection académique qui correspond à un département. Les gros bénéficiaires de la déconcentration sont les recteurs, qui deviennent «ministres dans leurs académies» et les établissements qui traitent de plus en plus directement avec les collectivités territoriales. Entre les deux, l'inspection d'académie se trouve quelque peu écrasée et certains s'interrogent sur l'opportunité de maintenir l'échelon départemental.

Bibliographie

- Affichard, J. & Foucauld, J.-B. de [dir.] (1995). *Pluralisme et équité: la justice sociale dans les démocraties*. Paris: Esprit.
- Ballion, R. (1991). *La bonne école: évaluation et choix du collège et du lycée*. Paris: Hatier.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Bourdieu, P. (1989). *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Éd. de Minuit.
- Chacornac, G. & Fauroux, R. (1996). *Pour l'école*. Paris: Calmann-Lévy.
- Crozier, M. (1964). *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Éd. du Seuil.
- Crozier, M. (1997). *État moderne, État modeste: stratégies pour un autre changement*. Paris: Fayard (3e éd. rev. et aug.).
- Cousin, O. (1998). *L'efficacité des collèges: sociologie de l'effet établissement*. Paris: PUF.
- Derouet, J.-L. (1992). *École et justice: de l'égalité des chances aux compromis locaux?* Paris: A.-M. Métailié.
- Derouet, J.-L. [dir.] (1999). *L'école dans plusieurs mondes*. Bruxelles: De Boeck; Paris: INRP.
- Derouet, J.-L. & Dutercq, Y. [dir.] (1997). *L'établissement scolaire: autonomie locale et service public*. Paris: INRP; ESF.
- Derouet-Besson, M.-C. (1998). *Les murs de l'école: éléments de réflexion sur l'espace scolaire*. Paris: A.-M. Métailié.
- Duru-Bellat, M. (2000). L'analyse des inégalités de carrières scolaires: pertinence et résistance des paradigmes des années soixante-dix. *Éducation et sociétés: revue internationale de sociologie de l'éducation*, 5, 25-41.
- Émin, J.-C. (1996). *Les effets des indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré*. In J. Vogler [dir.], *L'évaluation*. Paris: Hachette.
- Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale (1998). *Rapport général 1998*. Ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie. Paris: La documentation française.

- Mingat, A. (1994). Éléments pour une analyse de la politique éducative française. *Savoir, éducation, formation*, 3, 495-515.
- Pair, C. (1998). *Faut-il réorganiser l'Éducation nationale?* Paris: Hachette.
- Prost, A. (1983). *Les lycées et leurs études au seuil du XXIe siècle*. Paris: Ministère de l'Éducation nationale.
- Rawls, J. (1987). *Théorie de la justice*. Paris: Éd. du Seuil.
- Thélot, C. (1993). *L'évaluation du système éducatif: coûts, fonctionnement, résultats*. Paris: Nathan.
- Thin, D., van Zanten, A. & Vincent, G. (1996). *Politiques scolaires urbaines*. Programme pluridisciplinaire en sciences humaines. Lyon: Conseil régional Rhône-Alpes.
- Trancart, D. (1998). L'évolution des disparités entre collèges publics. *Revue française de pédagogie*, 124, 45-53.
- van Zanten, A. (2001). *L'école de la périphérie: scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris: PUF.

Mots clefs: politique de la formation; autonomie de l'établissement scolaire, décentralisation, égalité des chances

Dekonzentration, Dezentralisation und Schulautonomie in Frankreich (1981-2003). Von der Erneuerung der Chancengerechtigkeit zum Management der Organisationen

Zusammenfassung

Frankreich erlebte zwischen 1981 und 2003 eine kopernikanische Wende in der Konzeption der Bildungspolitik. Die Konzeption, in der Gerechtigkeit und Wirksamkeit durch Zentralisation, ja durch Standardisierung des Systems hergestellt werden sollte, wurde zugunsten einer anderen aufgegeben, die auf lokalen Spezifitäten und der Schulautonomie basiert. Der vorliegende Beitrag analysiert die Schaffung dieses neuen Referenzrahmens. Es ist sicher keine reine Rhetorik, dass die alte Kultur sehr stark geblieben ist. Aber wie gross ist ihr Einfluss noch, und welches sind die Wirkungen des neuen Referenzrahmens? Verschiedene Indikatoren zeigen, dass die Ungleichheiten zwischen den Schulen grösser werden. Ist das eine Konsequenz dieser neuen Politik? Es drängt sich auch ein Nachdenken über den Bedeutungswandel auf: Anfangs der 1980er-Jahre wurde die Schulautonomie als Möglichkeit präsentiert, das Versprechen des Wohlfahrtsstaates auf Chancengerechtigkeit besser realisieren zu können. Am Ende der 1990er-Jahre erscheint sie als Grundlage einer Managementmethode, die sich an den Methoden orientiert, mit denen es dem Kapitalismus möglich war, die Krise von 1973 zu überwinden: mit dezentralen Einheiten, einer lokalen Verwaltungsregulierung und einer Organisationsstruktur, die sich an internationalen Qualitätsnormen orientiert.

Schlagworte: Bildungspolitik, Schulautonomie, Dezentralisierung, Chancengleichheit

Deconcentrazione, decentralizzazione e autonomia degli istituti scolastici in Francia (1981-2003). Dal rinnovo dei mezzi per le pari opportunità al management in rete

Riassunto

La Francia ha vissuto tra il 1981 e il 2003 una rivoluzione copernicana della sua politica educativa. Ha abbandonato una concezione secondo cui giustizia ed efficacia passavano dalla centralizzazione e addirittura dalla standardizzazione del sistema per adottarne un'altra basata sulla presa in considerazione delle specificità locali e dell'autonomia degli istituti scolastici. L'articolo analizza la realizzazione di questo modello. Non è certo retorica se si afferma che la vecchia cultura resta molto forte. Ma qual è la sua capacità di ancora incidere sulla realtà? Quali sono gli effetti del nuovo modello? Diversi indicatori mostrano che le differenze tra gli istituti tendono ad aumentare. E' una conseguenza della nuova politica? Occorre pure riflettere su un cambiamento di mentalità. All'inizio degli anni '80 l'autonomia degli istituti è stata proposta come la soluzione per meglio realizzare le pari opportunità rispetto a quanto aveva potuto fare lo Stato sociale. Alla fine degli anni '90 appare come un sistema di management che si ispira a quello che permise al capitalismo di uscire dalla crisi del 1973: unità decentralizzate, gestione amministrativa locale, strutturazione in rete basta su norme di qualità internazionali.

Parole chiave: politica scolastica, autonomia scolastica, decentralizzazione, parità delle opportunità

Deconcentration, decentralisation and autonomy of French schools (1981-2003) – From the revival of equal opportunities to network management

Summary

Between 1981 and 2003 France has experienced a Copernican revolution in the concept of its educational policy, abandoning a concept where justice and effectiveness were based on the centralisation and even the standardisation of the educational system in favour of another based on taking into consideration local specificities and the autonomy of schools. The article analyses the implementation of this new framework which, without being rhetorical, is still strongly influenced by the old culture. It looks at both the strengths and the effects of the old culture, and as various indicators point to the growing inequality between schools, it also looks into whether or not this is a consequence of the new policy. The article also introduces a reflection on semantic change in which, at the beginning of the 1980s, the autonomy of schools was presented as a means for

making more tangible the promise of equal opportunities as heralded by the welfare state. It compares this to the end of the 1990s where it appears as the foundation of a management based on the same methods which enabled capitalism to pull out of the 1973 crisis, namely decentralised units and a networking structure built on internationally recognised quality standards.

Key words: educational policy; school autonomy, decentralisation, equal opportunities

