

REGULATION DES RAPPORTS ENTRE LES ETABLISSEMENTS ET DEMOCRATISATION DE L'ENSEIGNEMENT EN FRANCE AU XX^E SIECLE

**SEMINAIRE INTERNATIONAL LES MARCHES SCOLAIRES
GENEVE. 13 ET 14 MARS 2009**

Jean-Louis Derouet
UMR Éducation & Politiques
INRP – 19 allée de Fontenay – BP 17424 – 69347 Lyon cedex 07
jean-louis.derouet@inrp.fr

...en examinant les politiques menées autrefois par les chefs d'établissement pour répondre aux besoins de leur environnement et faire prospérer leurs "maisons", il se pourrait que nous éclairions les problèmes qu'affrontent aujourd'hui leurs successeurs.

Antoine Prost 2009

Cette contribution propose une mise en perspective des débats sur la constitution d'un marché qu'entraîne en France l'annonce de la suppression progressive de la carte scolaire d'ici 2010. Son objet est de les inscrire dans un cadre plus large concernant la manière dont ont été régulés, depuis la fin du XIX^e siècle, les rapports complexes de concurrence et de complémentarité entre les établissements scolaires d'un même territoire : établissements d'enseignement général, établissements techniques ou professionnels ; établissements publics ou privés, etc. La régulation d'État, représentée par la carte scolaire est apparue dans le contexte de la première modernité, caractérisée par un idéal d'égalité. Elle ne constitue cependant qu'un des dispositifs qui ont tenté de mettre en œuvre cet idéal et ne concerne qu'une période assez courte. D'autres procédures ont existé, qui méritent d'autant plus analyse que les historiens montrent que la différenciation des établissements et des parcours scolaires ont eu des effets démocratisants supérieurs à ceux de la mise en système.

Cet ensemble est en crise depuis les années 1970. Une deuxième modernité se profile qui se caractérise par une pluralité des principes de référence. L'obligation de résultat est fortement portée par les organisations internationales et joue un rôle essentiel mais cette référence ne réalise pas une unanimité comparable à celle dont a pu bénéficier en son temps l'idéal d'égalité des chances. Plusieurs principes coexistent et doivent être pris en

compte. Quels nouveaux modes de régulation peuvent émerger dans ce cadre ? Les premières études montrent le poids du consumérisme des classes moyennes et les efforts des organisations internationales pour développer un management par la qualité. Qu'en est-il des classes populaires ? Même si nous savons que l'histoire ne se répète pas, une étude sociologique s'impose de la manière dont les classes populaires peuvent utiliser le mot d'ordre de diversification de l'offre d'éducation.

Un retour sur la première modernité : une pluralité des modes de régulation et une interrogation sur le rôle de l'État

Au début du XXe siècle, l'organisation de l'enseignement secondaire reposait sur des réseaux d'établissements correspondant à des clientèles différentes. Aucune communication n'était possible entre ces réseaux jusqu'en 1941, ce qui n'a pas empêché un premier mouvement de prolongation de la scolarité des enfants d'origine populaire (Briand, Chapoulie, 1992). La création des classes modernes dans les lycées a ouvert la porte à une « démocratisation rampante » (Prost, 1986). Celle-ci s'est arrêtée lorsque la Cinquième République a commencé une mise en système et une régulation d'État du choix des établissements. La sociologie critique a désenchanté l'idéal d'égalité des chances et mis en cause « l'indifférence aux différences » de l'école de la République. Ces idées ont cheminé dans la société et l'organisation a commencé à se déliter à partir de la fin des années 1970. En 1982, Robert Ballion a mis en évidence l'existence du phénomène des « consommateurs d'école ». Pour faire face à cette déstabilisation, la loi d'orientation de 1989 a proposé un nouveau compromis. Elle fait du contrat entre le projet d'une famille et le projet d'un établissement le pivot de la régulation du système éducatif. Que se passe-t-il si le projet d'une famille ne correspond pas à celui de l'établissement le plus proche ? Sans renoncer au cadre général de la carte scolaire, l'État a accordé aux académies la possibilité de dérogations. Dans le même temps, les instruments d'évaluation qui permettaient aux familles d'affiner leurs stratégies se sont multipliés et diffusés. Les années 1990 ont vu l'émergence d'un système mixte qui n'a été que partiellement analysé. Les inégalités entre les

établissements se sont accrues (Thélot, 1993) ; un nouveau type de fonctionnement en réseau a peu à peu émergé, soutenu par les recommandations des organisations internationales. Des établissements à réseau court, très engagés dans les projets des collectivités territoriales, préparent les élèves à une insertion locale. Des établissements à réseau long inscrivent dès l'enfance la jeunesse bourgeoise dans des échanges internationaux : enseignement bilingue, classes européennes, jumelage d'établissements, etc. L'annonce à la rentrée 2008 d'une suppression progressive de la carte scolaire ne constitue donc pas un coup de tonnerre dans un ciel bleu. C'est l'aboutissement d'un processus qui remonte au milieu des années 1980 et qui a été renforcé après 2000 par la MOC issue de la conférence de Lisbonne.

Il n'y a pas de leçon de l'histoire mais elle donne à penser...

Il serait imprudent de projeter sur la période qui vient l'expérience de l'ancien fonctionnement : la forme de l'État a changé ; la massification, la mondialisation ont modifié les données des politiques d'éducation ; les réseaux scolaires ne sont plus les mêmes... (Buisson-Fenet, 2008 ; van Zanten, Obin, 2008). Il est cependant possible de partir des questions que suscitent ce parcours pour élargir ou déplacer les problématiques contemporaines.

- Qu'est ce qui a pu faire sous la troisième et quatrième République l'efficacité démocratisante d'une organisation en réseau ouvertement inégalitaire : le phasage des études ? La diversité des établissements ? La proximité de l'enseignement avec le local ? La formation des maîtres et la pédagogie ?
- Dans les années 1960 la mise en place de la carte scolaire a été critiquée par la gauche pédagogique comme un instrument de planification de la formation de la main-d'œuvre au service du patronat (Segré-Brun, Tanguy, 1968). Comment expliquer que cette mesure soit présentée, moins de cinquante ans plus tard, comme

une garantie de mixité sociale et d'égalité des chances ? Ce cas ne constitue qu'un exemple. Il appelle une histoire des rhétoriques politiques en éducation. Comment les mêmes propositions changent-elles de sens selon les périodes ?

- Les déplacements, les paradoxes sont encore plus grands si l'étude s'étend à l'enseignement technique et professionnel. Ces parcours ont présenté une voie de démocratisation alternative qui a été écartée par la montée du collège unique (Bodé, Savoie, 1995 ; Tanguy, 2005). Malgré cette marginalisation, ils ont continué à proposer des possibilités de démocratisation très appréciée par les familles populaires et ont conservé leur clientèle (Brucy & al. 2007, Thivend, 2007)

Vers un nouveau programme de recherche : étranges convergences, ambiguïtés, déplacements dans le contexte de la deuxième modernité.

Un programme de recherche, déjà bien engagé, porte sur l'émergence de nouvelles régulations dans le contexte de la deuxième modernité (Maroy, 2006). Il met en évidence un certain nombre de phénomènes massifs : la place du consumérisme des classes moyennes, le poids de l'obligation de résultats, etc. Toutefois, ces références sont mises en place dans le contexte d'une société critique. Celle-ci ne supporte pas la réduction de la complexité et la dénonce comme une tentative de dictature. Toutes les logiques d'action doivent être prises en compte : la reconnaissance des différences, les droits des usagers, le respect de l'enfance et le développement de la créativité... Les organisations internationales s'orientent d'ailleurs vers une notion de « qualité » dont la définition est très composite. Celle-ci s'appuie sur la performance mais elle ne s'y limite pas. Les familles « à stratégie » ne choisissent pas systématiquement les établissements qui ont les meilleurs résultats. Elles savent que ceux-ci conviennent à certains de leurs enfants mais peuvent en mettre d'autres en difficulté. Pour ceux qu'elles jugent fragiles, elles préfèrent des établissements qui offrent un cadre éducatif rassurant ou proposent des activités sportives ou artistiques. De même, la qualité peut intégrer un certain souci de l'égalité, ou du moins de la mixité sociale : faire à l'école

l'apprentissage de la diversité constitue une préparation utile à la « vraie vie ». Ce compromis ne fait pas accord. La pluralité des principes de référence ouvre un espace de jeu très différent de celui que les historiens décrivent dans les années 1940 et 1950 mais qui permet des combinaisons et des glissements tout aussi suprenants.

Cette variété de référence ouvre la voie à des convergences inattendues, comme à des compromis lourds d'ambiguïté. Il est facile de repérer cet enchevêtrement des logiques aux sommets de l'État. Il est frappant par exemple que la suppression de la carte scolaire ait figuré au programme des deux principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007. Expliquer cette rencontre par le poids électoral des classes moyennes est exact mais insuffisant. Il est aussi nécessaire de porter attention à la variété des argumentations. Pour Nicolas Sarkozy, la suppression de la carte scolaire s'inscrit dans le droit fil du projet libéral : mettre fin au « tout État ». Pour Ségolène Royal et un certain nombre de socialistes, l'objectif est de rendre la maîtrise du service public aux usagers et de mettre fin à la position dominante de la corporation enseignante. Dans le même esprit, des universitaires de gauche ont aussi fait remarquer qu'avec l'accroissement des ségrégations urbaines, la carte scolaire pouvait devenir un instrument de ghettoïsation. Aucun des deux candidats n'a fait sur cette question l'unanimité de son camp. La proposition de Ségolène Royale a profondément blessé les enseignants et les élus qui se battent pour préserver une école de qualité dans les quartiers populaires : si les quelques « bons élèves » qui restent dans les quartiers défavorisés désertent leurs établissements, leur pari devient intenable. Nicolas Sarkozy n'a pas eu à faire face à une fronde semblable mais certains de ses partisans n'ont sans doute pas oublié que la carte scolaire correspondait à une décision d'un gouvernement présidé par le Général de Gaulle. D'autres ont pu être méfiants vis à vis du principe de dérégulation: une fois ouverte, la boîte de Pandore est impossible à refermer. Cet avis a sans doute été partagé par l'administration de l'Éducation nationale et c'est ce qui explique que les effets de la circulaire de rentrée 2008 du Ministre restent relativement modestes. Celle-ci demandait aux académies de mettre sur leur site des indications qui pouvaient éclairer le choix des familles et traçait un cadre pour l'attribution des dérogations. Les premiers résultats montrent

le prolongement du mouvement amorcé depuis le début des années 1990 ; nullement un bouleversement de l'ordre établi.

La même situation se retrouve à l'échelle locale. Il n'y a pas de doute sur le fait que le consumérisme pèse d'un poids très lourd. Il est plus difficile de mesurer le rôle que joue la référence à la qualité portée par les organisations internationales. Pour en juger, il faudrait d'abord connaître la place de cette référence si dans les indications que les sites académiques fournissent aux familles.

Dans ce contexte, les familles d'origine populaire apparaissent totalement marginalisées. Faut-il considérer cette situation comme définitive et les considérer comme autant d'idiots culturels ? Il est certain qu'il ne faut pas être dupe du discours qui présente la diversification des établissements comme un moyen de relancer le processus de démocratisation. Pour l'instant, il s'agit essentiellement de répondre au consumérisme. La France retrouve une situation qui a déjà été décrite au Royaume-Uni : la liberté du choix des familles n'entraîne pas une véritable diversité des projets d'établissement. Tous se norment sur la même offre d'éducation qui correspond à la « bonne clientèle ». Il faudra voir si, avec le temps, ce fonctionnement évolue et retrouve cette variété, cette proximité du local qui ont fait le succès des collèges du peuple et du premier enseignement technique.

Il faudrait pour cela mieux identifier une demande qui n'apparaît qu'en creux. L'objectif d'amener 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat constitue une des dernières grandes initiatives du programme de démocratisation de la première modernité. Comment expliquer son relatif échec actuel ? Le mot d'ordre, lancé en 1984, a connu un grand succès jusqu'en 1995. À cette date la courbe a commencé à flotter et est même légèrement descendue. Plusieurs explications peuvent être avancées mais la plus convaincante est celle qui met en évidence les difficultés des enfants des nouvelles classes populaires à s'intégrer à la forme scolaire. Celle-ci comporte des disciplines qui sont mal supportées et surtout, pour reprendre une expression convenue, une coupure entre l'école et la vie qui affecte tous les secteurs : une séparation entre le temps des études et le temps de la production, l'organisation des établissements, la définition des contenus... Cette séparation a été conçue à l'origine pour mettre les jugements scolaires à l'abri des pressions de notables. El

devient maintenant perte de sens : les classes populaires ne retrouvent pas leurs enjeux dans le monde de l'école. Cette gêne se retrouve dans les propos des nouveaux lycéens qu'interroge Robert Ballion (1995). Ceux-ci sont obligés de travailler pour payer leurs études. Ils sont sensibles au facteur d'inégalité que constitue cette contrainte mais ils déclarent en même temps que ce contact avec la « vraie vie » les aide à donner sens aux épreuves en papier de l'école. C'est sans doute là le nœud du problème. La nouvelle diversification peut-elle retrouver des organisations des contenus et de parcours qui répondent à l'attente de proximité avec la vie des classes populaires. Plusieurs partenaires sont face à face : les familles bien sûr mais aussi les établissements, les personnels d'encadrement et les enseignants. Une première indication rend un peu plus optimiste. L'article 34 de la loi d'orientation de 2005 ouvre des possibilités d'expérimentation : des établissements peuvent, avec l'accord des rectorats, mettre en place de nouvelles procédures ou de nouveaux parcours. Plusieurs établissements proposent dans ce cadre de nouvelles articulations entre le collège unique et les différentes formes d'enseignement professionnel et technologique. Il est trop tôt pour conclure sur les conséquences de ces expérimentations mais c'est sans aucun doute en s'intéressant à ces bougés marginaux que la réflexion peut progresser. Sans exclure un retour de l'État qui s'inscrit dans la logique de la crise actuelle et peut proposer de nouvelles formes de régulation.

Bibliographie

- Ballion R. 1982 *Les consommateurs d'école*, Paris, Stock
- Ballion R. 1995 *Les lycéens et leurs petits boulots*, Paris, Hachette
- Bodé G., Savoie P. dir. 1995 *L'Offre locale d'enseignement. Les formations techniques et intermédiaires. XIX^e-XX^e siècles*. Numéro spécial d'*Histoire de l'éducation*, n°66, mai.
- Boltanski L. 1990 *Sociologie critique et sociologie de la critique*, Paris, Politix
- Briand J.-P. ; Chapoulié J.-M. 1992 *Les collèges du peuple : l'enseignement primaire supérieur et le développement de la scolarisation prolongée sous la Troisième République*, Paris, INRP, CNRS, ENS de Fontenay-aux-Roses, ENS de Fontenay-Saint-Cloud.
- Brucy G., Caillaud P., Quenson E., Tanguy L., 2007, *Former pour réformer. Retour sur la formation permanente (1945-2004)*, Paris, La Découverte.

- Buisson-Fenet H. 2008 *L'administration de l'éducation nationale*, Paris, PUF, Que sais-je ? n°1957.
- Derouet JL ; Normand R. (coords) , 2007 *L'Europe de l'éducation. Entre management et politique*, Poitiers ESEN ; Lyon INRP.
- Garnier B. 2007, *Politiques et rhétoriques de l'école juste avant la cinquième république*, Revue Française de Pédagogie, n° 159.
- Maroy C. 2006 *École, régulation et marché. Une analyse de six espaces scolaires en Europe*, Paris, PUF.
- Prost A. 1986 *L'enseignement s'est-il démocratisé ?*, Paris, PUF.
- Prost A. 2009 *Mixité sociale et démocratisation: l'enseignement secondaire entre les deux guerres* in Derouet J.-L. & Derouet-Besson M.-C., *Repenser la justice*, Lyon INRP - Genève, Peter Lang.
- Segré-Brun M. ; Tanguy L. 1968 , *Quelle unité d'analyse retenir pour étudier les variations géographiques de la scolarisation?* Revue Française de Sociologie, n° spécial VIII.
- Tanguy L. 2005 *De l'éducation à la formation : Quelles réformes ?*, Éducation et Sociétés n°16.
- Thélot, C. 1993. *L'évaluation du système éducatif : coûts, fonctionnement, résultats.*, Paris. Nathan.
- Thivend M 2007. *L'enseignement technique et la promotion scolaire et professionnelle sous la Troisième République*, Revue Française de Pédagogie, n° 159.
- van Zanten A. & Obin J.-P. 2008 *La carte scolaire*, Paris, PUF, Que sais-je ? n°3820.