



HAL
open science

Chapitre 21. Tony Waters

Pierre Mœglin

► **To cite this version:**

Pierre Mœglin. Chapitre 21. Tony Waters : Retour à la bureaucratie ?. Pierre Mœglin. Industrialiser l'éducation : Anthologie commentée (1913-2012), Presses Universitaires de Vincennes (PUV), pp.325-334, 2016, Collection "Médias", 978-2-84292-547-5. hal-01394394

HAL Id: hal-01394394

<https://hal.science/hal-01394394>

Submitted on 9 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

D'un chapitre à l'autre de cette anthologie, le lecteur aura accompagné les enrichissements et complexifications successives de l'approche industrielle appliquée à l'éducation. Il aura également pu constater que la dynamique de ces questionnements est due à deux facteurs parallèles. Le premier tient aux progrès réalisés par l'analyse elle-même. Ayant commencé par la démonstration de sa pertinence, la lecture industrielle des extraits aura ensuite permis de préciser, étoffer et compléter la compréhension des manières de représenter l'industrialisation éducative. En contrepartie, toutefois, cette abondante récolte aura fait perdre à cette représentation beaucoup de sa simplicité initiale. Ce que ces extraits disent en effet des phénomènes en jeu – sans parler de leur réalité, à laquelle nous n'avons accès ici que par leur truchement – a progressivement enrichi et complexifié les manières d'en rendre compte. Si, par exemple, le triptyque technologisation, rationalisation, idéologisation reste valable de bout en bout, les éléments constitutifs de chacun de ces volets se sont progressivement lestés de toute une série d'attributs qui n'y figuraient pas au départ. Quant au second facteur, il est dû aux répercussions que les évolutions de l'industrialisation éducative ont sur les productions discursives visant à en rendre compte. Et ce, depuis le taylorisme originel jusqu'à ce que C. Musselin, B. Stensaker* et d'autres nomment l'avènement du « capitalisme académique ». Face à ces mutations gigognes – mutations de l'approche des productions discursives, de l'approche des auteurs de ces productions et, enfin (indirectement) des réalités industrielles de l'éducation –, la question posée est la suivante : quelle unité et cohérence les traits constitutifs de la notion d'industrialisation éducative conservent-ils ? À cette question T. Waters apporte en cet ultime chapitre une réponse dont il apparaîtra qu'elle met l'accent sur le dénominateur commun, selon lui, de tous les partisans de cette lecture industrielle : la priorité qu'ils accordent à la dimension bureaucratique fondée sur la rationalisation et la prédictibilité des stratégies industrielles. À partir de sa réponse, nous nous efforcerons, à titre récapitulatif, de proposer une brève relecture de ce que ces vingt-et-un chapitres disent des moteurs de l'industrialisation éducative.*

Chapitre 21

Tony Waters Retour à la bureaucratie ?

Pierre Mœglin

Au moment où il publie le livre d'où ces extraits sont tirés, T. Waters est titulaire d'une thèse de sociologie qu'il a soutenue en 1995 et il est professeur à l'université publique de Chico en Californie. Ses premiers travaux ont été ceux d'un sociologue du développement rural, spécialisé sur les questions d'organisations et de marchés agricoles, ainsi que de distribution des statuts sociaux en Afrique. Mais il a élargi assez rapidement ses recherches aux problèmes d'ethnicité, de génocide et d'immigration au Ruanda, en Tanzanie et en Thaïlande, problèmes auxquels est consacré *Crime and Immigrant Youth*, qu'il fait paraître en 1999. Parallèlement il s'intéresse au fonctionnement des organisations humanitaires en charge des camps de réfugiés et ses enquêtes donnent lieu à plusieurs publications dont *Bureaucratizing the Good Samaritan. The Limitations of Humanitarian Relief Operations*, en 2001.

S'interrogeant dans cet ouvrage sur les raisons pour lesquelles la bureaucratie gagne les politiques humanitaires, il part du constat que les responsables de ces politiques ont à concilier plusieurs attentes contradictoires : demandes et besoins des populations concernées ; exigences des personnels de terrain désireux d'assurer à leurs interventions les conditions maximales de sécurité et de viabilité ; pression des opinions publiques poussant dans l'urgence au lancement d'opérations ponctuelles et spectaculaires. Or, indique T. Waters, il n'y a que la bureaucratie pour parvenir à concilier ces attentes et assurer une certaine continuité de l'action, par-delà la diversité des situations. Conciliation illusoire, indique-t-il toutefois, parce que la bureaucratie en question ne s'impose jamais qu'au prix de ce qu'il appelle le « fonctionnement industrialisé » de l'aide humanitaire. Il faut en effet aux organisations concernées mettre à l'écart le vécu des acteurs de terrain en sorte d'instaurer un ordre abstrait et rationnel, distinct de celui, domestique et intime, des passions et sentiments. Est-il possible, cependant, d'oublier tout à fait les situations réelles ? Telle est la question centrale de ce livre.

Dès cette époque, par conséquent, et sur des objets qui ne sont pas encore ceux dont traitent les extraits ci-dessous, T. Waters s'interroge sur les raisons, modalités et apories de ce qu'il nomme

l'« habitus de contrôle bureaucratique¹ ». Le recours à cette notion d'habitus pour caractériser un « état comportemental » marque évidemment sa dette envers P. Bourdieu, mais il traduit aussi sa volonté de rompre avec les approches mécaniques attachées à l'établissement de listes de savoir-faire comme les pratique couramment le behaviourisme. La notion lui apparaît suffisamment féconde pour qu'il la reprenne dans ses travaux ultérieurs et en vienne à l'appliquer, cette fois, à l'éducation et aux conditions dans lesquelles la bureaucratie véhicule des tendances industrielles. Ces tendances sont en l'occurrence celles qu'il voit à l'œuvre dans l'adoption en 2002 aux États-Unis de la loi bipartisane *No Child Left Behind (NCLB)*. De ces tendances il fait l'objet de *Schooling, Childhood, and Bureaucracy*, paru en 2012, d'où proviennent les extraits ci-dessous.

Il commence par y rappeler ce que son approche de la bureaucratie éducative doit conjointement à É. Durkheim et à M. Weber. Au premier il emprunte sa conception de l'éducation comme « action exercée par les générations adultes sur celles qui ne sont pas encore mûres pour la vie sociale² ». Cette « éducation morale », ainsi que É. Durkheim la désigne, a pour objectif de transmettre des règles, normes et valeurs. Ainsi cherche-t-elle à faire acquérir aux élèves la discipline, l'attachement au groupe et l'autonomie de la volonté. Le problème est que, ce faisant, elle n'échappe pas à la contradiction qui, d'un côté, lui fait recourir à la contrainte, au formatage et au contrôle – ce qui explique que É. Durkheim emploie l'expression « machine scolaire³ » – tandis que, d'un autre côté, elle accorde à l'élève, appelé à se former par lui-même et à son rythme, les conditions les plus favorables possible à son épanouissement personnel. L'incompatibilité entre maximum de contrainte et maximum de liberté est patente dans *NCLB*, selon T. Waters.

Ce que, par ailleurs, celui-ci doit à l'approche weberienne tient à l'accent qu'elle met sur la conjonction « paradoxale⁴ » au cœur de l'éducation – peut-être faudrait-il parler davantage de « conjonction problématique » – entre les froides exigences de la rationalisation bureaucratique et les émotions propres à la « chaude sentimentalité » qui pousse les parents et la société en général à sacraliser la figure de l'enfant. Pour M. Weber en effet, l'organisation bureaucratique n'est jamais plus efficace que quand elle dispose d'un espace à part, échappant au poids des liens personnels et des solidarités familiales et amicales. Mais à nouveau se fait jour ici la contradiction entre objectivité industrielle et subjectivité interpersonnelle, les deux dimensions finissant inévitablement par entrer en tension. Or, indique T. Waters, avec *NCLB*, c'est la première qui l'emporte sur la seconde.

¹ Waters 2012 : 232.

² Durkheim [1922] 1997 : 49.

³ Durkheim [1922] 1997 : 122.

⁴ Waters 2012 : 14, 105, etc.

Il tire donc de E. Durkheim et M. Weber les éléments constitutifs de son cadre théorique et les deux objectifs qu'il assigne à sa recherche, tels qu'il les formule dans le passage précédant immédiatement ces extraits : examiner la manière dont les écoles modernes visent à convertir des enfants de cinq ans, impulsifs, ignorants et têtus en des adultes prévisibles, dociles, formés et conformistes ; montrer qu'au service de cette conversion, les États modernes procèdent semblablement en augmentant tous le poids et l'importance quantitative de leur bureaucratie au détriment des interactions humaines¹.

Waters, Tony (2012). *Schooling, Childhood, and Bureaucracy : Bureaucratizing the Child*. New York, Palgrave MacMillan.

[p.14] : « Dans ce contexte, la tâche prioritaire assignée aux gouvernements en temps de paix – l'éducation massive des enfants sur le modèle de la production et de la commercialisation des vêtements – fut considérée comme une activité d'ordre bureaucratique. Le phénomène se produisit aux États-Unis entre 1890 et 1920 environ, alors que chefs d'entreprise et psychologues de l'éducation professionnelle commençaient à s'intéresser à l'école pour son aptitude à former une armée nouvelle de travailleurs disciplinés (voir Cuban, 2005). Mais à l'école comme dans tout autre service public, un paradoxe surgit immédiatement. En effet une bureaucratie pléthorique, hiérarchisée et inhumaine, adoptant les méthodes de la rationalité scientifique se mettait à vouloir s'imposer au cœur des relations entre parents et enfants, lesquelles sont toutes empreintes de sentiments et d'émotion. Il faut bien en effet qu'il y ait une part d'interaction humaine et d'imprévisibilité dans le fonctionnement de l'école, ce qui fait qu'elle n'est pas, disons, une usine de production de pneus. »

[p.15] : « Les critères servant à évaluer l'éducation sont inspirés de ceux de la science et du monde des affaires : l'accent y est mis sur la responsabilité des acteurs et sur la production des indicateurs pour améliorer l'efficacité du programme. »

[p.105] : « Le problème auquel la bureaucratie scolaire est confrontée est de parvenir à gérer des situations évolutives et dont les évolutions sont liées à celles de l'environnement physiologique, psychologique et social de ceux dont cette bureaucratie s'occupe. D'un point de vue technique, cette gestion s'appuie sur les schémas décrivant les différentes étapes de l'opération. L'idée sous-jacente est que si un responsable administratif isole un nombre suffisant de variables et si le résultat attendu est suffisamment expliqué [...], l'on peut arriver au produit voulu. Mettez donc les bons ingrédients, mélangez et vous obtenez ce que l'on attend de quelqu'un de 18 ans, même si c'est au prix d'un peu de gâchis. C'est exactement le type de projet que les bureaucraties sont faites pour réaliser.

C'est pourquoi le modèle bureaucratique implique le recours au behaviourisme et l'oubli des enjeux scientifiques du développementalisme. Le problème avec le développementalisme tient en effet à ce qu'il s'intéresse, non pas à des inputs, mais à des interactions dialectiques faisant intervenir les étapes antérieures et s'enracinant dans le terreau des émotions et des sentiments. Et c'est là le paradoxe auquel les administrateurs du système scolaire bureaucratique sont confrontés : à mille coudées au-dessus de la réalité des choses, la bureaucratie crée de toutes pièces des lois et des règles concernant le développement physiologique, intellectuel et social des individus, mais sans aucunement tenir compte des émotions et des sentiments. »

[p.179] : « En tant qu'institutions bureaucratiques, les écoles font partie des institutions de l'État moderne. Et comme dans toute bureaucratie publique ou privée, l'objectif est d'atteindre des buts en adoptant des méthodes efficaces sur la base de calculs et de prévisions [...] Dès lors la bureaucratie cherche à utiliser des moyens non humains, en l'occurrence les textes prescrivant les modes de fonctionnement de l'école, les lois et l'accent qu'elle met sur la responsabilité des acteurs. C'en est assez pour donner au système une apparence de cohérence, notamment aux yeux des administrateurs, lesquels préfèrent traiter les enfants comme des numéros sur un listing plutôt que de prendre en compte tel enfant né de tels parents en particulier. Cependant, la cohérence de l'enseignement ne peut être celle d'une usine.

¹ Waters 2012 : 13.

Pour citer un cas concret, je prendrai la loi promulguée en janvier 2002 intitulée « *No Child Left Behind* » [« aucun enfant laissé de côté »]. Cette loi [NCLB] est un exemple flagrant de la manière dont le gouvernement central répond à un problème touchant à l'administration de l'école en commençant par mettre en place un critère-étalon à partir duquel « voir » dans l'énorme système éducatif si le progrès attendu est en train de se réaliser ou non. C'est ce qu'a fait cette loi, premièrement, en insistant sur le fait que chaque enfant entre les niveaux 3 et 8 doit être testé chaque année ; deuxièmement, en mettant l'accent sur le fait que les décisions à prendre pour réformer les écoles relèvent des États et non de Washington ; troisièmement, en prescrivant d'utiliser les résultats des tests pour identifier les écoles aux performances insuffisantes et les sanctionner en tant qu' « écoles défailtantes », ce qui permet aux élèves de les quitter. »

[p.180] : « En développant cet exemple je ne souhaite pas me contenter de critiquer le *NCLB Act* en particulier. Ce qui m'intéresse, c'est le principe de la bureaucratisation des écoles en général. Sous le régime du *NCLB* l'efficacité de l'école se mesure, en effet, en nombre d'élèves pris en charge et en niveaux atteints par les résultats aux tests. Pour être efficaces et pour que les établissements puissent être tenus pour responsables, ces résultats doivent être mesurables et rapportés à des étalons en termes de résultats aux tests et nombre de diplômés. Il faut noter que cette situation traduit l'abandon de ce qui s'est fait durant les décennies antérieures, lorsque l'on jugeait les écoles pour leur contribution à l'établissement d'une société plus juste du point de vue racial et à la prévention de la criminalité. Le succès se mesurait alors d'après des critères d'intégration, de justice sociale, etc. Or, depuis les années 2000, le critère de réussite d'une école alignée comme elle l'est sur le mode de fonctionnement de l'entreprise repose sur un nouvel étalon : le résultat au test du *NCLB Act*. C'est ce résultat au test qui en définit l'efficacité.

La calculabilité est au cœur du *NCLB Act*, principalement parce que le calcul représente la seule manière que Washington et les autres instances centrales ont de « voir » les écoles [...] Le seul problème, évidemment, est que s'impose inévitablement la tentation de fausser le processus, selon un phénomène que D. T. Campbell (1976) a bien décrit ; cette tentation est d'autant plus forte qu'elle intervient dans le monde tout empreint d'émotions qu'est l'école. Comme l'a écrit D. T. Campbell à propos d'une génération antérieure de tests quantitatifs destinés à imputer la responsabilité des échecs aux agents de l'éducation, « les tests peuvent être des indicateurs valables de la réussite de l'école en général à la condition que l'enseignement porte sur l'acquisition de compétences générales. Cependant, quand l'atteinte de bons résultats des tests devient le but de l'enseignement, les tests et l'enseignement perdent toute valeur : les premiers en tant qu'indicateurs de l'état de l'enseignement et le second, l'enseignement, en ce qu'il emprunte des voies qui sont mauvaises ».

[p.181] : « Les bureaucraties n'aiment pas les surprises. Malheureusement les enfants, avec toutes les singularités personnelles des petits morveux, sont pleins de surprises, le moins surprenant étant d'ailleurs que ce sont des êtres d'espoirs et de rêves davantage que les produits prévisibles à faire fabriquer par une usine. Certes, l'école s'emploie principalement à prendre ce matériau informe et imprévisible pour le transformer en adultes prévisibles. Cela dure treize ans au moins, mais il est probable que le processus ne s'arrête jamais.

La prévisibilité requiert également l'absence d'émotion, en particulier d'espérance, d'amour et de crainte. Or, *NCLB* et les autres dispositions du même type sont conçus sur le modèle de l'usine, laquelle est à la recherche de revenus prévisibles. Mais les enfants, comme la société elle-même, ne sont pas toujours prévisibles, enracinés comme ils le sont dans le terreau des émotions irrationnelles, de la crainte et de l'espérance [...] Les écoles veulent des produits prévisibles (par exemple les résultats aux tests annuels) et elles mobilisent pour cela tous leurs moyens financiers et humains, quand bien même ce but ne peut être atteint. Mais cette impossibilité ne les empêche pas de chercher à tout contrôler comme le font les bureaucraties étatiques, qui non sans agressivité durcissent leurs lois et procédures et qui, à travers les listes de comportements, les lois et les procédures, fixent récompenses et sanctions à attribuer aux enseignants, aux écoles et aux élèves.

Quand j'ai commencé ce livre, je m'interrogeais sur la pratique des tests : étais-je en train de démontrer définitivement que toute administration centrée sur les tests est en soi une entreprise pleine de défauts ? Sans hésiter, la réponse est positive. À l'évidence, tester c'est s'engager dans une entreprise comportant beaucoup de lacunes. Toute administration centrée sur les tests ne peut donc que décevoir les étudiants, les publics aussi bien que les personnels administratifs. Il n'y a que les gens qui réussissent vraiment aux tests à avoir des promotions et devenir l'élite du futur [...] Cependant, cette entreprise est-elle bonne pour la société ? À mon avis, la réponse dépend de ceux auxquels vous posez la question.

Ceux qui sont récompensés par la prophétie auto-réalisatrice des tests standard y répondront favorablement parce qu'ils y trouvent la confirmation du fait qu'ils sont l'élite du futur [...] Posez la question aux 49 sénateurs de ce pays, diplômés d'Harvard ou de Yale : ils aiment le système actuel parce qu'il récompense des gens comme eux. »

[p.232] : « Ce qui est essentiellement à la base de ces tentatives permanentes de réformer l'école, c'est cet "habitus de contrôle bureaucratique" au nom duquel des responsables politiques et des administrateurs cherchent à mesurer et à façonner ce qu'il est difficile de mesurer et de façonner quand on formule des buts vagues et que l'on veut des résultats à partir desquels identifier des responsables. L'habitus est de penser toute organisation, y compris l'école, en tant que bureaucratie productrice, censée contrôler ses intrants et définir ses extrants de manière précise. »

Avant tout commentaire, une précision historique s'impose : ce n'est pas parce que, dans ces extraits et dans le reste du livre d'où ils proviennent, il est principalement question du *NCLB Act* que cette loi est la seule en son genre. En réalité, elle prend la suite de toute une série de dispositions antérieures qui, de longue date, poussent au développement industriel de l'éducation. T. Waters le sait d'autant mieux qu'il fait lui-même régulièrement appel à des travaux d'historiens, notamment à ceux de D. Ravitch, dont il cite à plusieurs reprises deux ouvrages aux titres éloquentes, *Left Back. A Century of Battles Over School Reform* et *The Death and Lie of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education*, tous deux parus en 2000.

Pourquoi *NCLB* confirme-t-il et prolonge-t-il donc ainsi des dispositions juridiques et réglementaires qui, par le passé, n'ont pas débouché sur les résultats escomptés ? À cette question la réponse de T. Waters est la suivante : l'accumulation de projets industrialistes reflète la volonté obsessionnelle des responsables éducatifs et des parents de mobiliser tous les moyens au service d'une éducation aussi efficace que possible. Et cette accumulation trahit, selon lui, le sentiment de culpabilité que leur donne l'impression de n'en faire jamais assez. De fait, l'idéal de l'éducation parfaite est impossible à atteindre. Il est même d'autant plus inatteignable, en l'occurrence, que la recherche de l'efficacité maximale souffre de la contradiction irréductible entre visées bureaucratiques et réalités affectives. En témoigne l'opposition soulignée par T. Waters entre pédagogie behaviouriste, centrée sur la réalisation de tâches déclinées en listes de savoir-faire observables (dont s'inspire B. F. Skinner* entre autres), et pédagogie développementaliste – référence implicite à la psychologie génétique de J. Piaget –, attentive aux progrès réalisés par le sujet dans l'acquisition de nouvelles aptitudes cognitives.

Si, par conséquent, le projet éducatif industriel se heurte à la sentimentalité et à l'imprévisibilité des relations entre adultes et enfants, c'est parce que, selon la formule qu'il emploie, l'école n'est pas une « usine de production de pneus¹ » et que la standardisation impersonnelle des échanges ne saurait donc y prévaloir, du moins pas entièrement. À la rigueur, précise-t-il en effet, un test peut être utile pour contrôler l'acquisition de telle ou telle compétence en particulier. Mais la

¹ Waters 2012 : 14.

généralisation des tests pour s'assurer du bon fonctionnement de tout un établissement est vouée à l'échec.

Sa dénonciation de l'illusion bureaucratique confirme un fait rapporté et analysé en d'autres commentaires de cette anthologie : si, contrairement à ce que croient aussi bien les promoteurs de cette illusion que ses adversaires, tous d'accord sur ce point, l'industrialisation éducative ne s'impose jamais spontanément, ce n'est pas seulement parce que sa diffusion heurte trop d'intérêts. En réalité, c'est d'abord et surtout parce que des obstacles objectifs, liés aux contextes où elle intervient, font barrage à sa progression.

Ne s'en pose alors qu'avec plus d'acuité la question fondamentale : d'où vient qu'avec tant de constance et en dépit de tant de déceptions, l'industrialisation éducative continue de cristalliser tant d'espoirs ? Comment se fait-il plus exactement que *NCLB* suscite une certaine adhésion publique et l'assentiment d'une majorité d'experts, alors que cette loi ne résout vraiment aucun des problèmes censés devoir être réglés ?

Certes, il ne faut pas surestimer l'ampleur de cette adhésion. Dans l'introduction générale de cette anthologie, nous évoquons à cet égard la multiplication des manifestations d'opposition que la loi suscite depuis le milieu des années 2000 ; cette opposition émane d'enseignants, de parents et même d'élèves qui dénoncent vigoureusement le décalage entre le renforcement des contrôles et l'affaiblissement des financements. Nous mentionnions également, comme le fait ici T. Waters en s'appuyant sur les travaux de D. T. Campbell¹, certaines pratiques officieuses et proscrites – dont l'importance ne peut toutefois être mesurée avec précision – de préparation directe ou indirecte des élèves aux tests nationaux, avec pour conséquence d'en fausser les résultats. Néanmoins ces voix et pratiques d'opposition, voire de résistance, ne suffisent pas à conduire à l'abrogation de dispositions qui fonctionnent déjà depuis près de quinze ans. Plus généralement, si l'industrialisme éducatif renaît régulièrement de ses cendres, il faut bien qu'il soit alimenté par de puissantes raisons. Quelles sont-elles donc ?

¹ Campbell 1976.