



HAL
open science

Autonomie et choix des établissements scolaires

Denis Meuret, Sylvain Broccolichi, Marie Duru-Bellat

► **To cite this version:**

Denis Meuret, Sylvain Broccolichi, Marie Duru-Bellat. Autonomie et choix des établissements scolaires. IREDU, 62, 304 p., 2001, Les Cahiers de l'IREU, 2-85634-071-7. hal-02052106

HAL Id: hal-02052106

<https://hal.science/hal-02052106v1>

Submitted on 28 Feb 2019

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.



Les Cahiers de l'irédu

institut de recherche sur l'économie de l'éducation

CNRS/Université de Bourgogne - 9 Av. Alain Savary - B.P. 47870 - 21078 Dijon cedex

Tél. 03.80.39.54.59 - Fax 03.80.39.54.79 - e-mail iredu@u-bourgogne.fr

Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets

Denis Meuret
Sylvain Broccolichi, Marie Duru-Bellat

Irédu, CNRS-Université de Bourgogne

Cette publication est issue d'un financement de l'appel d'offres
"Questions d'éducation" (1998)
du Comité national de coordination de la recherche en éducation (CNCRE)

Cahier de l'IREDU N°62
ISBN : 2-85634 - 071 - 7
ISSN : 0768-1968

Février 2001

Remerciements

Nous exprimons notre amicale reconnaissance à Sylvie Gervreau et Cécile Bouhin, documentalistes à l'IREDU, pour leur aide très attentive et très compétente tout au long de ce travail.

De même, merci à Maria Luisa Moreno Fernandez (Ministère espagnol de l'éducation) et à Christiane Pouly, documentaliste au SRED (Genève) pour leurs envois respectifs.

Merci en outre aux personnes qui nous ont aidé à un premier déchiffrement de la situation en France, Nicole Bosson et Carine Lepage. Merci surtout aux responsables des rectorats de Paris et de Créteil, des Inspections Académiques de Paris et du Val-de-Marne, qui ont bien voulu parler avec C. Lepage et nous de ces sujets sensibles.

Nous restons évidemment seuls responsables des insuffisances ou erreurs de ce rapport.

Le texte de ce cahier reprend, sous une forme très légèrement modifiée, le rapport réalisé dans le cadre d'un appel d'offre lancé en 1998 par le Comité National de Coordination de la Recherche en Éducation (CNCRE). Cet appel rappelait, dans son esprit, à la communauté des chercheurs quelques principes de base censés régir leur activité. Tout d'abord, que la société attend d'eux qu'ils s'emparent des questions qui s'y posent, dans le champ qui est le leur. Et aussi qu'ils s'efforcent de produire et de cumuler, sur ces questions vives, des connaissances permettant d'apporter des éléments de réponse fiables et accessibles. Dans le champ de l'éducation, ces exigences pèsent comme partout ailleurs, et peut-être plus encore tant les débats (contradictaires) apparaissent dominés par des arguments souvent assis sur la seule expérience personnelle ou sur les convictions morales qui, si respectables soient-elles, n'en restent pas moins de l'ordre de la croyance.

Conformément à l'esprit de l'appel d'offre, nous avons voulu, par cette recherche, instruire une question actuelle et controversée grâce aux connaissances engrangées dans les recherches étrangères et françaises. Rappelons que cette question était libellée comme suit : "L'autonomie accordée aux établissements et l'assouplissement de la carte scolaire leur ont-ils permis de mieux s'adapter aux demandes et aux besoins du public d'élèves ? Quelle incidence ont-ils eu sur les stratégies des acteurs et sur l'évolution des systèmes scolaires ? Cette question émergeait bien sûr de deux évolutions récentes du système éducatif français, évolutions ne correspondant pas toujours à des politiques clairement identifiées (en particulier pour ce qui est de l'assouplissement de la carte scolaire), ni donc véritablement maîtrisées (ni *a fortiori* évaluées), et suscitant par ailleurs une réelle ambivalence des enseignants (comme l'a par exemple montré la dernière consultation sur les collèges à propos de l'autonomie des établissements). Ces deux évolutions ont, en France, touché surtout l'enseignement du second degré. A l'étranger, elles ont souvent touché aussi le premier degré. La littérature que nous avons passée en revue porte sur le second degré, parfois sur le premier, jamais sur l'enseignement supérieur.

Le présent rapport ne prétend pas pour autant évaluer véritablement ces évolutions dans le cadre français, ce qui supposerait un dispositif de recherche spécifique. L'objectif est plutôt d'éclairer la situation française à la lueur des exemples étrangers et des travaux qui les ont analysés, et de rassembler les études éparses existant d'ores et déjà sur ce sujet en France. Et aussi d'identifier ainsi les zones d'ombre appelant des recherches.

Le libellé de la question rapprochait d'emblée deux évolutions : l'autonomie croissante des établissements et la part grandissante donnée aux parents pour choisir l'établissement de leur enfant. Les fondements de ce rapprochement sont clairs : il s'agit de deux politiques visant le fonctionnement global du système, introduisant de nouvelles formes de régulation, transformant significativement le mode d'intervention de l'État dans le système éducatif, misant toutes deux sur la responsabilité des individus et accroissant leur liberté (celle du personnel des établissements dans le cas de l'autonomie, celle des usagers dans le cas du choix). D'ailleurs, il s'agit là pour certains des deux facettes d'une même évolution "néo-libérale", donc d'une même trahison des principes de l'École républicaine, et, de fait, on peut soutenir que des établissements autonomes et choisis ressemblent à des entreprises sur un marché. Ces réformes seraient donc idéologiquement liées. On pourrait aussi arguer qu'elles le sont logiquement puisque la première de ces évolutions implique la seconde : on ne saurait contraindre les élèves à fréquenter un établissement devenu singulier du fait de son autonomie. Il est vrai qu'elles vont souvent ensemble, dans les programmes politiques, dans les politiques réellement mises en œuvre, et aussi chez les théoriciens.

Toutefois, ces deux objets peuvent aussi être séparés : en particulier, l'autonomie des établissements peut se développer sans que pour autant une concurrence s'instaure entre eux. Ils sont d'ailleurs séparés dans notre pays, où l'autonomie des établissements continue d'être prônée tandis que l'on s'efforce de limiter la liberté de choix de son établissement au sein de l'enseignement public. Dans ce cas de figure, l'autonomie des établissements est même vue comme une condition de l'absence de choix, puisqu'elle permet

à ces derniers de s'adapter à tous les publics. Il est donc apparu justifié de les analyser de manière distincte, et ce d'autant plus que les recherches elles-mêmes, nécessairement ciblées, invitaient à se placer dans l'une ou l'autre de ces perspectives, malgré quelques recouvrements inévitables.

Il reste que ces deux évolutions - autonomie, développement du choix - peuvent correspondre à des réalités fort différentes d'un pays à l'autre, ce qui rend mouvante la définition même de l'objet. De même, une perspective comparative amène à confronter des situations historiques fort diverses : en particulier, ces évolutions peuvent être plus ou moins anciennes, ce qui à l'évidence ne peut manquer d'affecter l'ampleur de leur effet sur le système.

Cette diversité, cependant, rencontre une limite. On verra que, non pas la totalité, mais la grande majorité de nos références aux situations étrangères portent sur les situations anglaises et américaines. Il y a deux raisons à cela. La première est que la recherche en éducation y est incomparablement plus développée qu'ailleurs¹, - et que donc, dans ces pays plus qu'ailleurs, on trouvera des jugements fondés sur des observations systématiques -. La seconde est que ces deux pays ont mis en place des politiques très résolues et, pour les Etats-Unis, très diverses en la matière.

Reste qu'une ouverture aux pays étrangers, même à un nombre limité d'entre eux, permet de dépasser les étiquettes sommaires, et plus fondamentalement le manque de recul qui prévaut quand on se limite à une vision bornée au cadre national et privée de références comparatives factuelles : on verra ainsi, par exemple, que l'association entre choix de l'école et dérive libérale accroissant nécessairement les inégalités, association faite couramment en France, mérite pour le moins d'être nuancée. De même que l'association entre autonomie de l'établissement et dérive managériale menaçante pour la professionnalité des enseignants. Les recherches permettent de multiplier les

¹ Une autre raison, moins avouable, est que nos compétences linguistiques sont à peu près limitées à l'anglais ; comme il est à craindre que les chercheurs d'autres pays ne soient dans notre cas, il s'ensuit que c'est seulement si l'expérience d'un pays est publiée et analysée en anglais qu'elle a aujourd'hui quelque chance d'influencer les autres.

perspectives et les points de vue (celui des “usagers” comme celui des professionnels) ; elles permettent tout d’abord de décrire précisément les modalités de ces évolutions, les formes qu’elles revêtent selon les caractéristiques du public d’élèves, et aussi le contexte historique et idéologique dans lequel elles ont émergé. Les recherches permettent aussi d’objectiver les évaluations intuitives des effets de ces changements, en particulier sur ce que l’on peut juger essentiel, à savoir les progressions des élèves et la capacité du système à remplir ses missions.

Le présent rapport suit donc le plan suivant :

√ Dans une première partie, nous situons ces évolutions dans leur contexte. Les visées de leurs promoteurs sont rappelées, et donc précisés les effets attendus. Ce qu’il faut souligner, c’est combien les débats autour de l’autonomie ou du choix de l’école touchent aux fondements mêmes de l’institution éducative, en particulier le partage des tâches que l’on décide d’instaurer (ou de modifier) entre l’État, les spécialistes et les familles. Les choix de valeurs sont bien sûr très présents : on “préférer” la liberté à l’équité, ou la diversité à l’égalité, par exemple. A nouveau, une perspective comparative permet de les expliciter et donc de juger de la portée de ces expériences étrangères, par rapport aux choix faits dans notre pays.

Mais ces évolutions peuvent aussi être analysées dans une perspective théorique, à la lueur des grilles de lecture de l’économie et de la sociologie notamment. Les théories permettent d’escompter certains effets des transformations entreprises, et il sera intéressant de confronter ces “prédictions” déductibles des constructions théoriques avec les réalités observées, pour mieux les comprendre et aussi anticiper ce qu’il peut advenir dans des contextes différents à tel ou tel égard.

Enfin, comme nous l’avons évoqué, ces politiques visant à développer l’autonomie et/ou le choix ont revêtu, selon le temps ou les pays, des modalités variées qu’il faudra décrire précisément, pour spécifier ce qu’on tentera ensuite d’évaluer.

√ Dans une seconde partie, nous présenterons une synthèse des travaux ayant tenté d'appréhender les effets de ces deux politiques. En traitant séparément la question de l'autonomie et celle du choix de l'école, nous distinguerons pour chacune les effets observés sur le fonctionnement des établissements, sur les performances moyennes des élèves (*efficacité*), sur les inégalités entre élèves (*équité*). Il conviendra d'évaluer jusqu'à quel point les difficultés méthodologiques, qui, pour être très classiques dans le domaine de l'évaluation des politiques et des dispositifs, n'en sont pas moins très importantes, obèrent la valeur des conclusions que tirent leurs auteurs ou que l'on peut être tenté d'en tirer. Une chose est sûre, l'accumulation de résultats qui peuvent, pris individuellement, apparaître fragiles, doit être, s'ils s'avèrent concordants, considérée elle-même comme un résultat.

√ Enfin, dans une troisième partie, nous nous efforcerons de tirer de cette masse de travaux des enseignements en matière de politique éducative (comme l'appel d'offre du CNCRE nous y invitait), enseignements qui ne sauraient bien sûr qu'être de nature probabiliste : tel dispositif entraîne plus souvent tel changement, par exemple, ou encore (et plus fréquemment), tel résultat attendu d'un dispositif donné ne peut être obtenu qu'à telle ou telle condition. Là aussi, la prudence est bien sûr de mise car tous les "effets" mis en évidence sont contextualisés ; mais on ne saurait récuser d'emblée les enseignements des autres pays, sauf à se réfugier dans un fatalisme (ou une suffisance) ethnocentrique.

Nous pointerons également les questions que les recherches peinent aujourd'hui à instruire, et proposerons d'éclairer ces zones d'ombre par tel ou tel type de dispositif de recherche.

Les inconvénients de ces dispositifs l'emportent-ils sur leurs avantages ? Ce n'est pas à nous de le dire. Par ailleurs, on verra que les résultats des recherches ici présentés ne sont pas tels qu'ils puissent suspendre le débat au profit de leurs partisans ou de leurs adversaires. Mais le lecteur sera sans doute, comme nous l'avons été, impressionné par la masse de travaux qui permettent d'éclairer ces questions vives et délicates, de mieux les poser. Peut-

être sera-t-il convaincu, s'il ne l'était déjà, de l'intérêt de recherches en Éducation soucieuses de leur portée politique et sociale.

Le paysage

Cette partie aborde les questions préalables à toute évaluation des effets d'une politique. Tout d'abord (1), elle traite des arguments et des objectifs des promoteurs de ces politiques comme des craintes ou des critiques de leurs opposants. Ensuite (2), elle présente certaines théories qui peuvent aider des chercheurs en sciences sociales à construire leur interrogation dans le champ de cette politique : compte tenu de ces théories – sur le fonctionnement des établissements scolaires, sur la capacité du marché à réguler un bien comme l'éducation qui est à la fois privé et public – quels effets peut-on attendre de ces politiques, et par conséquent que doit-on étudier empiriquement ? Enfin (3), elle identifie les politiques en question, ce qui, pour une part, reviendra dans ce cas à prendre la mesure de la diversité des politiques mises en œuvre. Ces politiques seront présentées ici sous la forme que les responsables des systèmes éducatifs ont voulu leur donner, telles qu'elles apparaissent dans les textes programmatiques ou juridiques. Elles auront évidemment une autre forme sur le terrain, qui sera présentée dans la deuxième partie, puisque la mesure de l'écart entre l'énoncé d'une politique et sa mise en œuvre réelle fait partie de son évaluation.

1. L'environnement politique

Au nom de quels principes, de quels arguments, a-t-on implanté les deux politiques du choix et de l'autonomie ? Quelles forces politiques, sociales les ont appuyées ?

Répondre à ces questions nous permettra de mieux discerner les dimensions à l'aune desquelles il faudra faire le bilan de ces politiques, mais aussi d'étudier si le fait qu'elles soient prises dans des contextes différents,

avec des intentions différentes selon les pays, a des conséquences sur leur mise en œuvre concrète et sur les effets qu'elles produisent.

L'environnement politique et idéologique de ces réformes sera présenté d'abord pour les pays étrangers (1.1.), puis pour la France (1.2.).

1.1. L'environnement politique à l'étranger

1.1.1. Accroître l'autonomie des établissements : l'environnement politique

En octobre 1967, Alexander King, Directeur des Affaires scientifiques de l'OCDE, prononce un discours à la Conférence internationale sur la crise de l'éducation.

Pour lui, il est alors évident que les systèmes éducatifs seront de plus en plus gérés au centre, par des professionnels compétents. *“Dans de nombreux pays, dit-il, l'enseignement est encore fortement décentralisé, bien qu'il existe une tendance générale vers une direction centrale par l'État. Cette tendance est probablement inévitable parce qu'on se rend compte de plus en plus des rapports existants entre l'enseignement et le développement économique”* (King, 1967).

Des systèmes décentralisés, il voit surtout les inconvénients : *“On y est mal renseigné sur la manière dont les décisions sont prises, sur ceux qui décident et leurs convictions. Il n'est pas possible d'être sûr que ceux qui dirigent les écoles soient suffisamment au courant des objectifs nationaux (...) pour être à même de prendre, au plan local, des décisions en accord avec la politique nationale”*. Le progrès pousse à la centralisation : *“L'éducation est ainsi la dernière grande industrie à n'avoir pas été atteinte par la révolution scientifique”*.

Depuis, on le sait, la rhétorique dominante a changé de camp. Au ballet des symboles, les “bureaucrates routiniers” ont remplacé les “experts soucieux

de progrès” comme figures du modèle centralisé, et les “petits entrepreneurs innovants” ont remplacé les “notables routiniers” comme figures du local. Bref, ce sont plutôt les partisans de la centralisation qui sont sur la défensive.

Une des principales manifestations de la décentralisation des systèmes scolaires depuis vingt ans a été l’accroissement de l’autonomie des établissements, c’est-à-dire de leur capacité à décider eux-mêmes dans une série de domaines qui, selon la nature de l’autonomie accordée, peuvent être l’usage de ressources financières, la gestion du personnel, la construction des programmes d’études, etc.

On trouve aujourd’hui en Europe des pays où les établissements étaient traditionnellement autonomes (Pays-Bas), des pays où leur autonomie s’est accrue très fortement (Grande-Bretagne, Suède, Espagne), d’autres où elle s’est accrue moins fortement (Italie, Allemagne, Danemark, Finlande... et France), quelques-uns où elle n’a pratiquement pas évolué (Suisse, par exemple, dont on peut dire, comme le fait joliment Hirvenoja, 1999, à propos de l’Allemagne, qu’elle est “centralisée au niveau régional²”), mais on n’en trouve pas où elle aurait diminué.

En Asie, le mouvement vers l’autonomie n’est pas général, mais certains pays d’Asie du Sud-Est, qui pourtant doivent beaucoup de leur croissance économique à un enseignement primaire centralisé et efficace, ont donné davantage d’autonomie à leurs établissements depuis le début des années 90. Hong Kong (la “*Self Managing Initiative*”), Singapour, la Malaisie (le programme “*Éducation 2010*”) sont dans ce cas et une expérience en ce sens est menée en Corée (Cheng, 1999).

Une autonomie radicale a été accordée, à partir de 1989, aux établissements de Nouvelle-Zélande. En Australie, les différentes provinces se sont

² Cette centralisation n’empêche pas que, dans certains Länder, le choix de l’école est un droit légal (Hirvenoja, 1999).

dotées de stratégies en ce sens entre 1987 (Southern Australia, avec le programme “*Better schools*”) et 1996 (Queensland, avec le programme “*Leading schools*”) (Townsend et al., 1999).

En Europe, les textes législatifs qui accroissent l’autonomie des établissements scolaires ont été votés au début des années 80 en Angleterre, dans la deuxième moitié des années 80 aux Pays-Bas, en 1991 en Suède. En Espagne, en 1985, la “*Ley Organica reguladora del Derecho a la Educacion*”(LODE) instaure le Conseil d’établissement comme instance de décision, puis, en 1990, la “*Ley de ordenacion general del sistema educativo*” (LOGSE) crée des départements didactiques et une commission de coordination pédagogique (Victoria, 1994).

En 1994, la Finlande a démantelé un curriculum national très prescriptif qui datait de vingt ans ; elle l’a remplacé par un *National Core Curriculum* (NCC) et des critères d’évaluation. Les municipalités précisent et complètent le NCC par des *guidelines*. Les écoles doivent offrir le NCC, mais sont encouragées à se spécialiser, soit par des options, soit en développant davantage une des matières du NCC (Hirvenoja, 1999). En 1998, fut votée en Italie une loi prévoyant davantage d’autonomie. Cette loi avait été proposée depuis 1994 par le Ministère, après l’échec de l’expérience, initiée dans les années 70, des Conseils d’établissements (Scurati, 1996).

Les textes de loi accroissant l’autonomie des écoles ont été proposés assez souvent par des gouvernements de gauche. Aux Pays-Bas, cette politique a été mise en œuvre par un gouvernement social-démocrate, après, cependant, qu’un gouvernement chrétien-démocrate en ait lancé l’idée (Karsten, 1999). En 1989, c’est un gouvernement travailliste qui, en Nouvelle-Zélande, a décentralisé radicalement le système éducatif du pays, avant que son successeur, de droite, ne supprime la carte scolaire (Fiske et al., 2000). De même, c’est sous un gouvernement social-démocrate qu’eut lieu en Suède, au cours des années 80, la dévolution aux municipalités ou aux établissements

eux-mêmes de nombreuses prérogatives exercées auparavant au niveau central. La critique de la rigidité des systèmes centralisés est en fait générale en Occident - moins en Asie -, et il semble que la décentralisation vers d'autres instances publiques - municipalités ou établissements - soit plutôt la réponse "de gauche" à cette rigidité, tandis que le fait d'organiser la concurrence entre écoles ou de favoriser l'accès à l'enseignement privé soit plutôt la réponse "de droite" (cf. les systèmes de "bons" comme au Chili sous la dictature de Pinochet et en Suède sous un gouvernement démocratique conservateur (Carnoy, 1998)).

On retrouve cette distinction entre la gauche et la droite aux Etats-Unis où, selon l'expression d'un chercheur (Mintrop, H.,2000, Communication personnelle) "si les républicains gagnent la présidentielle, nous aurons les "vouchers", si les démocrates l'emportent, nous aurons les "charter schools"". La différence entre les deux programmes est que la plupart des programmes de "vouchers"³ réellement implantés incitent les élèves à quitter l'enseignement public pour le privé, tandis que les "charter schools" restent liées, précisément par leur contrat, à l'enseignement public. Selon Berv (1999), ces dernières se développent d'ailleurs parce que les Démocrates les perçoivent effectivement comme moins menaçantes que les "vouchers" pour le service public, tandis que les Républicains voient en elles un premier pas vers un marché généralisé de l'éducation. Mais nous verrons que dans la réalité, et dans certains États, les vouchers peuvent être organisés pour atteindre des objectifs d'équité que ne renierait pas la gauche.

Peut-être pour la raison qu'évoque Berv, on trouve peu trace dans la littérature de prises de position contre l'autonomie des établissements, ce qui contraste fortement avec la vivacité du débat sur le "choix" (cf. ci-après). En revanche, tous n'attendent pas de cette autonomie la même chose, tous ne sont

³ Le dispositif des "vouchers" est traité dans ce rapport dans le cadre du "choix de l'école".

pas d'accord sur le degré optimum d'autonomie, ni sur les raisons pour lesquelles elle favorise l'efficacité.

De l'accroissement de l'autonomie, on attend en général :

- Une plus grande efficacité. Certains l'attendent de l'action des professionnels et d'autres de celle des usagers. Les premiers considèrent que les enseignants qui sont au contact des élèves sont les mieux à même de concevoir un enseignement adapté à leurs besoins, et qu'il faut donc leur donner une certaine autonomie. Par ailleurs, étant plus autonomes, plus libres, les enseignants seront plus motivés. Les seconds considèrent que les enseignants ne sont incités à rechercher l'efficacité que s'ils y sont poussés par les usagers et que le personnel d'établissements autonomes est davantage exposé à cette pression, même en l'absence de la possibilité de choisir son établissement. On voit ici les prémisses d'une divergence sur le contenu de l'autonomie des établissements : les premiers imaginent des établissements gouvernés collectivement par les enseignants, les seconds par un chef d'établissement relayant les pressions locales.

- Davantage d'adaptation aux élèves. A la fois parce que, au sein de chaque école, on pourra mieux s'adapter aux élèves, mais aussi parce que les écoles développeront des différences qui produiront une offre plus diversifiée. Le thème de la pluralité des excellences n'est pas évoqué qu'en France. La théorie de Howard Gardner sur les "intelligences multiples", très répandue dans les milieux pédagogiques anglo-saxons, le renforce. De cette diversification, on attend plus d'efficacité, d'équité et moins de sélection. On en attend aussi, comme dans le cas du "choix de l'école", un plus grand respect des diverses cultures du pays. Il faut noter d'ailleurs que ces deux attentes (l'une visant à la réalisation des individus, l'autre à la préservation des communautés culturelles) peuvent entrer en conflit, même si certains voient dans leur coexistence la marque de la modernité ou plutôt de la post-modernité (cf. plus loin, Wells, 1999).

- Davantage de démocratie. Dans les pays nordiques, on voit l'autonomie de l'école comme un moyen d'associer les élèves eux-mêmes aux décisions qui structurent leur environnement scolaire (OCDE, 1981, pour la Suède ; en Norvège, une réforme de 1994 prévoit que les élèves et leurs enseignants décident ensemble du programme de l'année)⁴. Aux Etats-Unis, l'association des enseignants aux décisions accompagne souvent la dévolution de plus nombreuses responsabilités aux établissements. Ailleurs, l'idée de démocratie évoque plutôt l'implication des parents dans la vie de l'école. Pour parler comme aux Etats-Unis, la "communauté" s'investira davantage dans son école. Un responsable italien commente ainsi la réforme en cours dans son pays : "Il s'agit de faire des écoles une expression de la société et non plus une expression de l'État" (Ferrarra, 1999). Il s'agit là, d'une certaine façon, d'un retour aux sources pour les pays anglo-saxons, puisque l'enseignement primaire et secondaire y est depuis l'origine perçu comme une émanation de la communauté. Les adversaires de l'autonomie peuvent rétorquer ici que la démocratie locale expose les professionnels à des pressions qui peuvent être contraires à leur mission, donnent une prime malsaine aux groupes mobilisés.

Ce développement de l'autonomie signifie-t-il que King se trompait ? En fait, pas tant que cela. Le modèle qui s'est mis en place dans beaucoup de systèmes éducatifs emprunte à son idéal de planification décentralisée : ce qui est centralisé, ce sont les objectifs (les programmes d'étude) et la vérification qu'ils sont atteints (évaluations, examens). Ce qui est décentralisé, souvent jusqu'au niveau de l'établissement, ce sont les moyens : gestion du personnel, construction des situations d'apprentissage.

⁴ Dans une conférence internationale liée à un projet européen d'évaluation des établissements scolaires, les délégations des établissements comptaient 1 ou 2 personnes. 25 délégations sur 100, surtout du Royaume-Uni ou des pays nordiques, aucune de France, comprenaient un élève, qui, donc, représentait son école en compagnie d'un enseignant ou d'un chef d'établissement. Dans un de ces établissements anglais, deux délégués des élèves participent à la commission qui se prononce sur le recrutement des enseignants. Il arrive donc que la participation des élèves aux décisions prenne des formes spectaculaires aussi hors des pays nordiques (voir Macbeath et al., 1999).

Dans leur étude sur les évolutions récentes de l'organisation des systèmes éducatifs dans les pays anglo-saxons, Davies et Guppy (1997) repèrent un double mouvement de *centralisation* et de *décentralisation* (vers l'établissement, sous l'influence des classes moyennes, mais aussi, parfois, sous l'influence de minorités qui veulent pouvoir contrôler mieux l'éducation de leurs enfants : aborigènes en Australie, noirs ou hispaniques aux USA...). Les réformes néerlandaises (Karsten, 1999) sont un bon exemple de ce double mouvement, comme du fait que, dans ce processus, c'est en général la partie "centralisation" qui soulève plus de protestations.

Ces deux mouvements ne sont pas, selon Davies et Guppy, contradictoires : *"Bien des groupes sociaux réclament une autonomie accrue des établissements dans un cadre défini au niveau central, dans la perspective d'offrir une meilleure sensibilité aux cultures et aspirations des communautés au sein d'un noyau commun académique renforcé"*.

Les pays anciennement centralisés (pays latins, pays scandinaves) évoluent vers un modèle proche, par un mouvement qui consiste à diminuer les prérogatives de l'État – en les recentrant sur les programmes, les examens, l'évaluation –, à confier les tâches de gestion et d'animation à des niveaux intermédiaires, et à accroître les prérogatives de l'établissement.

Mais, ce que King n'avait pas prévu était qu'à ce mouvement vers plus de rationalité (on peut en effet trouver logique que le centre s'occupe des objectifs et les institutions de terrain des moyens) s'ajouteraient des revendications proprement politiques à plus d'autonomie de la part des régions – surtout dans les pays européens, où l'on sait que cela peut prendre des formes inquiétantes – ou de la part des individus – d'où le développement du choix de l'école, que King n'avait en aucune façon prévu ni réclamé.

Voyons maintenant de plus près la situation au Royaume-Uni et aux USA où les recherches sur les effets de l'autonomie des écoles sont les plus nombreuses, et dont il sera donc surtout question dans la suite de ce rapport.

Au Royaume-Uni, l'idée qu'une réforme radicale de l'éducation s'imposait n'est pas venue, comme on le croit souvent, des conservateurs. En 1968, déjà, le rapport Fulton réclamait un "nouveau management public" : "Les agents devraient être davantage personnellement responsables et devraient travailler à atteindre des objectifs mesurables"(cité par Wiggins et Tymms, 2000). Le Premier ministre travailliste Callaghan avait réclamé une telle réforme pour l'éducation en 1976, au cours d'une conférence célèbre au Ruskin College, à partir du diagnostic que toujours plus d'argent investi dans le système n'améliorait en rien son efficacité.

Il se trouve cependant que les travaillistes n'ont pas eu le temps d'entreprendre cette réforme. La réforme fut donc conservatrice, et libérale d'inspiration. Le "*Local Management of Schools*" on l'a dit, était présent dès les premières réformes des années 80 et figure explicitement dans l'*Education Act* de 1988, avec d'ailleurs le libre choix de l'établissement.

Le New Labour, on le sait, n'a pas rompu avec les réformes éducatives des Tories.⁵ Cependant, il les a infléchies. Les administrations – l'État mais aussi les *Local Education Authorities (LEA)*, les organismes régionaux dont le gouvernement tory avait drastiquement réduit le rôle (Harris, 1999) – ont retrouvé un rôle fondamental d'impulsion, de mobilisation et d'organisation. La possibilité de choisir son école est tenue pour un droit des parents mais tout se passe comme si on ne comptait plus vraiment sur ce droit pour améliorer l'efficacité du système éducatif. La doctrine actuelle est claire⁶ et combine d'une façon neuve autonomie de l'établissement et rôle de l'État : "L'intervention de l'État dans la vie des écoles sera en proportion inverse de leur succès".

⁵ De même, le Labour Party, revenu au pouvoir en Nouvelle-Zélande, n'a pas abrogé le libre choix et la décentralisation. Cependant, il a pris ou compte prendre des mesures pour les encadrer : donner le droit à chaque élève de trouver une place dans une école raisonnablement proche de chez lui, obliger les écoles très demandées à tirer au sort leurs élèves (Fiske et Ladd, 2000).

⁶ Et de ce fait très influente dans les institutions internationales.

Il s'agit donc d'une régulation ex-post : le gouvernement fixe des objectifs généraux (programme national, évaluations nationales) et aussi des objectifs particuliers à chaque école (standards), implante une série de dispositifs pour surveiller la façon dont les écoles atteignent leurs objectifs (inspection (OFSTED), indicateurs (Panda report), encouragement à l'auto-évaluation⁷, ..). Il intervient quand ces objectifs ne sont pas atteints, d'une façon qui sera détaillée plus loin.

Cette régulation repose sur l'idée de la "*learning school*", i.e. d'une école qui apprend à faire mieux en évaluant son propre fonctionnement. Les partisans de ce modèle avancent l'idée que cette capacité à s'améliorer par l'auto-analyse est une des compétences qui sera le plus nécessaire aux élèves dans leur vie professionnelle au XXI^{ème} siècle, et que les faire apprendre dans des "*learning organisations*", ainsi que les faire participer aux évaluations, est hautement important pour leur formation.

Aux *États-Unis*, le développement de l'autonomie prend la forme d'expérimentations, ou de réformes locales, et non d'un mouvement national comme cela a été le cas au Royaume-Uni. L'histoire du système éducatif américain, au départ très décentralisé, est marquée, dès 1800, par des tendances à la centralisation (sous l'influence de l'urbanisation, de la révolution industrielle, puis du management scientifique de F. Taylor, et aussi par souci de lutter contre la corruption des systèmes locaux), elles-mêmes contrecarrées par un très puissant mouvement, devenu une très forte tradition, en faveur de l'autonomie des enseignants. Cette tendance trouve son origine en John Dewey lui-même. Il tenait pour consubstantiel à la démocratie le fait que chaque enseignant soit maître de son action⁸. Elle s'est actualisée en

⁷ Sur l'autoévaluation, voir MacBeath et al., 1999.

⁸ "*Regarding policy in the classroom, Dewey (1903) warns : " The dictation ... of the subject matter to be taught .. and .. of the method to be used in teaching mean nothing more or less than the restriction of intelligence, the imprisoning of the spirit "* (cité par Murphy et Beck, 1995, p. 97).

plusieurs mouvements qui ont voulu donner aux enseignants, collectivement, la prééminence sur l'administration des écoles (le *Teacher Council Movement*, entre 1909 et 1929, le *Democratic Administration Movement*, entre 1930 et 1950). Par ailleurs, des luttes politiques, sont nées des revendications d'appropriation des écoles par les communautés⁹... Bref, alors qu'en France, si l'on donne des prérogatives supplémentaires aux établissements, il n'est pas facile d'obtenir que les enseignants collectivement s'en emparent (voir ci-dessous), aux États-Unis, il existe un terrain favorable, non seulement à la décision collective au sein des établissements scolaires, mais aussi à l'exercice d'une influence forte des parents et, plus généralement, de la Communauté.

L'histoire récente de l'autonomie des écoles remonte, comme la plupart des tentatives de réformes actuelles, au rapport publié par la Commission sur l'Excellence en éducation en 1983, "*A Nation at Risk*", qui, on le sait, a dressé un tableau dramatique des dangers que la mauvaise qualité de son système éducatif faisait courir à l'Amérique. Encore que la justesse du diagnostic apparaisse rétrospectivement douteuse, ce rapport a lancé l'Amérique dans une effervescence d'innovations et de réformes qui ont profondément transformé son système éducatif.

Dans un premier temps, le rapport a débouché sur une série de réformes rassemblées sous le terme générique de restructuration des établissements ("*school restructuring*"). Tous les auteurs insistent sur le côté "attrape tout" de cette notion, qui contient des éléments centralisateurs comme décentralisateurs : "*la décentralisation, le partage démocratique des décisions, le libre choix des écoles, les écoles dans l'école*¹⁰, *les emplois du temps flexibles avec*

⁹ Entre 1965 et 1975, sous l'influence des mouvements noirs radicaux, lassés de ne pas pouvoir obtenir ce qu'on ne cessait de leur promettre en termes d'écoles capables de prendre vraiment en charge leurs enfants, le *Community Control Movement* demandait que les écoles passent sous la responsabilité des Communautés. Ce mouvement fut violemment combattu par les syndicats d'enseignants, au nom des risques pour la qualité de l'enseignement, et perdit (Murphy et Beck, 1995, ch.5).

¹⁰ Une partie d'un (grand) établissement scolaire devient partiellement autonome.

de plus longues plages de temps, le travail en équipe des enseignants, l'exigence d'un curriculum académique de base commun, le fait de rendre des comptes à partir de standards et d'épreuves externes, la diminution du nombre de filières ("tracking") et de groupes de niveau, et des formes innovantes d'évaluation, comme les portfolios" (Newman et Whelage, 1995).

Selon Murphy et Beck (1995), ce sont les réformes centralisatrices qui ont dominé dans un premier temps, en particulier les "évaluations centralisées du niveau des élèves". Mais ces évaluations ont été très critiquées. Selon leurs détracteurs, nombreux, y compris parmi les chercheurs, en obligeant les enseignants à "enseigner pour le test", on n'améliore que certaines compétences des élèves, les plus superficielles et les plus mécaniques ; en réalité, les tests nuiraient à l'efficacité et au moral des enseignants, s'écarteraient de la tradition humaniste de l'enseignement américain pour un illusoire souci de productivité. Ces évaluations centralisées ont dû, selon Murphy et Beck, laisser la place à des réformes d'inspiration plus décentralisatrice, dont l'autonomie des établissements ("*School Based Management*", SBM). La suite des événements, cependant, oblige à écrire l'histoire autrement. En effet, les évaluations centralisées n'ont pas disparu, sont même de plus en plus vivaces et lourdes d'enjeu (cf. plus loin la description des dispositifs d'incitation) et il est sûrement plus juste de dire que l'autonomie des établissements les accompagne plutôt qu'elle ne les remplace.

Ceci dit, il importe de rappeler que, dans le cas "normal", l'établissement américain du second degré, non seulement est sectorisé, comme on le verra à propos du choix de l'école, mais dispose d'une autonomie qui n'est pas plus forte que celle de l'établissement français. La tutelle du district et de l'État remplacent celle du Rectorat et du Ministère, la différence avec la France étant précisément liée à l'articulation autonomie/compte rendu : comme les districts surveillent aujourd'hui de plus en plus les résultats des écoles, on peut penser qu'il arrive qu'ils soient moins sourcilleux sur les processus (Fuhrman et Ritter, 1998).

Naturellement, puisque nous sommes aux USA, il y a autant de formes de *School Based Management* (SBM) que de districts qui l'ont mis en pratique, et, selon les auteurs, sa définition varie. En gros, on en trouve trois composantes, ensemble ou séparément (Murphy et Beck, 1995) :

- le transfert de la responsabilité de certaines décisions du district à l'école elle-même,
- le fait de prendre davantage de décisions de façon collective au sein de l'établissement,
- une plus grande association de la Communauté ou des parents aux décisions, à travers par exemple la création de "*Local School Councils*".

On verra ci-dessous que l'accroissement de l'autonomie des établissements en France, se présente comme un processus beaucoup plus technique, administratif, que celui que nous venons de décrire. Moins parce qu'il a été conçu ainsi que, peut-être, parce que la décision collective¹¹ ou la participation des usagers ont ici une histoire moins riche qu'aux Etats-Unis, voire apparaissent contraire à la tradition de l'école française. Au contraire, cet accroissement de l'autonomie des établissements est tellement inscrit dans l'histoire du système éducatif US que les partisans radicaux du marché considèrent que ce type de réforme échouera parce "*qu'elle conserve intactes les institutions actuelles du gouvernement de l'éducation*" (Chubb and Moe, 1990, pp. 18-20).

De ce survol des conditions de mise en œuvre à l'étranger de l'autonomie des établissements scolaires, il semble qu'on puisse retenir ceci :

- C'est un mouvement qui s'inscrit à la fois dans une réorganisation interne aux systèmes éducatifs et dans une perméabilité croissante de ces systèmes aux

¹¹ 37% des enseignants américains du premier ou du second degré estiment qu'ils ont une "influence forte ou très forte" sur le curriculum enseigné dans leur école (Conditions of Education, 1998).

demandes des usagers. Comme tel, il ne signifie ni seulement ni principalement un accroissement du pouvoir des chefs d'établissement, mais une réorganisation de la tutelle administrative dans le sens d'une régulation ex-post et/ou une plus grande participation des enseignants aux décisions et/ou une intervention plus grande des usagers et des communautés dans la conduite des établissements.

- C'est une évolution relativement générale et consensuelle, dont on attend plus d'efficacité, - par une plus grande pertinence des décisions, d'équité –par une meilleure adaptation à chacun- et de démocratie –par une participation accrue aux décisions des enseignants, et parfois, des élèves.

1.1.2. Politiques et débats autour du choix de l'école

La question de l'opportunité d'introduire ou de développer les possibilités de choix de l'école par les familles est aujourd'hui sur l'agenda politique de quasiment tous les pays¹², sauf... en France où cette question reste relativement tabou. Un certain nombre de pays ont en effet étendu depuis les années 80 (ou même dès les années 70 comme aux Etats-Unis) les possibilités de choix d'école, possibilités qui étaient auparavant nettement plus rares, à l'exception de certains pays comme la Belgique ou les Pays-Bas, ou de quelques secteurs de certains états des Etats-Unis. Réciproquement, les possibilités de choix étaient jusqu'alors en général limitées au secteur privé, un système de "zoning" (proche de la carte scolaire française), c'est-à-dire d'affectation autoritaire à l'école du secteur géographique, prévalant pour le recrutement dans les écoles publiques.

¹² Par exemple, en Suisse, un député libéral a déposé récemment une motion en faveur d'un système de "bons" scolaires, qui "tente beaucoup les déçus de l'école officielle qui n'ont pas les moyens de se payer l'école privée" (24 heures, 11.11.97).

L'élargissement des possibilités de choix s'inscrit en général dans un contexte politique libéral valorisant le marché comme mode de régulation, et dénonçant les limites du monopole de l'Etat, le "tout public" en matière d'éducation. C'est très net en Grande-Bretagne, où les années 70 sont marquées par l'affirmation croissante de la volonté de rogner les pouvoirs de l'Etat et de s'en remettre au marché et aux bienfaits de la compétition, comme en attestent les "*black papers*" publiés par la droite qui commencent à pénétrer le milieu éducatif au début des années 80. Avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs en 1979, toute une série de lois va instaurer avec vigueur le choix de l'école par les parents, pour en faire le vecteur essentiel de la régulation du système d'enseignement. Cette politique, très axée par M.Thatcher sur la responsabilité des familles, ne sera pas fondamentalement remise en cause par l'arrivée des travaillistes au pouvoir.

Aux Etats-Unis, c'est dès 1955 que l'économiste Milton Friedman a défendu le système des bons d'éducation (ces bons - les "*vouchers*"- étant donnés aux familles pour qu'elles les dépensent dans l'école de leur choix), avec des arguments relativement simples et "classiques" chez les défenseurs du marché en général (sur lesquels nous reviendrons), et ce dans un contexte où, nous l'avons évoqué, l'on s'inquiète des performances médiocres du système éducatif américain, face à la concurrence mondiale, notamment soviétique. Il y a là, aux Etats-Unis, un changement de climat idéologique tout à fait important (Cookson, 1992) : alors qu'au début du siècle, l'Amérique a placé beaucoup d'espoir dans une éducation publique commune à tous pour fonder une identité nationale, réussissant à développer à la fois citoyenneté et individualisme (l'"*achievement*" pour tous), cette confiance dans le système éducatif s'est érodée dans les années 80, tandis que s'affirmait le consumérisme, amplifié par toute une rhétorique faisant de l'organisation du système éducatif la source de toutes les difficultés du pays.

Les promoteurs de cette rhétorique sont venus d'horizons des plus variés : des partis politiques (le parti républicain pour les Etats-Unis), de leurs

instituts de recherche, de leurs “*think tanks*” et de leurs intellectuels, de personnalités de la banque ou du monde de l’entreprise. Ce qui l’emporte, aux dires des critiques, c’est davantage le désir de légitimer des choix politiques que de répondre à une “demande” massive de choix de la part des parents, c’est davantage le souci de défendre des idées que de justifier par des observations empiriques le caractère bénéfique du marché en éducation (Carl, 1994). Ces idées se présentent souvent comme des principes quasi religieux (on a ainsi pu parler du “*gospel of free-market choice*”) : portés par un sens aigu de leur “mission” et une vision manichéenne du monde éducatif (où s’opposent bonnes et mauvaises écoles), les défenseurs du choix le présentent, l’expression est utilisée par Chubb et Moe (1990), comme une panacée : “*choice is a self-contained reform... it has the capacity by itself to bring about the kind of transformation that, for years, reformers have been seeking to engineer in myriad other ways*”. Tous les problèmes de l’école peuvent ainsi trouver dans le choix leurs solutions : il permet de respecter les individualités, il stimule l’innovation pédagogique, il améliore les résultats, il accroît la liberté des parents et leur investissement dans l’école, il développe les chances éducatives de tous (cf. Cookson, 1992)... L’important, c’est de parvenir à implanter réellement le choix, et cette perspective apparaît d’autant plus tentante que le choix promet tout à moyen constant...

Il faut insister, car cela aura des incidences concrètes en termes de politique éducative, sur le fait que la mouvance idéologique qui promeut cette évolution vers le marché n’est pas homogène. Dans cette “nouvelle droite”, on peut distinguer les libéraux qui défendent effectivement plus de marché et moins d’Etat (mettant toute leur confiance dans la “*decentralized magic of the market*”), et les conservateurs, qui, s’ils partagent avec les premiers une critique du système public d’éducation, jugé bureaucratique et inefficace, défendent une implication de l’Etat, comme garant de valeurs académiques et morales générales. Affleurent parfois des discours (très classiques en France) sur les effets pervers de la massification de l’éducation et de la diffusion de la

culture, avec l'horizon d'une décadence générale. Toujours est-il que ces deux faces des courants de droite se retrouvent, avec des "dosages" variés, dans les réformes : celles concernant la mise en marché de la demande et de l'offre d'éducation se situent plutôt dans une optique libérale, alors que les réformes portant sur le curriculum ou la restructuration des écoles se situent plutôt dans une perspective conservatrice (Carl, 1994).

Par ailleurs, au sein des systèmes de choix eux-mêmes, on peut considérer que ceux qui privilégient les "bons d'éducation" (*vouchers*) attestent d'une orientation libérale, alors que ceux qui prévoient une instance contrôlant le choix, à des fins de déségrégation notamment, attestent une orientation plutôt progressiste. Nous y reviendrons, il existe aussi des partisans du choix de l'école à gauche de l'échiquier politique ; ils y voient avant tout le moyen de permettre aux enfants des "pauvres" d'échapper aux écoles, souvent dégradées, de leur quartier. Dès 1972, Jencks a ainsi proposé un système de bons d'éducation dont le montant était modulé selon les ressources de la famille.

Dans la mesure où le "choix du choix" renvoie à toute une philosophie (qui peut elle-même rassembler une coalition d'intérêts), le développement du choix de l'école s'inscrit le plus souvent (c'est en tout cas ce qu'on observe aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne), dans un ensemble plus vaste de réformes, mettant en avant les mêmes leit-motiv d'amélioration de l'efficacité et d'adaptation aux élèves. Celles-ci couvrent des domaines aussi variés qu'une certaine décentralisation, avec davantage d'autonomie donnée aux écoles, et (cf. ci-dessus 1.1.1.) des mesures d'"*administrative restructuring*", l'encouragement à une diversification de l'offre proposée aux "usagers", davantage de possibilités de choix accordées de manière générale aux parents, mais aussi la modernisation des écoles et des programmes, la standardisation du curriculum, l'évaluation et des possibilités accrues de comparaison entre écoles. Ces diverses évolutions affectent bien évidemment l'équilibre des pouvoirs entre les professionnels du système éducatif et les usagers. Si d'un

côté les établissements sont ainsi directement interpellés dans leur capacité à s'améliorer, de l'autre, le principe du choix de l'école revient à faire davantage confiance aux consommateurs qu'aux bureaucrates pour faire pression sur les professionnels de l'éducation dès lors que l'on veut améliorer le fonctionnement du système.

Il s'agit bien alors de développer un mode de régulation différent du système éducatif. Pour reprendre les analyses de Barroso (2000), on dira que les politiques de choix de l'école reviennent à contester la "régulation bureaucratique" traditionnelle où le système est régi par une alliance entre l'Etat et les enseignants, pour mettre en place une nouvelle alliance entre Etat et parents, soit une "régulation par le marché", jouant de fait contre le pouvoir des enseignants (non sans risque concernant l'autonomie du système éducatif vis-à-vis des demandes sociales). Mais on peut aussi percevoir l'évolution comme une nouvelle alliance entre parents et enseignants (ce que Barroso appelle une "régulation communautaire"), porteuse elle aussi de risques, concernant cette fois un trop grand localisme du système.

Quel rôle pour l'Etat ? Institution éducative et droits des personnes

Dans ces débats, personne ne se risque à dire que l'Etat ne devrait jouer aucun rôle en matière d'éducation. On ne met pas en cause le fait que l'Etat veille à ce que, à travers l'éducation, un certain nombre de bénéfices sociaux soient atteints. Concrètement on juge légitime qu'il intervienne dès lors que certains parents n'agissent pas toujours dans l'intérêt de leur enfant, et s'assure que les enfants ne pâtissent pas des "mauvais choix" qui seraient faits pour eux. C'est à cette fin que l'Etat a décrété l'école obligatoire, reconnaissant que peut-être certains parents n'auraient pas scolarisé leur enfant sans cette obligation. De même, si l'on ouvrait les possibilités de choix, on pourrait juger normal qu'il se préoccupe de ce que tous les parents n'obtiendront pas leur premier choix (les "usagers" étant inégaux face au choix), ou encore qu'il s'interroge sur les élèves qui gagneraient à bénéficier des meilleures écoles.

Le clivage essentiel entre partisans et adversaires du marché oppose ceux qui estiment que c'est à l'Etat d'exprimer des choix collectifs en matière d'éducation, et de s'assurer qu'ils peuvent être atteints, au besoin en cadrant l'expression des choix individuels, d'une part, et d'autre part ceux qui jugent que doivent prévaloir les choix individuels, tels qu'ils s'expriment librement sur le "marché", sans que ces choix puissent être limités au nom d'un intérêt collectif supérieur. C'est donc la question de l'équilibre entre les droits individuels et les besoins de groupes plus larges dans la société qui est posée, et par là, ce qui est en jeu, c'est la manière dont un pays conçoit l'institution éducative.

Soit il s'agit à proprement parler d'une institution que l'Etat mandate pour réaliser des objectifs communs - un même bagage scolaire dans un souci de cohésion sociale, par exemple -, dont la réalisation implique la mise à disposition de ressources publiques, fait l'objet d'un contrôle démocratique, par le biais d'échelons administratifs locaux et d'une bureaucratie censée servir l'intérêt général. Soit le système éducatif est avant tout un service censé satisfaire des intérêts individuels et s'adaptant à la diversité des demandes, organisé de manière indépendante et contrôlé par des "consommateurs" atomisés. La façon dont les objectifs sont définis, et dont on rend compte de leur degré de réalisation oppose clairement, au moins en théorie, les deux modes d'organisation.

Avec une politique radicale de choix, en restant à un niveau très théorique, l'Education n'est plus considérée comme une activité collective à la charge d'un Etat soucieux du bien commun ; ce sont les intérêts individuels qui vont servir de suprême arbitre. Néanmoins, dans la réalité, toute une gamme de situations intermédiaires peut exister. Ainsi, tout en promouvant dans les textes la notion de choix, l'Etat britannique a cru bon de mettre en place un Curriculum National, ce qui constituait une véritable révolution dans ce pays, et il est aussi intervenu directement pour tenter de diversifier l'offre, nous y reviendrons. De fait, il affirmait ainsi qu'il était de son devoir de

spécifier les conditions dans lesquelles la compétition devait se jouer. On ne peut donc pas dire que le marché affaiblit systématiquement le rôle de l'Etat, si ce n'est aux niveaux intermédiaires (les districts, par exemple) mais davantage qu'il le déplace (Carl, 1994).

Le choix de l'école : un parti pris éthique

A côté de ces considérations politiques, des considérations philosophiques (éducatives) sont également convoquées, auxquelles peuvent se rallier un spectre de partisans beaucoup plus large que les seuls partisans des divers courants de droite (Walford, 1994). Les arguments mis en avant pour défendre le choix de l'école sont les suivants :

- C'est un droit fondamental des parents que de prendre toutes les décisions concernant leur enfant. Pour des dirigeants comme M. Thatcher, les arguments à l'appui du choix de l'école relevaient avant tout de la philosophie politique, plus que de la stricte efficacité. Le choix est en lui-même un bien, tout comme la liberté, et il n'est jamais anodin de restreindre le choix (cf. notamment Hargreaves, 1996 ; Tooley, 1997)¹³. L'État peut alors se porter garant de cette liberté : ainsi, aux Pays-Bas, où la société a longtemps été structurée par les obédiences religieuses, il apparaît normal que les écoles confessionnelles où les familles vont choisir librement d'envoyer leur enfant, soient financées par les fonds publics.

- Les parents sont plus compétents qu'une bureaucratie pour choisir l'école qui convient le mieux à leur enfant. Les arguments en faveur du choix incluent souvent en Grande-Bretagne une polémique contre ces structures bureaucratiques et inefficaces, tenues sous l'emprise des syndicats, qu'étaient censées être

¹³ Rawls considère que le droit d'être élevé conformément à ses valeurs est un droit de base, mais on peut montrer que le droit d'être enseigné dans un établissement efficace, lui n'est pas un droit de base, et n'est donc légitime que dans la mesure où la mise en œuvre de ce droit, par exemple par la possibilité de choisir son établissement, ne contredit pas au principe de juste égalité des chances (Meuret, 1999b).

devenues les LEA (*Local Educational Authorities*, structures intermédiaires qui semblent avoir, aujourd'hui, retrouvé une place non contestée dans le paysage britannique).

- L'enfant aurait une meilleure image de son école et serait plus motivé si ses parents l'ont choisi. On reconnaît néanmoins que de fait, c'est plus l'intérêt régulier des parents pour les études de leur enfant qui serait positif, plutôt que l'intérêt ponctuel manifesté lors du choix d'une école. Notons au passage que seul le choix satisfait pourrait remplir cette fonction (un choix rejeté pouvant au contraire être démotivant).

Il faut donc souligner à nouveau que le thème du choix n'a pas toujours une connotation idéologique parfaitement univoque. Ceci apparaît également par rapport à cette préoccupation "traditionnelle" des britanniques pour une diversification de l'éducation en fonction des aptitudes et des besoins de l'enfant. Le processus d'unification de l'école moyenne ("*comprehensivization*") a laissé en suspens cette question, qui préoccupe à la fois la "gauche" et la "droite" ; une certaine diversification des écoles a ainsi été soutenue, au moins initialement, par une partie des enseignants de gauche, comme susceptible de permettre une meilleure adaptation aux besoins des enfants (Gewirtz et al., 1995). De même, le gouvernement conservateur a voulu, à travers des mesures législatives sur lesquelles nous reviendrons, faciliter l'accès aux meilleures écoles des enfants de milieu populaire les plus "méritants".

Néanmoins, le souci d'équité apparaît nettement moins présent en Grande-Bretagne qu'aux Etats-Unis. Dans les deux pays, les défenseurs du marché soutiennent que donner le choix aux parents, c'est leur donner du pouvoir, pour contrebalancer celui des professionnels (et de l'Etat). C'est parfois d'ailleurs très concrètement du pouvoir d'achat, quand un système de "*vouchers*" est préconisé ; par ces "bons d'achat", il peut s'agir de donner aux familles un pouvoir d'achat égal (corrigeant ainsi les inégalités de revenu), ou

d'aller plus loin en corrigeant les inégalités par une discrimination positive. Cela peut passer par une pondération des sommes allouées aux écoles, par élève, en fonction de la "difficulté" de leur public ou de la spécificité de leurs besoins (comme le prévoit la réglementation néerlandaise, ou encore une réglementation anglaise de 1991, par exemple). Bref, étendre les possibilités de choix, c'est en finir avec la "sélection par les loyers", qui, dans les systèmes de type "carte scolaire", donne à certains, à certains seulement, la possibilité de choisir leur école en choisissant leur quartier : grâce au choix, tous ceux qui n'ont pas les moyens de choisir leur domicile en fonction de la qualité des écoles pourront néanmoins accéder aux meilleures d'entre elles.

Aux Etats-Unis, le débat autour du choix de l'école a été, d'entrée de jeu, mêlé à celui sur la ségrégation/déségrégation raciale. Le mouvement de déségrégation des écoles s'est enclenché en 1954, après que la Cour Suprême a décrété non constitutionnel le système éducatif de 17 états, fondé sur la ségrégation raciale. La droite s'est efforcée de contrer cette déségrégation devenue obligation légale en militant pour le choix de l'école. Depuis, on a tenté de ne plus opposer choix de l'école et déségrégation ; ainsi les premiers plans de développement du choix de l'école ont parfois été explicitement conçus à la fois pour respecter les choix des familles et favoriser une certaine déségrégation (nous en verrons des exemples par la suite).

Aujourd'hui, l'objectif de "déségrégation" sociale et ethnique est mis en avant par la gauche comme par la droite, et favoriser le choix de l'école est censé y participer. On espère par là favoriser l'"extraction" des élèves pauvres mais "méritants" de l'école (médiocre) de leur quartier. Même si ce sont des économistes ultra-libéraux (tels que M.Friedman) qui ont le plus fortement défendu le système des vouchers, celui-ci trouve aujourd'hui des adeptes parmi les militants de gauche, certains préconisant qu'ils soient réservés aux enfants pauvres, ou voient leur montant modulé en fonction du revenu familial (Viteritti, 1999). L'Etat (ou du moins une autorité extérieure au marché) se considère alors comme tenu d'offrir à ces enfants des opportunités qu'ils

sauront ou non saisir. A ce souci d'améliorer la qualité de l'offre scolaire proposée aux enfants les plus pauvres, s'ajoute une préoccupation, croissante avec la diversification ethnique, eu égard à la formation des enfants des "minorités" : le choix de l'école n'est-il pas une voie pour permettre à certaines d'entre elles de s'affirmer, de respecter leurs spécificités culturelles ? Sachant que ce faisant, on ouvre la porte au développement d'un "marché" d'écoles ethniquement spécialisées (l'argument valant aussi pour les "minorités" religieuses).

Le choix de l'école peut alors être un vecteur de respect des cultures et des communautés, même si cela n'est pas exempt de risque en termes de cohésion sociale. On ne peut exclure, nous y reviendrons sur une base empirique, que le choix débouche sur une ségrégation scolaire, sociale et ethnique accrue (par le jeu de l'"écrémage" des meilleurs et de la fuite des élèves blancs vers des écoles encore plus blanches) ; s'opposeraient ainsi des écoles ayant les moyens d'être de plus en plus sélectives et d'autres, les plus faibles, entraînés dans une spirale de déclin irrémédiable. Les débats, toujours très chargés idéologiquement, autour du choix de l'école, butent donc inévitablement sur le dilemme entre liberté, respect des différences, d'une part, équité et cohésion sociale de l'autre.

Comment décrire brièvement, après ce survol des deux politiques d'autonomie et de choix de l'école, la façon dont elles s'articulent hors de France, dans les pays anglo-saxons en fait, puisque c'est d'eux surtout qu'il a été question ?

Au-delà du fait que toutes deux organisent un certain recul des organes centraux de régulation au profit du "terrain" - le personnel des établissements, les usagers -, ce sont les différences qui apparaissent en fait le plus nettement.

Ces différences ne résident pas vraiment dans les effets que l'on déclare vouloir poursuivre (adaptation au terrain, efficacité, etc.). Ce sont des différences politiques, dans les forces qui les promeuvent et dans les valeurs qui les portent. L'autonomie de l'école se présente comme une réforme d'origine interne tandis que le choix se présente comme une révolution d'origine externe. L'autonomie est portée par les acteurs actuels et "internes" du système éducatif, d'un côté les administratifs qui y voient l'occasion de la mise en place d'une tutelle plus moderne, portant sur les résultats et non sur les processus, de l'autre, certains enseignants, qui y voient au contraire la possibilité de transférer au niveau de la gestion collective et démocratique de l'établissement la considérable autonomie que l'histoire pédagogique de leur pays leur avait conférée. Le "choix" est porté, lui, par des acteurs "externes" – partis politiques, chefs d'entreprises, économistes comme Friedman ou Becker, mais aussi associations représentant les minorités -. Ils prétendent bouleverser le fonctionnement actuel de l'école bien davantage que les partisans de l'autonomie. Alors que, pour ces derniers, les usagers sont introduits dans une école qui reste en quelque sorte la propriété des professionnels, dans celui des partisans du "choix", les usagers prennent les commandes du système scolaire. On verra plus loin que la réalité des dispositifs de choix s'écarte beaucoup de ce que cette rhétorique laisse attendre et ne bouleverse pas tant que cela le paysage scolaire. Mais il s'ensuit que l'autonomie est une mesure relativement consensuelle alors que le choix est une politique qui suscite des oppositions vives, du moins parmi les acteurs du système éducatif.

1.2. L'environnement politique en France

En France, à la fois les transformations opérées dans le sens d'une extension des possibilités de choix et d'un accroissement de l'autonomie des

établissements scolaires et les débats auxquels ces transformations ont donné lieu intègrent le souci de remédier aux imperfections les mieux perçues du système préexistant sans renier les valeurs de l'école républicaine.

On sait que pendant toute la durée de l'Ancien Régime, l'école s'inscrit dans chaque localité sous l'égide de l'Église et que la Révolution s'accompagne d'un foisonnement de projets qui visent précisément à rompre le lien tissé entre l'école, les communautés locales et l'Église. L'État républicain n'aura jamais les moyens d'aller au bout de cette logique de monopolisation des institutions éducatives mais parviendra à réduire l'importance relative du secteur privé confessionnel et à faire de l'école une institution qui fonde un nouveau type de légitimité politique et de citoyenneté. A partir du XIX^{ème} siècle, il forme et rétribue pour l'essentiel les personnels scolaires d'enseignement et d'inspection. Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 rappelle que "La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'État."

Un corollaire essentiel du fort attachement aux valeurs de l'école républicaine est le souci prépondérant de maintenir celle-ci à l'abri des demandes ou des pressions motivées par des intérêts particuliers et des logiques sociales – marchandes ou électorales par exemple – qui prévalent dans la société civile, et d'attribuer à l'État le rôle de garant du respect des missions de l'école en matière d'instruction, d'éducation à la citoyenneté, de laïcité, d'égalité des chances... Cette préoccupation a joué un rôle évident au moment de la décentralisation. Elle rend intelligible également l'espèce de censure qui semble frapper en France les prises de position publiques en faveur du développement du choix de l'établissement ainsi que la rareté des liens établis entre les questions relatives au choix et celles relatives à l'autonomie des établissements scolaires. Le lien qui prévaut ailleurs entre autonomie et choix – celui de la mise en concurrence des établissements scolaires – y est en effet doté d'une très faible légitimité puisque n'a quasiment pas droit de cité en

France l'idée que les pressions associées au choix individuel de l'établissement scolaire par les parents d'élèves pourraient être une source d'émulation et de progrès dans le fonctionnement d'établissements scolaires plus autonomes. Loin d'être ainsi adossés l'un à l'autre en opposant les vertus du marché aux défauts de la bureaucratie, les débats et les politiques se rapportant au développement de l'autonomie et du choix des établissements scolaires tendent à rester clivés en France, même s'ils ont en commun de remettre en question certaines prérogatives de l'État central et de prendre en considération les volontés locales.

1.2.1. L'environnement politique de l'accroissement de l'autonomie des établissements

Le dénominateur commun des arguments en faveur d'une autonomie locale accrue est la critique de l'excès de centralisme. On l'a vu plus haut, il s'agit d'une évolution des conceptions de l'organisation du travail qui traverse les entreprises et les administrations à partir du constat répété que les échelons hiérarchiques supérieurs ne peuvent jamais "tout prévoir", "tout prescrire" et "tout contrôler" et que les décisions prises de trop haut, à partir de positions trop éloignées des terrains de l'action, sont mal ajustées aux besoins et aux ressources locales. Dans cette perspective, et sous réserve que soient mis en place des dispositifs d'évaluation et de corrections appropriés, il est peu contestable que prendre en considération les points de vue des acteurs de terrain, encourager leurs initiatives et en faire un objet de concertation constituent des sources de progrès virtuels, notamment sur le plan de l'efficacité. A fortiori pour les activités d'éducation ou d'enseignement - complexes et peu contrôlables - qui reposent constamment sur l'esprit de responsabilité et les capacités d'adaptation de ceux qui les exercent.

Parallèlement, au cours des années soixante et soixante-dix, l'allongement de la scolarité obligatoire puis l'unification des structures scolaires a fait

apparaître de plus en plus l'hétérogénéité des publics scolaires et les difficultés qu'elles engendrent, et cela contribue aussi à faire progresser l'idée qu'une certaine dose d'autonomie locale des établissements scolaires est nécessaire (Derouet 1992, Charlot 1994). Aussi l'introduction du principe d'une autonomie pédagogique dans la loi Haby n'a-t-elle guère soulevé de contestation. Ce qui fait débat, ce sont les inconvénients ou les risques associés à telle ou telle forme d'autonomie ainsi que les dispositifs d'évaluation et de régulation qui doivent leur être associés.

De même, les objectifs ambitieux de "réussite de tous" (détaillés plus bas) de la loi de 1989 et l'idée de tabler sur l'élaboration d'un projet d'établissement pour mieux ajuster les solutions adaptées aux situations locales provoquent moins d'oppositions absolues que de scepticisme ou de questionnements critiques sur les conditions à réunir pour favoriser la réalisation effective d'une telle politique. L'évolution du métier que cela implique pour les personnels scolaires soulève en effet de multiples problèmes. Les enseignants doivent s'affranchir d'une conception individualiste et relativement élitiste de leur métier et s'engager dans un projet collectif visant l'adaptation à la diversité des élèves. Les chefs d'établissement se voient attribuer un rôle délicat d'animation et de régulation... Ces tâches nouvelles sont d'autant moins bien acceptées par les enseignants qu'elles apparaissent comme des charges de travail supplémentaires et qu'un accord ne sera pas trouvé au cours des années 1990 concernant une nouvelle répartition de leurs obligations de service. Dans le texte présenté par Claude Allegre au Conseil supérieur de l'éducation en mars 1999 après plusieurs mois de négociations est reconnue la nécessité d'une "*redéfinition progressive de l'organisation du service des enseignants en intégrant le travail en classe entière, le travail en petits groupes, le suivi des élèves et l'organisation du travail en équipes (...)* sans aucune augmentation des obligations de service actuelles", mais aucun accord n'a été conclu depuis ces déclarations. Ce point d'achoppement est une

des clés d'intelligibilité de la faible implication des enseignants qui sera observée lors de la mise en œuvre des politiques d'établissement.

1.2.2. L'environnement politique de l'assouplissement de la carte scolaire

L'attribution d'une zone de recrutement à chaque établissement d'enseignement secondaire (le secteur pour les collèges, et le district pour les lycées) avait été instituée en 1963 en pleine période d'expansion de l'accès à l'enseignement secondaire et de construction de nouveaux établissements (CEG puis CES). L'obligation imposée aux usagers de fréquenter l'établissement correspondant à leur domiciliation – sauf dérogation accordée par l'inspecteur d'académie - obéissait à la nécessité fonctionnelle de prévoir les besoins en équipements et en postes. Elle était justifiée aussi par un souci de démocratisation et de limitation du coût des transports.

“La démocratisation voulue par la réforme demande que les enseignements faisant suite à l'école élémentaire soient rapprochés le plus possible du domicile des enfants. Le succès de l'école de Jules Ferry tient surtout à ce qu'elle a été mise à la portée de tous les enfants jusque dans les hameaux les plus reculés, grâce à l'adoption d'un moyen d'accès de 3km. Le succès de la réforme portant jusqu'à l'âge de 16 ans la limite de l'obligation scolaire sera également assuré lorsque le moyen d'accès aux enseignements faisant suite à l'école élémentaire sera raisonnablement réduit, pour toutes les options correspondantes et ramené compte tenu du développement des moyens de transport à une limite de l'ordre de 15 à 20 km.” (Circulaire du 3 mai 1963)¹⁴.

Elle visait aussi à réduire la ségrégation sociale opposant les premiers cycles de lycée à clientèle bourgeoise aux nouveaux établissements qui

¹⁴ Le travail sur les textes officiels se rapportant au choix de l'établissement scolaire a été effectué par Nicole Bosson dans le cadre d'un mémoire de maîtrise dirigé par Denis Meuret.

risqueraient de n'accueillir que les publics populaires nouveaux venus dans l'enseignement secondaire.

Vingt ans plus tard, les considérations d'intérêt général ou pratique qui dictaient ce mode d'affectation sont moins fortes qu'au moment de l'explosion scolaire des années 60. De plus, il apparaît que la sectorisation n'a guère homogénéisé le recrutement des établissements scolaires, à la fois parce que les espaces résidentiels sont eux-mêmes socialement différenciés et parce que les familles "favorisées" contournent aisément cette mesure en obtenant une dérogation ou (le plus souvent) en choisissant un établissement du secteur privé (un peu moins de 20% des élèves y sont scolarisés).

Alain Savary, nommé ministre de l'Éducation en 1981, et, après lui, Bernard Toulemonde (1988) et Robert Ballion (1991) soulignent cette contradiction "difficile à soutenir" du système éducatif français : le libre choix de l'établissement scolaire (et d'admission sélective par celui-ci) est autorisé dans le cas de l'enseignement privé et refusé dans celui de l'enseignement public, ce qui contribue à fournir une clientèle à l'enseignement privé. Comment réduire cette contradiction ?

Au moment où la gauche arrive au pouvoir avec un projet d'intégration de l'enseignement privé dans un "*grand service public, unifié et laïc de l'Éducation nationale*", l'intention est de conduire l'enseignement privé sous contrat avec l'État à davantage s'aligner sur le mode de fonctionnement de l'enseignement public. Ce projet "*a mobilisé l'énergie du ministère pendant deux ans, de 1982 à 1984, enflammé l'opinion publique et la classe politique, fait descendre les foules dans la rue et s'est finalement soldé par un échec : l'annonce par le président de la République du retrait de la loi Savary sur l'enseignement privé et la démission du gouvernement Mauroy*" (Ballion, 1991). Cette décision va également dans le sens des sondages qui indiquaient la préférence d'une large majorité de français pour la liberté de choix de l'établissement, même parmi les parents d'élèves de l'enseignement public :

85% d'entre eux se déclarent favorables à la possibilité de choix de l'établissement dans le sondage que le ministère commande à l'IFOP en 1982, par exemple ; plus récemment (octobre 2000), le journal Challenge a publié un sondage montrant que 84% des parents étaient "tout à fait" ou "plutôt" favorables au choix de l'école par les parents, le chiffre correspondant étant, pour les enseignants, de 52%.

Dans le contexte politique de l'époque, pour limiter le privilège dont bénéficie l'enseignement privé d'être choisi et de pouvoir sélectionner son public dès l'entrée dans l'établissement, accroître les possibilités de choix à l'intérieur du secteur public apparaît comme une des seules issues, et celle qui est la moins risquée sur le plan électoral. Cependant, rapprocher ainsi l'enseignement public de l'enseignement privé n'est pas une solution "politiquement correcte" pour tous ceux qui voient l'école républicaine comme une institution "sacrée" (Nicolet, 1982). En référence aux idéaux républicains, il s'agit d'une concession à des demandes sociales motivées par des intérêts particuliers qui ne peut se justifier qu'en tant que "moindre mal" dans la lutte contre le secteur privé. Et cette concession comporte un risque d'aggravation des inégalités auquel est sensible plus d'un tiers de la population d'après un sondage de 1984 qui indique pourtant que la concurrence entre établissements associée à la suppression de la carte scolaire reçoit une approbation majoritaire¹⁵.

¹⁵ Il s'agit d'un sondage publié par le Nouvel Observateur en août 1984. La question était formulée ainsi : "Certains estiment que l'on devrait supprimer la carte scolaire et avoir le choix entre plusieurs établissements. Vous-même, qu'en pensez-vous ? :

Ce serait une bonne chose, cela créerait une concurrence entre les établissements scolaires. (60% de oui)

Ce serait une mauvaise chose, car il y aurait une différence de qualité entre les établissements (37% de oui).

En 2000, 52 % des parents et 19 % des enseignants se déclarent *très* favorables à la possibilité de choisir son établissement ; 32% des parents et 33% des enseignants s'y déclarent *plutôt* favorables ; 17% des parents et 46% des enseignants s'y déclarent très ou plutôt opposés ; A noter qu'aucun parent et 2% seulement des enseignants déclarent "ne pas savoir" (Challenges,2000).

L'idée d'étendre les possibilités de choix des familles s'inscrit dans un mouvement de reconnaissance du droit des usagers à participer à la gestion du système et à se voir reconnaître un statut de décideur éducatif qu'on peut faire remonter en France à 1968-1969 avec la représentation des parents et des élèves aux conseils d'administration et aux conseils de classe. Mais contrairement aux pays où le marché est fortement valorisé, l'extension des possibilités de choisir l'établissement scolaire s'est trouvée peu associée, en France, à des discours politiques et à des textes officiels qui lui attribueraient des vertus positives. Et tout porte à penser que cette discrétion traduit l'embarras suscité par la nécessité de trouver un compromis entre la demande sociale majoritaire des parents d'élèves et les valeurs de l'école républicaine (auxquelles restent attachées une grande partie des membres de l'institution et des formations politiques) pour ne pas provoquer une nouvelle "guerre scolaire".

Ce compromis a consisté à ne pas trancher à un niveau national par une loi ou un décret sur la possibilité de choisir l'établissement scolaire et à laisser aux autorités académiques et départementales (recteur et inspecteur d'académie) la possibilité d'assouplir (ou non) la carte scolaire selon des modalités variées, après une phase d'expérimentation qui avait été préparée en 1983 sous le ministère Savary (avec probablement l'espoir initial d'y intégrer les collèges privés sous contrat). Cette déconcentration du problème a permis de faire l'économie d'un débat national mais aussi de tenir compte de la spécificité des relations entre les établissements des secteurs public et privé et de la demande sociale selon les académies et les départements. A l'appui de cette hypothèse, plusieurs auteurs soulignent le fait que l'expérimentation portant sur l'assouplissement de la carte scolaire a été effectuée en majorité dans des départements où le secteur privé était fortement représenté et que le groupe de pilotage qui a suivi cette opération s'est formé à partir du groupe de réflexion sur l'enseignement privé constitué précédemment (Pair, 1986 ; Ballion, 1991).

Cette solution de compromis va être retenue par les trois ministres de l'éducation qui succèdent à Alain Savary, y compris René Monory, alors que

la plate-forme RPR-UDF des élections de 1986 annonçait une déssectorisation totale (Toulemonde, 1988). L'inspection générale, consultée par René Monory fera ressortir les graves conséquences politiques et budgétaires d'une déssectorisation totale sur l'ensemble du territoire. Et les responsables politiques reculeront devant des difficultés auxquelles ils étaient sensibles en tant qu'élus locaux déjà confrontés à certaines mesures d'assouplissement (Ballion et Oeuvarard, 1989).

Pour les élus municipaux par exemple, les établissements scolaires sont constitutifs de l'image de leur commune, et ils vivent mal le fait que leurs collègues puissent être "stigmatisés" en tant qu'établissements plus ou moins "désertés" quand leur population est à dominante populaire. De plus, la déssectorisation même limitée soulève des problèmes d'ordre budgétaire pour les conseils généraux. La loi de décentralisation délègue aux départements les charges financières de construction et de gestion des collèges.

"Si le taux moyen de remplissage des collèges (effectifs réels/capacité théorique) s'écarte par défaut ou par excès de l'unité, le coût marginal qu'entraîne un surplus ou une baisse d'élèves est élevé (chauffage, équipements sous-utilisés, aménagements supplémentaires, gestion de la demi-pension, etc.). Mais c'est en matière de transports scolaires que le bât blesse le plus, car l'organisation et la charge financière de ces transports relèvent des départements." (Ballion et Oeuvarard, 1989). En effet, deux millions d'élèves utilisent les transports urbains et plus de deux millions les services périurbains ; le coût pour la collectivité est estimé à 2300F par élève en milieu urbain et 2700F en zone périurbaine ou rurale. Or l'abandon du collège du secteur entraîne presque toujours une augmentation des distances parcourues et cela accroît les charges de transports que supporte le département. En milieu urbain, il en résulte un accroissement du trafic aux heures de pointe qui peut obliger à augmenter le parc de transport en commun et risque d'accentuer les difficultés de circulation. En milieu rural, c'est tout le plan de transport du département qui risque d'être remis en cause par des variations substantielles

des destinations des élèves car les transports scolaires représentent environ 85% de l'activité des services réguliers routiers. Il semble donc indispensable que des accords soient négociés entre les autorités académiques et les collectivités locales sur toutes ces questions.

Les répercussions des mesures d'assouplissement de la carte scolaire soulèvent des problèmes variables selon les départements, les villes ou les agglomérations considérés et sont difficilement prévisibles à long terme. Et c'est donc aussi une certaine forme de pragmatisme qui aurait conduit les gouvernements successifs à laisser aux autorités académiques et départementales l'appréciation de la situation.

L'acceptation tacite de cette solution de compromis et le principe de négociations menées dans chaque académie sont en cohérence avec l'absence de grands débats sur la scène publique portant sur le choix de l'établissement au cours des années quatre-vingt dix. Les débats sont toutefois relancés à la fin de la décennie à la suite d'une série de travaux qui soulignent l'accentuation des disparités entre établissements publics, l'aggravation des ségrégations urbaines et scolaires et l'ampleur des inégalités d'éducation (Trancart, 1993 et 1998 ; Broccolichi, 1995 ; Van Zanten, 1996 ; Terrail, 1997 ; Toulemonde 1998). Le ministre proclame la nécessité de "*mieux équilibrer la carte scolaire*" et de mieux assurer la régulation des flux d'élèves en vue "*de préserver ou d'instaurer une mixité sociale*"¹⁶. Des interviews et des articles paraissent qui ont en commun de souligner l'inégalité des conditions de scolarisation associées au lieu de résidence ou à l'établissement fréquenté. Mais alors que des responsables politiques et des représentants de l'Éducation nationale tentent de présenter le rétablissement de la carte scolaire – notamment à Paris, au niveau des collèges – comme un moyen de rétablir l'égalité républicaine ou plus modestement de "ne pas aggraver les différences sociales

¹⁶ Circulaire du 29 décembre 1998 pour la rentrée 1999, voir citations plus détaillées plus bas.

des quartiers”¹⁷, des articles de presse soulignent le risque d’aggravation des ségrégations urbaines liées aux inégalités d’offre scolaire selon les lieux de résidence, l’incidence de la sectorisation sur le prix des appartements et le fait que “*le choix du lieu de résidence est de plus en plus influencé par la scolarité des enfants*”¹⁸.

Comme on pouvait s’y attendre, le contexte des deux politiques de l’autonomie et du choix n’est pas le même en France et dans les pays anglo-saxons.

En France, la politique d’autonomie est conçue comme une politique de moyens au service des objectifs nationaux, alors qu’elle inclut davantage aux Etats-Unis la responsabilité de décider au niveau local ce qui est bon pour l’élève. Elle est en France conçue comme une redistribution du pouvoir en faveur des établissements au sein du système scolaire (“on ne peut tout diriger d’en haut” : l’autonomie est une réponse technique à un problème technique) et ce n’est qu’à la marge que les parents – ou les élèves eux-mêmes - sont censés tirer quelques prérogatives de cette autonomie accrue.

Alors que l’on évoque dans les pays anglo-saxons la décision partagée, le mode de décision démocratique, pour parler de l’association des enseignants aux décisions, cette association est pensée en France plutôt sous le mode de la contribution technique à l’élaboration d’un projet quadriennal, donc assez éloigné de la vie réelle de l’établissement. Ceci épargne aux enseignants un

¹⁷ “A Paris, la difficile réforme de la sectorisation des élèves”, *Le Monde* du 22 avril 2000.
“A Paris, les responsables éducatifs veulent normaliser la carte scolaire”, *Le Monde* du 16 septembre 2000

¹⁸ “ Ces parents qui déménagent pour trouver une “meilleure école”” et “L’offre scolaire “extraordinaire” de Rueil-Malmaison”, *Le Monde* du 22 avril 2000

travail collectif quotidien, mais les éloigne aussi de la participation aux décisions qui déterminent vraiment le fonctionnement de l'établissement.

De plus, cette politique apparaît plus menacée dans notre pays : plus menacée d' "en haut", comme le montrent les textes réglementaires de 1985 qui n'évoquent plus l'établissement, mais seulement les enseignants, mais aussi plus menacée d' "en bas", puisque de nombreux enseignants français voient dans l'autonomie un risque de subordination au chef d'établissement ; par contraste, les enseignants britanniques ou américains y voient plus volontiers l'occasion de retrouver un professionnalisme menacé dans un cas par l'OFSTED et le Curriculum national, dans l'autre par les tests et les évaluations. En bref, ils peuvent voir dans l'autonomie de l'établissement un instrument de leur propre autonomie, alors que les enseignants français y voient plutôt une menace contre elle.

La différence est plus nette encore s'agissant des politiques de choix de l'école anglo-saxonnes opposées à la politique française d'assouplissement de la carte scolaire. Dans un cas, une politique annoncée à grand son de trompe comme devant bouleverser le système scolaire, le rendre enfin compatible avec une Economie de marché et un Etat de droit ; dans l'autre, une politique menée en catimini, non écrite, comme si l'on savait qu'elle était contraire aux principes mais qu'il fallait la concéder à l'air du temps. Dans un cas, une exagération, devenue depuis manifeste, de la signification de cette politique ; dans l'autre, une volonté de priver les choix opérés de toute signification : on peut obtenir une dérogation par commodité mais non parce qu'on trouve que l'établissement demandé est plus efficace ou plus proche de la façon dont on souhaite que son enfant soit éduqué.

De ce fait, d'un côté, on assiste à un débat vif, dans lequel les chercheurs en éducation ont pris leur part, selon des clivages qui seront présentés ci-après ; de l'autre, une absence de discussion, ni pour critiquer l'assouplissement quand il fut mis en place, ni pour le défendre quand on

décida de le limiter. On a vu que certains argumentaient en faveur du choix au nom de l'équité. On aurait pu penser que, puisqu'en France c'est un gouvernement de gauche qui a commencé d'assouplir la carte scolaire, il aurait pu brandir ces arguments et mettre en place un dispositif qui leur corresponde (on verra qu'il y en a). Au lieu de cela, il n'a vu que la possibilité d'instaurer des limites à un dispositif de choix qu'il jugeait sans doute intrinsèquement pervers.

2. L'environnement théorique

Qu'est-ce qui fait penser que d'accroître l'autonomie des établissements, ou d'instaurer le choix de l'école sera bénéfique au système éducatif ? Que peut-on en attendre et pourquoi ? Avant d'être des questions politiques, il s'agit là de questions intéressantes par elles-mêmes, auxquelles les théories de diverses sciences sociales ont essayé de répondre, notamment la science économique et la sociologie des organisations.

Les économistes sont d'abord intéressés par les effets potentiels de ces réformes sur l'efficacité de l'enseignement, sur son efficience (c'est-à-dire son efficacité pour un coût donné), et aussi sur la congruence entre ce qui est appris par les élèves et les besoins de l'économie et de la société. Les sociologues sont plutôt intéressés par la capacité des organisations d'enseignement à s'accorder sur des buts et sur la façon de les atteindre, certains d'entre eux, surtout Outre-Atlantique, posant d'ailleurs aussi le problème en termes d'efficacité.

En fait, ce qu'il nous faut présenter ici diffère selon que l'on s'intéresse à la liberté de choix de l'école ou à l'autonomie de cette dernière. Dans le premier cas, les théories sociologiques de l'éducation prédisent des conséquences négatives en terme d'équité, mais le débat est vif parmi les économis-

tes, qui ne sont pas tous des partisans de la concurrence entre écoles et encore moins de la mise en marché de l'éducation. Dans le second cas, qui, nous l'avons vu, suscite moins de passions politiques, les théories sont aussi moins loquaces et il nous faudra parfois, en particulier chez les sociologues des organisations, déduire nous-mêmes des théories existantes des indications sur l'intérêt, les risques ou les conditions de succès d'un accroissement de l'autonomie des établissements scolaires.

Ces théories aideront au travail d'évaluation de deux façons : la crédibilité d'une recherche empirique est plus grande si ses résultats confirment une théorie existante, ceci que le chercheur connaisse la théorie et ait voulu la vérifier ou – cela arrive sans aucun doute- qu'il l'ignore ; elles peuvent aussi aider à l'interprétation de résultats empiriques.

2.1. La discussion théorique sur l'autonomie des établissements

Murphy et Beck (1995), en examinant les textes proposant ou défendant le School Based Management (SBM) ont mis en évidence ce qui sous-tend l'idée que l'autonomie des établissements est une bonne chose. La prémisse centrale, disent-ils, est "l'idée que ceux qui sont le plus proches d'une situation donnée sont les mieux placés pour la traiter", que "les activités quotidiennes des élèves doivent être déterminées au plus près des élèves" (p. 21). Se développe à partir de cette prémisse un modèle, selon lequel :

L'*autonomie* de l'établissement scolaire donne (1) plus de *pouvoir* aux acteurs (empowerment) : elle leur donne plus d'autonomie, de droit à la parole, d'implication dans les décisions, d'influence, de droits. De ce fait, les acteurs accroissent (2) leur *sentiment de propriété* (ownership) et (3) leur participation à la vie de l'établissement, ce qui à son tour accroît leur *professionnalisme* (4), leur sentiment de pouvoir être efficace, leur engage-

ment et leur moral. De cette attitude professionnelle et engagée naît une amélioration de la “*santé organisationnelle*” de l’école (5), qui se traduit à son tour par un *meilleur apprentissage des élèves* et une *satisfaction plus grande* de la Communauté (p. 23). On peut proposer de décomposer ce modèle en deux phases : d’une part une altération dans la structure de décision améliorera effectivement l’engagement des acteurs, et d’autre part cet engagement sera mis au service d’actions efficaces visant à améliorer les apprentissages des élèves.

On reconnaît dans ce modèle bien des arguments qui, en France aussi, ont été donnés pour justifier d’accroître l’autonomie des établissements scolaires. Cependant, si nous prenons un peu de champ, et nous intéressons aux théories générales que l’économie et la sociologie proposent du fonctionnement des écoles, nous verrons ce modèle confirmé sur certains points, et donc la démarche de la dévolution d’autonomie plutôt validée, mais nous verrons aussi qu’une prémisses implicite de ce modèle est de supposer que des enseignants autonomes seront (1) uniquement et spontanément mus par le désir d’enseigner efficacement les élèves et (2) disposeront automatiquement de toutes les compétences et ressources pour le faire. Nous verrons d’abord les théories économiques, puis sociologiques.

2.1.1. Les théories économiques

Dans la conception weberienne, la bureaucratie se caractérise comme une organisation hiérarchique, obéissant à des règlements internes minutieux. Le comportement optimal du fonctionnaire consiste à se conformer au mieux aux règles établies. Ainsi est garantie l’indépendance de l’administration à l’égard des intérêts privés et sa subordination au pouvoir politique.

Mais ce schéma néglige, selon les économistes :

- le fait que, toutes les situations ne pouvant être prévues, la base doit conserver une marge d'appréciation
- les imperfections et inégalités d'information entre la base et le pouvoir politique.

Cela a pour conséquence que les agents et agences de l'Administration ont une marge pour poursuivre leur propre intérêt. Mais, alors que le marché assure, en principe, que la poursuite par chacun de son intérêt propre coïncide avec l'intérêt général, aucun mécanisme de ce type n'existe dans le cas des administrations. Dans une administration, en particulier dans les systèmes éducatifs,

- les objectifs sont moins clairs, et les résultats moins facilement mesurables, et d'ailleurs rarement mesurés,
- il n'y a pas de concurrence qui oblige l'organisation à une certaine efficacité pour assurer sa survie.

Une thèse essentielle de la *Théorie du choix public* (Niskanen, 1971) est donc que les employés d'une bureaucratie cherchent à maximiser, non pas la satisfaction des consommateurs des biens publics qu'ils produisent, mais un ensemble d'objectifs dont Niskanen considère que "le montant du budget alloué à leur administration" représente une assez bonne synthèse. Par exemple, l'organisateur d'une journée de formation continue cherchera à multiplier les intervenants, pour justifier un budget élevé et maximiser son prestige, ce qui peut aboutir à ce qu'il y ait trop d'intervenants pour un travail optimal des stagiaires. Ou encore, les enseignants chercheront à promouvoir des mesures telles que la réduction de la taille des classes, l'élévation de leur niveau de recrutement, mesures qui les avantagent, et vont peser sur les coûts, sans pour autant (les recherches le montrent) être positives pour les élèves et donc l'efficacité du système. Or, face à ces pressions "normalement" corporatistes, l'Etat est impuissant, la théorie des choix publics soulignant

aussi que, dans une démocratie, les politiques vont s'efforcer de satisfaire les groupes susceptibles de leur accorder leurs voix. Rien n'assure alors que l'institution fonctionne conformément à l'intérêt général.

Selon *la théorie de l'agence*, le Principal (l'État) rencontre deux difficultés avec son Agent (le chef d'établissement, l'enseignant) : il peut poursuivre d'autres buts que ceux du principal (par exemple, il peut s'intéresser surtout aux bons élèves, alors que le Principal souhaiterait qu'il fasse acquérir un certain niveau à tous) ; il peut ne pas consacrer assez d'efforts à la poursuite des objectifs du Principal (Trannoy, 1999). Des recherches sur le système éducatif ont montré que cette théorie s'y appliquait, au moins partiellement. Par exemple, selon Mann (1981), "*les procédures d'allocation des ressources aux établissements visent davantage à créer des conditions de travail équitables pour les adultes qu'à la production d'un environnement optimum pour l'apprentissage des élèves*".

Comment remédier à ces défauts ?

La solution radicale est celle qui consiste à privatiser totalement l'éducation, mais très rares sont les économistes qui s'y rallient. Les imperfections du marché pur seront abordées à propos de la question du choix de l'école. Disons seulement ici que, d'un point de vue économique, on peut soutenir que la privatisation totale est sous-optimale parce que les individus ont une connaissance imparfaite du rendement de leur investissement éducatif, parce que, les bénéfices de l'éducation étant moins facilement observables que leurs coûts, les firmes entreront en compétition sur leurs tarifs plus que sur la qualité de l'enseignement (Johnes, 1993), et enfin à cause des "externalités positives" (des bénéfices sociaux) de l'éducation. En outre, la privatisation est inéquitable parce que riches et pauvres ne sont pas égaux devant le financement de leur éducation, à cause de l'imperfection des marchés financiers, et elle est inopportune parce que l'État vise à travers l'éducation des objectifs autres que la somme de ceux des individus.

Les solutions que propose Niskanen, bien qu'anciennes, sont celles que l'on peut observer derrière de nombreuses politiques actuelles : mettre le système public en concurrence avec le privé, organiser une compétition entre les offreurs publics (entre les établissements scolaires), mettre en place un système d'incitations pour le personnel.

Que peut-on tirer de ces théories quant à l'autonomie des établissements scolaires ?

Si davantage d'autonomie se traduit par plus d'efficacité, ce peut être pour deux raisons seulement. La première est que des établissements plus autonomes tendront à se diversifier, et entreront donc de fait davantage en compétition les uns avec les autres, ceci même s'il n'y a pas de liberté formelle du choix de l'école (on peut toujours déménager, ou choisir une autre filière, ou passer dans l'enseignement privé,..). La seconde est qu'un chef d'établissement, de par sa position plus près du terrain, est un représentant du "Principal" - de l'État - plus difficile à tromper qu'un chef de bureau de l'administration centrale ; il peut donc davantage apprécier la responsabilité propre de l'agent dans les résultats obtenus¹⁹.

La difficulté alors est d'obtenir la loyauté du chef d'établissement lui-même, et de l'aider à asseoir son autorité sur le personnel de son établissement. Dans tout autre cas, le chef d'établissement préférera baisser les bras, passer des compromis avec le personnel et la situation sera la même que dans un établissement non autonome.

Cette vision de l'autonomie est bien évidemment moins riante et conviviale que d'autres que nous verrons plus loin, mais il n'est pas impossible qu'elle soit plus juste, même si, bien sûr, elle ne rend pas compte de

¹⁹ Rappelons, pour donner quelque crédit à une théorie qui rompt avec le "tout le monde il est gentil" habituel, que la seule caractéristique du chef d'établissement à être liée à l'efficacité de son établissement est le fait que les enseignants déclarent qu'il lui arrive souvent d'entrer dans les classes (Grisay,1997).

l'ensemble du comportement des agents. Elle conduit à une vision désenchantée de l'autonomie, où cette dernière ne peut produire des effets qu'accompagnée d'un dispositif très contraignant dotant le chef d'établissement d'une légitimité forte et d'outils puissants. C'est le cas en Angleterre, où l'on aurait donc tort, toujours selon ces théories, de considérer comme incohérent le fait que l'autonomie des établissements s'accompagne d'une Inspection externe fréquente et exigeante, de la fixation d'objectifs précis, d'indicateurs mesurant s'ils sont atteints, d'une forte incitation à l'évaluation, et d'une politique rigoureuse envers les enseignants et les établissements inefficaces. En fait, ce serait cohérent : le chef d'établissement anglais tire son autorité des standards, de l'Inspection et des "*League tables*"²⁰, bien plus que de sa personnalité ou de la "culture" de son système éducatif.

Une étude américaine (Newmann et al., 1997) va dans ce sens en montrant qu'un système de Compte Rendu à la tutelle (*accountability*) ne suffit pas à transformer le fonctionnement des écoles, et a fortiori à améliorer les performances des élèves pour les raisons suivantes : la pertinence des résultats mesurés est discutée, le diagnostic reste inutilisé faute de "capacité organisationnelle", i.e. faute de compétences, de structures et de moyens adéquats pour modifier en conséquence le fonctionnement de l'école, l'absence d'évaluation interne détaillée, qui empêche que l'on sache précisément d'où viennent les problèmes. La plupart des 24 écoles étudiées mesuraient bien les performances de leurs élèves, mais il était rare qu'un système de standards soit mis en place et que les professeurs ou les écoles reçoivent des incitations quelconques. Par ailleurs, plusieurs institutions jugeaient les performances de ces écoles et avaient des critères divergents. Ni la formation continue, ni la fourniture de moyens technologiques modernes,

²⁰ Les "*League tables*" sont les tableaux, publiés par la presse, des résultats des établissements scolaires anglais aux examens de fin d'étude. Les chercheurs, et beaucoup de responsables d'établissements, leur reprochent de ne pas prendre en compte les spécificités du public accueilli par l'établissement et donc de ne pas mesurer la "valeur ajoutée" par l'établissement aux élèves qu'il reçoit.

n'avaient réussi à unifier les standards réels des enseignants, qui restaient disparates dans une même école. Bref, il n'était pas vrai que le suivi par la tutelle avait réussi à produire un consensus et une collaboration dans les écoles centrés sur une conception claire et partagée de l'apprentissage des élèves.

C'est donc sur la proposition d'un ensemble complexe d'autonomie, d'objectifs, d'évaluation, d'incitations et de sanctions que l'étude des théories économiques semble déboucher.

2.1.2. Les théories sociologiques

La référence classique en terme de sociologie des établissements scolaires est l'ouvrage déjà fort ancien de Bidwell (1965). Maroy (1992) en fait la présentation suivante : il s'agit de comprendre la tension que l'on observe entre le caractère bureaucratique des établissements (importance des procédures, de la hiérarchie, rôles définis indépendamment de la personnalité de leurs occupants, etc.) , caractère auquel d'ailleurs Bidwell attache une valeur positive en ce qu'il rationalise l'activité d'enseignement, et "un mode d'organisation à base professionnelle, qui va de pair avec une autre caractéristique majeure de l'organisation scolaire, sa faible interdépendance structurelle". Ce mode professionnel se justifie par le fait que "l'enseignant a la responsabilité d'une classe, que (...) le travail qu'il accomplit avec ses élèves relève de sa propre responsabilité". Donc, une tension entre un versant bureaucratique et hiérarchique, et un autre professionnel et égalitaire. Cette tension conduit à deux faits majeurs : la faiblesse de la coordination²¹ (entre enseignants d'une même classe et entre l'enseignement de deux années successives) et l'existence de relations difficiles entre les enseignants et le chef d'établissement. Si ce dernier tâche de coordonner le travail par des règles

²¹ Weick (1976) parle de "*loose coupling*" (couplage lâche) à propos des établissements scolaires, en notant d'ailleurs que cela n'a pas que des désavantages : par exemple, la faillite d'un élément ne se transmet pas automatiquement aux autres.

internes, il va se heurter à deux problèmes : il ne pourra que très partiellement surveiller leur application (on retrouve les problèmes du Principal avec ses Agents), d'une part, et d'autre part les enseignants y verront une atteinte à leur professionnalisme.

Pour gérer cette tension, Bidwell propose plusieurs pistes pour assurer quand même la coordination : l'instauration d'un pouvoir collégial, l'existence chez les enseignants et chez les directeurs d'un sentiment de loyauté à l'égard du système scolaire dans son ensemble, l'instauration d'un contrôle des performances des élèves.

On voit que la célèbre conception des établissements scolaires comme des "bureaucraties professionnelles" (Minzberg, 1978) emprunte beaucoup à Bidwell. Pour Minzberg, la "production" des établissements est assurée par des professionnels qualifiés, d'une façon qui requiert peu de coopération entre les individus et une coordination réduite. Les établissements seront donc des structures "plates", dans lesquelles le rôle de la direction est surtout d'essayer de limiter les perturbations ou les empiétements qui pourraient venir entraver le travail des professionnels. Dans de telles organisations, la cohérence est assurée par la "standardisation" (le professeur de 5^{ème} sait ce qu'a enseigné celui de 6^{ème} sans avoir besoin de le lui demander), et par la "certification" (des professeurs de même niveau, marqués par une formation commune). Il y a peu d'interférences de la direction sur le travail des professionnels et peu d'interactions liées au travail parmi les professionnels, qui s'opposent à une planification stricte de leur travail, comme à toute évaluation externe.

Selon Minzberg, la Bureaucratie Professionnelle a beaucoup d'avantages : elle produit les professionnels comme "individus responsables et très motivés", qui ont des relations très directes avec leurs "clients" et dont la qualification augmente avec la répétition des opérations.

Cependant, elle a aussi cinq inconvénients :

- Il n'y a en dehors de la profession aucun contrôle sur le travail des professionnels, aucun moyen de corriger les déficiences sur lesquels ils ont choisi de fermer les yeux.
- La standardisation des qualifications est un mécanisme de coordination faible. Les inconvénients de cette faiblesse ont été souvent mis en évidence dans l'école.
- Les Bureaucraties Professionnelles sont assez inefficaces face à des professionnels qui ne sont pas consciencieux ou qui sont incompetents.
- L'innovation exige la coopération et l'utilisation de raisonnements inductifs (ceux qui permettent de passer d'expériences particulières à de nouveaux concepts). Or, la Bureaucratie Professionnelle repose sur l'individualisme de ses membres et sur le raisonnement déductif (faire rentrer les problèmes nouveaux dans des catégories anciennes). La Bureaucratie Professionnelle est donc peu capable d'innovation. Les innovations y génèrent des conflits, et sont souvent mal accueillies.

Spontanément, dit-il, on a tendance à interpréter tous ces problèmes comme venant d'un manque de contrôle sur les professionnels, et donc on essaie de développer soit la supervision directe (donner plus de pouvoir au Chef d'établissement), soit la standardisation des procédés de travail, soit la standardisation des produits.

La supervision directe, reconnaît Minzberg, peut valoir pour les cas les plus graves d'insuffisance professionnelle, mais, vu la complexité du travail, il est en fait impossible de contrôler le travail des enseignants.

Quant aux contrôles technocratiques, portant sur les processus à mettre en œuvre, ils ont pour "*seul effet de faire baisser la conscience professionnelle*". Aucun règlement, aucune standardisation ne peuvent rendre compétent un incompetent. En revanche, ils entraveront les compétents. Ils peuvent avoir pour effet de faire baisser l'incitation au perfectionnement et même à

l'innovation en rendant les acteurs passifs parce qu'ils auront perdu le contrôle sur leur travail.

Ces théories, on le voit, justifient de donner plus d'autonomie aux établissements :

- Lorsque les échelons supérieurs du système sont incapables d'assurer la coordination entre les classes et les enseignants. On le sait, Derouet (1992) explique précisément par cette incapacité l'accroissement du rôle de l'établissement en France, et cette incapacité elle-même par le développement de la pluralité des principes de justice des enseignants. Pour la Belgique, Maroy et Dupriez (2000) évoquent un processus analogue, un "affaiblissement du consensus autour de l'école²²", qui oblige à une "transition lourde" de "l'école comme institution" à "l'école comme agrégat d'organisations différenciées".

- Lorsque, les incertitudes sur les procédures optimales s'accroissant - parce que les élèves deviennent plus difficiles, ou plus hétérogènes, ou simplement parce qu'on souhaite utiliser à chaque fois la procédure la mieux adaptée à chaque cas -, la standardisation devient un mécanisme de coordination insuffisant.

- Parce que le chef d'un établissement autonome, pour autant qu'il n'est pas simplement le représentant des échelons supérieurs de la bureaucratie auprès des enseignants, pourra plus facilement permettre que se développe un sentiment de loyauté à son égard, en ce que son action ne sera pas vue comme une forme locale de contrôle des procédés d'enseignement.

Par ailleurs, elles permettent de penser que, dans certaines conditions au moins, un gouvernement semi-collégial des établissements par les enseignants, peut effectivement produire de meilleurs résultats que ce que

²² Cet affaiblissement atteint aussi les classifications dont il sera question plus loin à propos de l'approche institutionnaliste.

Minzberg appelle le contrôle technocratique. C'est à cette condition que la "motivation" des enseignants pourrait se trouver renforcée avec l'autonomie des établissements où ils exercent.

Elles permettent aussi d'en voir les risques : si le chef d'un établissement autonome cherche à mettre en place une coordination trop stricte, il créera des tensions et des conflits dont le fonctionnement bureaucratique protège en réalité les acteurs. On pense ici aux compromis implicites qui, selon Derouet (1992), sont fréquents dans les établissements et que l'obligation d'une négociation formelle obligerait à révéler et à renégocier. S'il n'arrive pas à susciter la loyauté évoquée plus haut, il n'aura que peu de moyens pour s'opposer aux réticences qu'il rencontrera. La conclusion sera alors identique à celle que l'on tirait des théories des économistes : la nécessité d'un dispositif externe qui renforce la légitimité et l'autorité du chef d'établissement. Il devient celui qui aide chacun à répondre au moindre coût aux objectifs fixés par l'extérieur.

Ce que Maroy (1992) appelle la théorie "institutionnaliste" des établissements scolaires (Scott, Meyer et Rowan, 1979) permet de penser un peu différemment les raisons et les risques de l'autonomie des établissements.

Pour eux, on ne peut expliquer le mode de fonctionnement particulier des établissements scolaires – selon eux, la juxtaposition de l'autonomie des enseignants et de la rigidité des "classifications" (programmes, examens, certifications) qui encadrent leur activité- par le fait que les enseignants sont des professionnels autonomes. En effet, pour eux, les enseignants ne sont pas des professionnels. A preuve, disent-ils, les enquêtes (américaines) qui montrent qu'ils déclarent ne pas se servir de ce qu'ils ont appris pendant leur formation, ce qui, effectivement, n'est pas le cas des médecins, des avocats ou d'autres "professions". Les travaux qui, en France, montrent que les stagiaires

des IUFM sont profondément insatisfaits de leur formation appuient cette thèse²³.

Ce mode de fonctionnement s'explique, selon nos auteurs, par le fait que l'usage intensif des classifications permet d'éviter les conflits, de minimiser le contrôle sur les enseignants, de faire régner une "logique de la confiance" et surtout inspire confiance à l'environnement de l'école et permet par conséquent d'obtenir son soutien.

Il en découle que la résistance que certains enseignants peuvent opposer à une coordination locale n'est pas inscrite dans la nature même de leur métier, mais dans un mode de fonctionnement particulier de l'école. Des établissements plus autonomes se justifient dans le cadre de cette théorie lorsque la crédibilité des "classifications" diminue (par exemple, quand on met en doute la valeur du baccalauréat), en ce qu'il faudra obtenir le soutien de l'environnement par d'autres voies, forcément plus locales. Les risques de l'autonomie qu'elle met en évidence sont :

- la charge de travail supplémentaire pour les enseignants liée à la recherche de soutiens locaux,
- la possibilité de conflits entre eux.

Ainsi ces théories avertissent que l'autonomie des établissements ne peut pas être pensée uniquement sous la forme de la "libération" de contraintes bureaucratiques, mais comme le remplacement d'un système de contraintes par un autre, à certains égards plus contraignant et plus exigeant parce que plus proche, qui du coup ne réussira qu'à certaines conditions.

²³ En effet, la non utilisation de la formation ne dépend pas du contenu de la formation. Quand bien même, pour complaire aux ennemis de la pédagogie, on concevrait une formation qui se contenterait de perfectionner les stagiaires d'IUFM dans leur discipline, lesdits stagiaires devraient encore reconnaître qu'ils ne s'en servent pas en classe.

Ces conditions peuvent se déduire de ce qui précède : une combinaison souple d'autorité du chef d'établissement et d'association des enseignants aux décisions, la première ne pouvant être acceptée qu'appuyée sur une politique nationale lisible et légitime, et un dispositif de mesure précis, fréquent et lui aussi légitime de la façon dont l'établissement s'y inscrit.

Lawler (1986) propose une théorie des conditions de l'implication des personnels dans les organisations en général. Les quatre conditions de cette implication sont, selon lui, le fait que les acteurs aient un pouvoir réel sur leur travail, le fait qu'ils connaissent les performances de l'organisation, qu'ils possèdent les connaissances et compétences techniques nécessaires à leur travail, et enfin l'existence d'incitations. En bref, être capable de modifier une situation, être incité à le faire, savoir s'il est nécessaire de le faire. Wohlstetter et al. (1994) ont testé cette théorie sur les établissements de quatre districts, dans une étude souvent citée dans la littérature américaine sur le School Based Management (SBM). Ils ont vérifié la pertinence des trois premiers facteurs : dans les écoles où ils étaient davantage présents, le SBM s'était traduit par des changements plus positifs et plus réels dans le fonctionnement de l'école. Cela vient à l'appui de l'idée d'associer autonomie et mesure des résultats et avertit en outre que les établissements autonomes requièrent de leurs membres de nouvelles compétences. En revanche, ils n'ont pas trouvé de lien entre incitations et implication des personnels.

Williams et al. (1997, cités par Ferrara, 1999) ont effectué une étude de la décentralisation en Angleterre et en Nouvelle-Zélande, d'où il ressort que cette politique a rencontré quatre obstacles principaux : le manque de temps des principaux et des enseignants pour remplir les nouvelles tâches, le besoin de soutien et de formation aux nouvelles responsabilités, les ajustements professionnels auxquels les chefs d'établissement ont dû faire face, et enfin le paradoxe vécu par les acteurs d'un développement simultané de l'autonomie et de la nécessité de rendre des comptes.

Ce paradoxe est d'ailleurs peut-être la leçon principale de cette investigation théorique. Les théories économiques nous ont averti que des comptes devraient être demandés, que l'autonomie de l'établissement ne peut se comprendre que comme un moyen de réguler l'autonomie bien plus grande qui est celle de l'enseignant dans sa classe. Les théories sociologiques, elles, nous ont averti que l'autonomie de l'enseignant était une caractéristique de sa dignité professionnelle, que le contrôle de son travail n'était pas simple et pouvait avoir des effets contreproductifs, bref que toute régulation rencontrerait des résistances.

Il s'ensuit d'ailleurs qu'il convient d'étudier les politiques d'autonomie des établissements en y associant les régulations par lesquelles la tutelle s'efforce de vérifier que cette autonomie est bien utilisée pour le bien des élèves. C'est ce que nous essaierons de faire dans la suite du texte.

2.2. Justifications et controverses théoriques autour du choix de l'école

La défense du marché est le fait des économistes libéraux, qui alignent un nombre important de justifications théoriques. On sait que, dans la lignée d'Adam Smith, le marché est présenté comme susceptible d'apporter la réponse à la question de la régulation de la société : cette dernière peut fonctionner sans heurts et pour le bien de tous, dès lors que chacun est libre de poursuivre son intérêt individuel. Mais A. Smith précise aussi les conditions qui permettent au jeu des intérêts individuels de converger vers l'intérêt général, en particulier la définition par l'État des règles du jeu entre partenaires individuels. De même, l'efficacité du marché exige des conditions particulières. A. Smith évoque aussi l'intervention de l'État dans l'éducation : s'il suggère (en 1776) que les plus pauvres financent une petite partie de leur éducation, ceci pour inciter les enseignants à l'efficacité, il estime que c'est à

l'État d'en financer la plus grande part, notamment pour compenser, envers ces jeunes, les effets délétères des inégalités sociales.

2.2.1. Les économistes et les vertus théoriques du marché

Il est vrai que les économistes qui reprennent aujourd'hui le postulat de la relation entre mise en marché et efficacité ne font pas toujours montre de nuances et que la frontière est parfois mince, nous y reviendrons, entre théorie et idéologie. Examinons tout d'abord les postulats théoriques. Ils concernent à la fois la notion de marché elle-même, et ses effets escomptés, ainsi que son "application" à l'éducation, où l'articulation entre offre et demande revêt des modalités spécifiques. Une des ambiguïtés des propos sur le marché (qu'ils se présentent comme théoriques ou ouvertement partisans), c'est qu'ils peuvent concerner la situation actuelle (où une dose de marché est introduite dans un système qui reste largement financé par les fonds publics) ou bien une situation idéale où un "vrai marché" serait mis en place (Tooley, 1997; Edwards et Whitty, 1992).

On peut en fait tracer un continuum, entre une situation de "pur" marché d'un côté, et une parfaite "bureaucratie", de l'autre. Le "pur" marché, c'est la jungle, où sans aucune régulation étatique des "offreurs" et des "demandeurs" se présentent sur le marché des biens éducatifs, qui ne diffère pas de celui des autres biens, l'équilibre se réalisant donc par la fixation des prix. De fait, sur les marchés, il existe toujours un minimum de régulation par l'État, qui fixe les règles du jeu ; en matière d'éducation, il fixerait des programmes et des critères de qualités minima, organiserait la circulation de l'information et s'assurerait que des aides financières existent, pour que chaque individu puisse accéder au marché (payant) de l'éducation. Nous verrons qu'avec la notion de "quasi-marché", on tient compte du fait qu'à la différence des cas de figure précédents, les écoles n'ont pas le profit comme objectif, que l'État est le principal financeur, que la notion de prix n'a donc

pas de sens, même si par ailleurs des possibilités de choix sont données aux “consommateurs”. Enfin, on peut être en présence de “bureaucraties professionnelles” aménagées pour donner un certain pouvoir aux parents (possibilités de dérogation, tolérance d’un secteur privé), ou plus “pures”.

Dans la mesure où aucun système éducatif ne fonctionne véritablement comme un “vrai” marché, il reste tout à fait spéculatif d’affirmer qu’il y a là la voie pour améliorer significativement la situation de l’éducation. Chez les économistes (comme chez les sociologues) on se situe effectivement souvent dans le registre de la croyance ; mais cette croyance, si inconditionnelle soit-elle, peut conduire à des prises de positions différentes : soit on estime que seule une organisation de l’école très proche du marché (le plus pur possible) peut s’avérer efficace et déboucher sur toutes les vertus prêtées au marché ; soit on estime qu’il faut tenir compte de la nature particulière du “bien” éducation, qui oblige à s’écarter sensiblement du marché “pur”, mais que toute instillation d’un des éléments qui constitue un marché “pur” ne peut que contribuer à rendre le système plus efficient.

Toujours est-il que la référence au concept de marché, concept qui schématise, qui réduit, comme tout concept économique, va favoriser toutes les échappatoires dans les débats : quand on jauge le fonctionnement de l’école à l’aune du marché, ou que l’on discute la pertinence de cette référence, il est aisé de rétorquer que le marché est un concept nécessairement simplifié, ou encore que le “pur” marché n’existe nulle part.

Mais la métaphore du marché n’en reste pas moins heuristique. Rappelons tout d’abord que le marché se fonde sur l’hypothèse de comportements de maximisation de l’utilité de la part de tous les acteurs, sur l’existence d’un nombre important d’acheteurs et de demandeurs qui peuvent librement entrer ou sortir du marché, disposent d’une information parfaite, etc. Dans ce

cas (théorique), il est posé que la compétition entre écoles²⁴ ne peut qu'accroître à la fois la diversité des “produits” et leur adéquation aux demandes des consommateurs, l'efficacité et l'efficience du système, et aussi l'équité.

Dans un système public régi par un système de type carte scolaire, il est impossible de savoir si l'offre éducative correspond aux attentes des “demandeurs”, puisque ces derniers sont des usagers captifs de l'école d'une zone donnée. Dans le cas d'une situation de marché, les “consommateurs” deviennent libres de choisir ; les écoles vont avoir à leur rendre des comptes et la concurrence va les amener à chercher à s'adapter plus étroitement à la variété des demandes des “clients” potentiels. Ceci devrait déboucher sur une plus grande diversité de l'offre scolaire et sur la promotion de formes d'excellence plus diversifiées. Bref, le marché va stimuler l'initiative et la créativité pédagogique, dans un système éducatif rigidifié par la bureaucratie. Cela suppose, toujours du côté de l'offre, une grande mobilité (avec de constantes entrées et sorties sur le marché) : les écoles les plus demandées, car capables de déchiffrer les attentes des consommateurs, vont être disposées et prêtes à se développer pour satisfaire la demande ; à l'inverse, les moins demandées sont vouées à disparaître, ou du moins, à s'améliorer si elles veulent survivre. Si le mode de financement fait que cette menace de disparition (“*the exit threat*”) ne joue pas et reste théorique (parce qu'il est toujours délicat de fermer une école, et/ou qu'il faut bien accueillir tous les élèves), les écoles recherchées deviendront simplement plus sélectives et les écoles les moins populaires survivront “par défaut”, en accueillant les élèves non sélectionnés dans les premières.

²⁴ Signalons ici que si le choix de l'école est la principale façon d'introduire “du marché” dans l'éducation, ce n'est pas la seule. On verra ci-dessous le rôle des Educational Management Organisation (EMO) aux USA. En Suisse, “les écoles alémaniques se préparent à offrir des cours (d'informatique) supplémentaires payants, sponsorisés par l'industrie informatique. Ces cours sont dispensés par les enseignants des écoles publiques, mais avec le soutien de grandes entreprises comme Microsoft ou Swisscom” (L'Impartial, 18/6/99).

Le marché est donc avant tout porteur d'une meilleure adaptation aux préférences des consommateurs, adaptation qui doit déboucher logiquement sur une satisfaction accrue. C'est cette satisfaction des usagers qui est en théorie le suprême arbitre, et a priori les économistes ne devraient pas s'offusquer devant un système éducatif comme le système danois, dont les élèves coûtent cher et sont loin d'être les plus performants, mais qui donne semble-t-il satisfaction aux parents, dans la mesure où ces derniers valorisent avant tout l'épanouissement de leur enfant...

En obligeant les écoles à se faire plus attentives à leurs clients, le marché est censé casser les rigidités inhérentes au système public, qui obèrent son efficacité : comment les "producteurs" seraient-ils incités à être efficaces, vu leur position de monopole sur le marché, et la bureaucratisation du système ? Celui-ci est décrit (et décrié) comme englué dans la bureaucratie et les lobbies syndicaux (Chubb et Moe, 1990). Mobilisant la théorie dite des choix publics (évoquée précédemment), ils affirment que ce qui obère l'efficacité des écoles, c'est avant tout l'impuissance de l'État à véritablement contrôler et gérer le système. La crise du système éducatif est donc de nature politique, et cette crise est essentiellement une crise de son efficacité, les dépenses publiques ayant fortement crû, alors même que les performances des élèves stagnaient, voire baissaient. C'est donc la question du contrôle des écoles, de leur mode de "gouvernement" et de l'incitation des professionnels de l'éducation qui apparaît in fine la plus cruciale. Seule une régulation par le marché est à même de bouleverser profondément la situation actuelle, en donnant aux usagers, du moins en théorie, et par leurs choix, le pouvoir de contrôler la qualité du système.

Cette efficacité du système est relative à une "production" bien précise, et les économistes insistent évidemment beaucoup sur le fait que le marché, tout en assurant la satisfaction du consommateur, est censé engendrer une plus grande efficacité scolaire. Ceci découlerait à la fois des vertus "morales" (de stimulation des initiatives et d'implication plus grande des acteurs, enseignants

et parents), considérées comme intrinsèques au marché, et du souci (postulé) des parents de maximiser les bénéfices éducatifs de leur enfant. On suppose que ces derniers recherchent les écoles les plus efficaces, au sens strict, c'est-à-dire capables de faire mieux progresser leurs élèves, au-delà des caractéristiques initiales de ces derniers. Cette hypothèse, nous y reviendrons plus loin, n'est pas toujours vérifiée, tant s'en faut, par les recherches. Ces dernières montrent également (nous y reviendrons) qu'il peut y avoir, dans le domaine de l'éducation, des contradictions entre la satisfaction des consommateurs et l'efficacité globale du système.

Les économistes ne pouvaient, à l'instar de nombre de politiciens, accepter comme un dogme l'idée que le marché est nécessairement plus efficace, et ils se sont efforcés de tester cette thèse sur la base d'éléments empiriques. Les comparaisons internationales ont été mobilisées à cette fin sans grand succès puisque Chubb et Moe constatent d'eux-mêmes (en 1990) que les performances des élèves semblent de fait supérieures dans des pays comme le Japon ou la France, dont le système est décrit comme "hautement bureaucratique". Mais le cœur de l'argumentation a surtout reposé sur des comparaisons entre écoles privées et écoles publiques.

Ces comparaisons doivent être soigneusement contextualisées, car la notion d'école privée peut recouvrir des réalités très différentes d'un pays à l'autre. Dans certains pays comme la France ou les Pays-Bas, les écoles privées sont largement dépendantes des fonds publics, alors que les écoles entièrement financées par les communautés religieuses sont plus répandues dans des pays comme les Etats-Unis (environ 90% des écoles privées, dont une majorité d'écoles catholiques), ce qui leur donne plus d'indépendance et un mode de gouvernement fort différent. Aux Etats-Unis, ces comparaisons ont été mobilisées par les défenseurs du marché (tels que Chubb et Moe), dans la mesure où semblait apparaître une meilleure efficacité des écoles privées (en fait, des écoles catholiques). Mais leurs analyses ont été fort critiquées (Bryk et Lee, 1992), et au total ce point reste en fait très controversé : de fait Chubb

et Moe, s'ils ont tenu compte des caractéristiques familiales du public respectif des écoles, n'ont pas intégré le niveau scolaire initial des élèves, ce qui pose problème au niveau étudié (celui de la high school) ; si l'on répare cette omission, l'avantage des écoles catholiques, qu'ils avaient mis en avant, se réduit très nettement, jusqu'à être considéré comme dénué de toute signification (Witte, 1992 ; Frey, 1992 ; Goldhaber, 1996). Et certains chercheurs estiment qu'il s'expliquerait davantage par le soutien et le contrôle normatif de la communauté (religieuse) que par le statut privé de ces écoles en tant que tel. Sans compter les facteurs non contrôlés, tels que les attitudes associées au fait de mettre son enfant dans une école de ce type (problème que seule une allocation aléatoire des élèves aux deux types d'école permettrait de contourner). Dans d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande (Lauder et Hughes, 1999), il y a à nouveau un très faible avantage des écoles privées, mais tellement ténu qu'il apparaît dénué de toute portée politique, et c'est au total la proximité des performances des écoles privées et des écoles publiques qui ressort le plus clairement.

Les chercheurs concluent donc en général à la prudence sur cette question et en aucun cas il n'y a là une justification empirique à la supériorité d'un mode d'organisation privé. Mais le thème école publique versus école privé reste constamment mobilisé, de manière quelque peu circulaire puisque si les écoles privées sont a priori censées être plus efficaces, c'est qu'elles fonctionnent selon la dure mais stimulante loi du marché, un argument à l'appui du marché est précisément que ces écoles sont plus efficaces...

2.2.2. Le marché, une référence discutée

La référence au marché, dans le domaine de l'éducation, présente un caractère forcément approximatif pour des raisons tenant à la fois au fonctionnement de l'offre et de la demande (Walford, 1997 ; Adnett et Davies, 1999).

Du côté de l'offre, les institutions ne sont pas nécessairement privées, ou ayant la maximisation du profit comme objectif premier ; en outre, l'entrée sur le marché de nouveaux offreurs est en général strictement contrôlée, notamment quand l'État est le financeur et soumet ses subsides à certaines conditions, ce qui est en particulier le cas au niveau de l'enseignement obligatoire. En outre, les "offreurs" peuvent choisir leurs consommateurs (en pratiquant une sélection des élèves). Enfin, la concurrence entre écoles exige des zones suffisamment peuplées, la notion de marché n'ayant à l'inverse pas de sens dans les zones rurales où les utilisateurs cherchent avant tout à rejoindre l'école la plus proche.

Une autre difficulté concerne l'ajustement entre l'offre et la demande, en l'absence de système de prix. Si certains économistes ont pu envisager que les écoles puissent fixer librement leur prix, cela les a amenés à préconiser des systèmes de "vouchers" pour que les inégalités économiques entre les familles n'obèrent pas les possibilités d'instruction de certains enfants (chaque enfant recevant un "bon" utilisable pour accéder à toute école agréée par l'État). Nous reviendrons plus longuement sur ce système qui reste le plus conforme au modèle du marché.

Pour en revenir à l'adéquation pour le moins imparfaite du modèle du marché à l'éducation, du côté de la demande cette fois, celui qui "achète" n'est pas nécessairement le "consommateur" de ce qu'offre l'école ; et si un mauvais choix est fait, il sera plus coûteux de changer d'école que de changer de marque. Surtout, il n'est pas évident que les parents fondent leurs choix avant tout sur des critères d'efficacité scolaire (au demeurant non immédiate à déceler), et non sur des facteurs tels que la proximité ou le climat de l'école ; rien ne garantit ; plus encore, que les facteurs d'efficacité sont à tel point valorisés qu'ils rendent les parents extrêmement "mobiles" sur le marché. Toute l'argumentation repose sur une certaine idéalisation du "consommateur", parent responsable faisant des choix sur une base rationnelle, bien informé, et à même de concrétiser ses préférences dans ses comportements.

Ces “usagers” sont censés partager un ensemble de valeurs qui donnent la primauté à la comparaison, à la mobilité, au planning à long terme, au détriment des valeurs d’intégration dans la communauté locale.

Par ailleurs, le fonctionnement “normal” du marché exige que tant les consommateurs que les producteurs soient parfaitement informés de la nature des produits. Or il est clair que les parents ne sont pas dans une situation d’information parfaite sur la qualité des écoles accessibles, et leur adéquation au profil de leur enfant, sachant en outre que l’efficacité pédagogique n’est pas le seul paramètre pris en compte. Non seulement l’information sur ces différents facteurs est loin d’être parfaitement disponible pour tous, mais elle serait en toute hypothèse interprétée diversement par les familles ; on peut penser, nous y reviendrons, que les parents, loin d’apprécier la diversité de l’offre, tendent à la rabattre sur une simple hiérarchie entre écoles diversement sélectives.

Le problème de l’information des “usagers” est particulièrement crucial dans le domaine de l’éducation, notamment car il est probable que l’information va revêtir un caractère asymétrique, les écoles ayant bien plus d’informations que les parents. Les défenseurs du marché préconisent alors une intervention de l’État pour diffuser largement cette information et la réguler, et s’assurer qu’elle atteigne bien les plus défavorisés des parents. Cette régulation a évidemment un coût important, qui peut obérer les avantages attendus du marché ; et certains économistes tels que Levin (in Cohn, 1997) estiment même que les “vouchers”, avec les coûts afférents en matière d’information et de transport des élèves, nécessaires au fonctionnement de ce système, sont finalement plus coûteux qu’un système public. En outre, il n’est pas immédiat d’informer sur le contenu des formations, leur caractère efficace, et qui plus est, efficace pour tel ou tel profil d’élève.

Une des justifications de l’intervention de l’État dans le domaine de l’éducation, aux yeux des économistes, est précisément l’incertitude qui règne

tant sur les aptitudes des enfants (ce qui empêche d'adapter trop prématurément les formations à leurs spécificités supposées), qu'en ce qui concerne les besoins de compétences du marché du travail (Brown, 1992). L'État n'est bien sûr pas en mesure de réduire cette incertitude ; mais en prenant en charge l'essentiel du coût de l'éducation, il contrecarre la tendance des groupes sociaux les plus sensibles au risque à sous investir dans la formation de leur enfant.

Ce qu'il faut souligner, au total, c'est que les économistes classiques, dans leur immense majorité, ne sont pas prêts à soutenir le marché comme fondement de toutes les politiques publiques, de manière inconditionnelle. Le marché n'est censé déboucher sur un optimum social, et ne devrait donc être préféré à tout autre mode de régulation, que si certaines conditions sont remplies, concernant notamment l'organisation de la circulation de l'information, ou encore la manière dont peut être respecté un intérêt collectif -le "rendement social" de l'éducation- non réductible à la somme des intérêts individuels, en matière d'éducation. Or deux clauses fondamentales quant au bon fonctionnement d'un "marché" sont loin d'être réunies dans le cas de l'éducation.

D'une part, les familles n'ont pas accès à une information permettant de comparer valablement les différentes alternatives éducatives, tout en étant par ailleurs prêtes à changer leur enfant d'école à tout moment selon les variations de la qualité du "produit" offert et/ou des compétences ou des préférences de leur enfant. La "qualité" de l'éducation reste avant tout perçue ... à l'usage, c'est-à-dire après que l'enfant ait fréquenté l'école pendant un certain temps, ce qui va rendre d'autant plus coûteux tout changement. Pour les écoles, la menace du "retrait" (l'exit) des usagers insatisfaits reste donc toute relative. Ceci montre le caractère peu réaliste des présupposés de cette clause requise pour qu'un marché fonctionne, à savoir que les préférences des usagers soient clairement communiquées aux "offreurs" (ici aux écoles), et que ceux-ci soient effectivement incités à les prendre en compte. La menace

de fermeture des écoles qui se trouveraient désertées par les élèves est vouée à rester souvent toute théorique, notamment dans le cas de la scolarité obligatoire où chaque élève doit trouver une place ; certaines écoles risquent alors, même si elles sont fuies par une partie de leur public, de continuer à fonctionner avec des usagers captifs. Le marché manque alors d'un de ses aiguillons fondamentaux.

Enfin, la seconde clause est également problématique, à savoir, dans la conception traditionnelle du marché, le fait que les individus, atomisés, se conduiraient librement, en fonction de leur intérêt mais sans interférence les uns avec les autres, et sans qu'apparaisse de contradiction avec ce qui serait un intérêt collectif. Car dans le domaine de l'éducation, non seulement les choix des "consommateurs" transforment le produit lui-même (certaines écoles ferment, par exemple), mais surtout, le comportement des uns a des conséquences sur le "sort" des autres. Nous y reviendrons, la fuite des bons élèves des écoles les plus faibles "ghettoïse" encore plus ces dernières et affecte à la baisse les chances de réussite de ceux qui y restent. L'agrégation de choix rationnels peut donc déboucher sur des effets pervers et des "externalités négatives".

De manière générale, et les recherches en fourniront de nombreuses illustrations empiriques, il peut y avoir des divergences d'intérêts entre "usagers", et entre l'État, qui attend de l'éducation telle ou telle "externalité" positive. Si l'État valorise une certaine intégration sociale, alors il va s'opposer aux stratégies des familles les plus aisées qui recherchent (non sans raison objective) les "meilleurs" établissements et les "meilleures classes". Car on sait par ailleurs que la ségrégation entre classes et établissements, résultant de ces comportements, a un réel coût social : les élèves percevraient la contradiction entre cette stigmatisation dont ils sont victimes et les grands principes défendus par ailleurs, et "retourneraient" cette humiliation sous forme de violence. C'est pour ce type de raisons, le "gain social" attaché à plus d'intégration, que certains systèmes de "*vouchers*" imaginent de donner des

bons de valeur inégale selon la composition sociale du public de l'école choisie (en l'occurrence, avec une "prime" au choix d'une école hétérogène).

La thèse d'une meilleure efficacité globale du marché est donc relative aux objectifs que l'on met en avant. Alors que le marché se règle avant tout sur la satisfaction des "consommateurs", on peut estimer prioritaire le "rendement public" de l'éducation et ses multiples "externalités" positives, ainsi que des objectifs sociaux (intégration culturelle et sociale). Un système public se justifie alors pleinement, comme l'atteste d'ailleurs le fait que la plupart des systèmes éducatifs du monde sont de ce type. Un système public, notamment au niveau de la formation obligatoire, a même des atouts spécifiques par rapport à un système de marché, car ce dernier va tendre par sa logique même à la multiplication d'"unités de production" divergentes, alors que l'atteinte d'objectifs sociaux suppose une relative convergence. Concernant l'équité, les deux positions existent chez les économistes : les uns pensent que l'avantage d'un système public est incontestable à cet égard, car il est alors plus facile de s'assurer de standards minimaux égaux pour tous les élèves ; d'autres pensent que si ceci est a priori plus difficile dans un système de marché, plus décentralisé et plus éclaté, il reste possible de l'organiser pour qu'il débouche sur plus d'équité, le problème le plus crucial étant celui de l'information des usagers les plus pauvres et celui de leur accès à des biens éducatifs d'égale qualité. De fait, nombre d'économistes imaginent des solutions qui échappent largement à l'opposition public/privé, système public actuel/marché : on peut diversifier les options possibles au sein du public, y développer un réel pouvoir des parents et rapprocher la prise de décision des usagers ; on peut introduire une dose de choix d'école ou de "mini-vouchers" portant non sur le cœur du curriculum mais sur des approfondissements scolaires ou des services éducatifs secondaires.

Nombre d'économistes se rallient donc à une intervention de l'État, à un minimum de régulation pour assurer des standards minima et contrer la tendance à plus de ségrégation notamment. Ainsi, parmi les plus ardents

partisans du marché (par exemple Tooley, 1997), certains défendent des interventions de l'État pour faciliter le jeu du marché (financement des déplacements des élèves les plus pauvres, mise en place d'une agence d'information indépendante, "traitement" des écoles condamnées...). De même, les plus ardents partisans des systèmes de "*vouchers*" soulignent le besoin d'une réglementation de l'État, pour contrôler l'offre recevable (en l'occurrence, les écoles), moduler éventuellement la valeur des "bons", assurer l'information... Mais il faudra bien sûr mettre ces coûts dans la balance, quand on tentera de démontrer la plus grande efficacité du marché : un marché régulé est peut-être plus cher, il est en tout cas plus complexe à mettre en œuvre dans la mesure où il s'adresse à des consommateurs atomisés, par rapport à une bureaucratie "traditionnelle" et ses échelons intermédiaires.

D'autres économistes, conscients du fait que dans le domaine de l'éducation, le marché ne peut que fonctionner de façon imparfaite, choisissent de mettre l'accent surtout sur les vertus d'incitation allouées au marché. D'où, appuyé par la théorie des choix publics, le succès de thèmes tels que le renforcement du pouvoir des usagers sur les professionnels, et donc, concrètement, l'incitation des enseignants à être plus efficaces du fait de la plus forte pression des parents. On retrouve ici les propos d'A. Smith, soutenant dès 1776 que si l'État prenait seul en charge les dépenses éducatives, l'enseignant apprendrait vite à négliger son affaire... (cité in Cohn, 1997, p. 30).

Soulignons pour finir que, pour les économistes, un dernier argument majeur à l'encontre d'un complet désengagement de l'État, notamment au niveau de l'école obligatoire, est le "rendement public" de l'éducation. A partir du moment où il y a des externalités positives en ce domaine, que ne saurait produire par magie la somme des intérêts privés, l'État doit intervenir. Inversement, aucun économiste ne se pose comme hostile au choix. C'est donc dans la pratique, dans le dosage que vont réaliser les politiques, entre engagement de l'État, dans son intensité et ses modalités, et place donnée aux

usagers, que vont s'exprimer de manière nécessairement nuancée les préférences idéologiques et les justifications théoriques *in abstracto* très tranchées.

2.2.3. *Les sociologues et le marché...*

L'accent mis par les défenseurs du marché (notamment Chubb et Moe, 1990) sur le caractère crucial du "contrôle social" des écoles et plus largement du système éducatif devait a priori rencontrer l'intérêt des sociologues... Ces derniers vont se polariser sur la question de savoir si, dans une société inégale, le marché peut fonctionner à l'avantage de tous. Avec à la clef une réponse bien évidemment négative. Mais on peut être surpris de voir les sociologues les plus ralliés aux thèses "conflictualistes" défendre le système public actuel, au moins "en creux", quand ils pourfendent le marché. Car depuis les analyses des années 60-70, on sait bien que des groupes en position inégale cherchent, non sans succès, à contrôler l'école, soit en définissant l'excellence scolaire (avec l'idéologie du don), soit en utilisant toutes les facettes du curriculum comme critère de distinction. Le marché (souvent réduit au développement du choix des parents) ne va donc pas venir renverser un fonctionnement antérieur où tous les usagers étaient en position égale (et passive) devant l'institution.

Cette tentation d'opposer au marché, à un marché idéalisé, parfaitement compétitif, le système public "traditionnel" permettant à tous d'acquérir les mêmes savoirs et une citoyenneté commune dans des écoles hétérogènes, dont le recrutement est géré par un "zoning" non contesté a été parfaitement perçue et critiquée par les économistes : Chubb et Moe (1990) ironisent à bon compte sur le fait que les familles les plus aisées ont pertinemment appris à tirer profit du système public en vigueur. Qui pourrait soutenir que la carte scolaire est un système propice au brassage social quand elle se fonde sur une sectorisation spatiale elle-même ségréguée, quand les travaux des sociologues montrent que les familles aisées et informées la contournent aisément, soit en choisissant

leur domicile en conséquence soit en parvenant à éviter l'établissement non désiré ? Il convient donc, même si la tentation peut être forte, d'éviter de comparer deux idéaux abstraits -le marché d'une part, l'école de la république d'autre part-, ou encore la réalité d'un marché ou d'une ébauche de marché à un idéal républicain dont on néglige de décrire les avatars sur le terrain.

Ce qui sépare économistes et sociologues, c'est aussi que les seconds mettent en avant les inégalités et les conflits d'intérêts entre familles, selon les clivages sociaux et ethniques habituels, alors que les premiers pointent davantage les conflits entre les professionnels de l'éducation, poursuivant leurs propres intérêts, d'un côté, et les usagers captifs du système, de l'autre, dans la perspective ouverte par la théorie du choix public. Les sociologues décrivent souvent de fait les oppositions entre groupes d'"usagers" suivant la logique du handicap socio-culturel, depuis les plus qualifiés pour choisir jusqu'à ceux incapables de traduire leurs préférences en choix. Une justification théorique de ce type d'approche est bien sûr la théorie de Bourdieu et Passeron (cf. par exemple Conway, 1997) : pour se repérer dans le champ scolaire, un certain capital culturel est requis pour évaluer les enjeux des choix, se doter de la valeur scolaire qui ouvre le plus de portes, manifester les "goûts" qui vous conduiront à viser les filières les plus cotées. De même que l'école se présente comme méritocratique tout en transformant, grâce à l'idéologie du don, l'héritage social en valeur scolaire, de même le développement du "libre choix" va de fait fonctionner comme une violence symbolique puisque les familles sont inégalement dotées des attitudes et des compétences requises pour prendre part à ce jeu social, dont les analyses empiriques des sociologues donneront de larges illustrations.

Les recherches concrètes, présentées plus loin, montreront qu'à cette approche culturaliste non dénuée d'ethnocentrisme, s'oppose une approche recherchant les intérêts que peuvent avoir les familles populaires à ce qui apparaît comme une absence de choix, mais qui peut aussi se lire comme un choix, fondé sur de "bonnes raisons", celui de l'école locale. Dans cette

perspective posant que les individus, tous les individus, sont capables de comportements rationnels, la référence à Boudon s'impose, bien que dans le domaine du choix de l'école, l'invocation de Bourdieu soit largement prédominante²⁵. Le modèle des choix scolaires de Boudon permet pourtant de comprendre la diversité sociale des choix, sur la base d'un modèle unique de comportement (l'individu rationnel), et donc sans faire l'hypothèse, peu vérifiable, de l'existence d'attitudes ou d'ethos différents d'un groupe social à l'autre. En l'occurrence, ce modèle pose seulement que les familles ou les jeunes se prononcent en fonction de paramètres (coût et bénéfice attachés à chacune des alternatives), dont la valeur varie en fonction des contraintes de chacun, qui caractérisent la position de son groupe dans l'espace social. Nous verrons que les travaux empiriques, très nombreux, qui se sont attachés à décrire les choix des familles sont souvent cohérents avec ce modèle théorique.

On trouve par contre relativement peu d'interrogations sur une des questions cruciales qui sous-tend le débat, à savoir si des écoles non (ou moins) ségréguées sont une condition sine qua non d'une intégration sociale satisfaisante (ou meilleure). Les sociologues semblent reprendre à leur compte, comme une évidence, l'idée que l'intégration sociale passe par le "mélange" et il est vrai que cette position est la plus conforme aux idéaux qui ont porté l'unification de l'"école moyenne" en Europe : faire en sorte que tous les futurs citoyens soient à "même école" est perçue comme la voie la plus sûre de l'intégration. Pourtant, les réflexions théoriques et les travaux empiriques ne manquent pas pour questionner ce point : certains soutiennent que conforter les individus dans leur appartenance culturelle originelle est le meilleur moyen de les intégrer dans une culture d'accueil ; plus généralement, il faut sans doute (et sans tabou) se poser la question de savoir si, dans une société où coexistent des identités variées, la cohésion sociale est au mieux atteinte par

²⁵ Boudon est nettement plus influent dans les analyses des choix scolaires menées par les spécialistes de la mobilité sociale autour de la reproduction des inégalités.

la coexistence de groupes de fait non seulement différents mais inégaux, ou par une dose optimale de socialisation distincte, de ségrégation temporaire donc. On attendrait évidemment les sociologues sur ce point (à l'heure actuelle, seules les analyses du bien-fondé et des effets de la mixité scolaire abordent cette question)... Mais ce type d'interrogation se pose bien évidemment de manière très différente selon les pays, selon que l'on tolère, encourage ou au contraire rejette la notion de société "multi-culturelle".

Les prises de position des sociologues sont (comme souvent celles des économistes) restées longtemps abstraites, même si la plupart de leurs attentes ou de leurs postulats sont testables. Il est possible d'analyser les déterminants sociaux des choix ; on peut savoir si les parents sont également informés des possibilités de choix, s'ils ont également tendance à les utiliser. Il est possible de suivre l'évolution de la ségrégation inter-écoles, d'évaluer ses conséquences sur la socialisation des élèves et leurs performances scolaires. On peut savoir si au niveau agrégé, l'efficacité du système s'est accrue, en examinant l'évolution des performances des élèves ou encore celle des coûts. On peut aussi examiner les conséquences du marché sur le moral des enseignants et plus largement le fonctionnement des écoles. Mais cette confrontation des thèses et de la réalité se fonde, il faut le répéter, non pas sur une comparaison entre des systèmes régis par le "pur" marché d'un côté, des systèmes "tout public" de l'autre, mais bien entre des situations mixtes qu'il convient de bien spécifier avant de généraliser les résultats...

Paradoxalement, cette incursion dans les théories économiques ou sociologiques qui rendent compte du fonctionnement des établissements ou de la concurrence entre eux attire l'attention sur le rôle de l'État, même dans une situation d'établissements scolaires autonomes en compétition sur un marché.

D'abord, comme dans n'importe quel marché, l'État doit fixer les règles du jeu. Ensuite, le fonctionnement de ce marché éducatif réclame une intervention de l'État pour faire circuler de l'information sur les performances. Enfin, la concurrence s'exerce uniquement à partir de la satisfaction des objectifs des consommateurs, en sorte que si l'État a des objectifs propres (par exemple, en Angleterre, l'État s'intéresse davantage que la plupart des parents à l'efficacité de l'enseignement des disciplines fondamentales), il lui faut les faire valoir directement, par une régulation qui s'ajoute à celle du marché. Par ailleurs, la théorie met en lumière d'autres limites du marché : l'importance des coûts de sortie d'un établissement, qui fait que le pouvoir d'influence du consommateur est encore plus faible ici que sur le marché des biens ; le fait que, en la matière, les conditions qui maximisent l'intérêt de chacun ne sont pas celles qui maximisent la somme des intérêts de tous (cf. les effets de la composition du public des classes et des établissements, sur lesquels nous reviendrons).

S'agissant de l'autonomie des établissements, les théories soulignent qu'il n'est pas assuré que les agents se servent de leur autonomie dans l'intérêt des élèves. Certes, toutes conduisent à l'idée que, dans certaines circonstances, qui ressemblent bien aux circonstances actuelles (incertitude accrue sur les méthodes optimales, ...), l'autonomie des établissements est une solution souhaitable. Mais, en même temps, la théorie économique met en lumière que, sans intervention de l'État pour contrôler les outputs, l'autonomie des établissements ne peut que renforcer les problèmes qui naissent des caractéristiques de l'activité d'éducation (difficulté particulière à établir la responsabilité des agents, pluralité des objectifs concevables ...). Les théories sociologiques montrent à la fois l'intérêt de contrôler les résultats de l'activité des enseignants, la difficulté d'y parvenir et les risques que cela comporte. Elles montrent l'importance de la figure du chef d'établissement, qui doit à la fois pouvoir relayer les contraintes externes et être suffisamment l'émanation de

l'établissement -et non de l'administration- pour inspirer la loyauté du personnel des établissements.

Des établissements autonomes et une concurrence régulée entre eux, cela ne semble donc pouvoir se mettre en place que si le pouvoir politique peut proposer une représentation des buts de l'éducation que les enseignants reconnaissent comme suffisamment légitime, d'un point de vue technique, politique et éthique, pour en accepter les contraintes.

3. Les politiques

Dans cette partie, nous nous efforcerons de décrire, pour un certain nombre de pays étrangers puis pour la France, les politiques arrêtées, d'abord en matière d'autonomie des établissements scolaires, ensuite en matière de choix de l'école. En effet, ces politiques peuvent prendre des formes diverses, ces différences pouvant avoir des répercussions importantes sur leur réception ou leurs effets.

Il s'agira ici de décrire ces politiques telles qu'elles sont conçues dans les textes réglementaires qui les présentent, d'abord à l'étranger (3.1) puis en France (3.2). On sait qu'il peut y avoir loin d'une politique à ce qui est mis en œuvre en son nom. Ce point là sera traité dans la seconde partie.

3.1. Les politiques à l'étranger

On l'a dit, presque tous les pays ont accru l'autonomie de leurs établissements et nombreux sont ceux qui ont accru aussi les possibilités de choix de l'établissement. Pour autant, la présentation ci-dessous se limite à

certains pays, ceux pour lesquels étaient aussi disponibles des bilans de ces politiques que nous puissions présenter dans la seconde partie. Cela limite notre “échantillon” aux pays développés bien sûr, mais aussi à ceux qui disposent d’évaluations, qu’elles soient le fait des chercheurs ou des services ministériels. Cela exclut par exemple de notre analyse les pays de l’Est, qui ont pourtant mené des politiques radicales en la matière à leur sortie des régimes communistes (Laderrière, 2000), mais aussi, moins radicalement, les pays latins.

3.1.1. Les politiques d’accroissement de l’autonomie des établissements

Pour décrire ces politiques, nous comparerons d’abord le degré d’autonomie des établissements dans différents pays, puis, paradoxalement, mais d’une façon qui s’explique par ce que nous avons vu dans la partie théorique, nous étudierons les formes de la tutelle qui s’exercent sur les établissements lorsqu’ils sont autonomes, ceci dans deux pays, en Angleterre et aux Etats-Unis.

Le degré d’autonomie des établissements du second degré

Parmi les indicateurs de l’enseignement de l’OCDE (OCDE, 1998) figure une mesure de la proportion de décisions prises par les différents niveaux administratifs des systèmes éducatifs parmi trente huit décisions qui déterminent le fonctionnement des établissements et sont techniquement susceptibles d’être prises à n’importe lequel de ces niveaux (voir Meuret et al., 1995a pour une présentation du mode de calcul de ces indicateurs).

Deux faits majeurs ressortent de ce type d’approche :

- Dans la grande majorité des pays, les décisions sont prises non pas à un seul niveau, mais à plusieurs. L’opposition entre pays centralisés (où toutes les décisions seraient prises au niveau central) et pays décentralisés (où elles seraient prises au niveau local) n’exprime plus la réalité. Ceci dit, si on agrège

d'une part les deux niveaux inférieurs du système (école + commune) et d'autre part les deux niveaux supérieurs (régions + nation), on observe que dans une courte majorité de pays (13 sur les 22 étudiés), les décisions sont prises en majorité au niveau local ou par l'établissement lui-même.

- Une proportion importante de décisions²⁶ sont prises, non par un seul niveau, mais par un processus dans lequel plusieurs niveaux interviennent, soit qu'un niveau supérieur fixe un cadre, une enveloppe, au sein duquel un niveau inférieur est libre de se mouvoir, soit que la décision soit prise en concertation par plusieurs niveaux. Cela montre, sans doute, que la planification décentralisée que l'OCDE appelait de ses vœux en 1967 s'est mise en place plus qu'on ne l'imagine.

Le tableau ci-après porte sur les décisions prises par les établissements scolaires. Il indique quelles décisions sont prises au niveau de l'établissement (parfois, au niveau des enseignants eux-mêmes) soit en toute autonomie, soit à l'intérieur d'un cadre fixé au-dessus de lui. Par exemple, en Angleterre, la définition des contenus de l'enseignement est fixée par l'établissement, mais dans le cadre des contraintes fixées par le curriculum national et par les tests nationaux qui sont passés à 7, 11 et 14 ans.

Figurent dans ce tableau les décisions qui ont paru avoir le plus d'influence sur l'efficacité et l'équité de l'enseignement, en même temps que la situation des pays à leur égard était diverse. Ne figurent pas certaines décisions décrites par l'OCDE, mais qui sont prises presque partout au niveau de l'établissement, comme les méthodes pédagogiques ou le parcours scolaire de l'élève, ni celles qui n'y sont presque jamais prises, comme l'allocation des ressources pour le paiement du personnel ou la mise au point des examens conduisant aux diplômes. N'y figure pas non plus le pays dont les établissements sont les plus autonomes, la Hongrie, le seul ex-pays de l'Est analysé.

²⁶ 48%, dans une étude faite pour la 1^{ère} édition des indicateurs de l'OCDE sur 14 pays seulement et observés en 1991, rapportée in Meuret et al., 1995a.

Autonomie des établissements publics du premier cycle du second degré (1998)

Décisions	Pays	Portugal	Corée	Italie	France	Belgique (fr)	Etats-Unis	Nouvelle-Zélande	Allemagne	Espagne	Angleterre	Pays-Bas	Suède
Organisation de l'enseignement													
Etablissement fréquenté par l'élève ²⁷				+		+		+	+	+	+	+	+
Nombre d'heures d'enseignement								+			+	+	+
Choix des manuels scolaires		+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Gestion du personnel													
Recrutement du personnel enseignant								+			+	+	+
Recrutement du personnel non-enseignant								+			+	+	+
Devoirs et conditions de service du personnel enseignant								+	-		+	+	+
Influence sur la carrière du personnel enseignant											+	+	+
Planification et structures													
Sélection des programmes proposés								+			+	+	
Eventail des matières enseignées								+	+	+	+		
Définition du contenu de l'enseignement										+	+	+	0

Lecture : + signifie que la décision est prise par l'établissement, - signifie que le pays n'a pas répondu, une colonne vide signifie que la décision est prise à un niveau supérieur à celui de l'établissement (communal, régional ou national)

Source : OCDE-CERI, 1998, Regards sur l'éducation, p. 315 Le lecteur pourra s'y reporter pour une vision plus exhaustive de la question de la décentralisation.

²⁷ Que l'établissement choisisse ses élèves suppose que les élèves puissent d'abord choisir l'établissement. Cette ligne indique donc les pays où les parents ont le choix de l'école, au moins la majorité d'entre eux

Ce tableau n'est bien sûr pas d'une précision absolue : les experts qui décrivent la situation dans chaque pays peuvent avoir des critères un peu différents pour décider que telle décision se prend à tel niveau. Cependant, il permet de voir que :

- certains pays sont allés vraiment loin dans l'autonomie des établissements (Nouvelle-Zélande, Angleterre, Pays-Bas, Suède, certaines provinces australiennes, également), en particulier quant à la gestion du personnel ;
- les pays latins (Espagne, Italie, Portugal de façon plus expérimentale²⁸) sont aussi partie prenante de ce processus ;
- parmi les pays où les établissements ne gèrent pas leur personnel, certains (Allemagne, Espagne) ont des prérogatives un peu plus étendues que les autres (France, États-Unis, Italie, Grèce) sur la composition des programmes d'étude.

S'agissant des États-Unis, il faut évidemment indiquer que la situation ainsi décrite est la situation la plus fréquente, mais pas la situation générale. Nous nous attarderons sur ce pays, à cause de la diversité des formes que peut y prendre l'autonomie des écoles.

On peut estimer que, dans l'enseignement scolaire de ce pays, 12% des élèves fréquentent un enseignement privé payant, et que ceux qui fréquentent le public sont à 80% dans le système décrit dans le tableau ci-dessus, et certainement pas à plus de 20% dans divers systèmes où les établissements sont plus autonomes.

²⁸ Par exemple, actuellement, les 1 000 établissements scolaires qui participent au programme "Education pour tous" doivent participer à un "Observatoire de la Qualité" qui promeut l'autoévaluation et plus généralement un gouvernement des établissements à partir de leurs résultats (*European project on Quality Evaluation in school education*, National report from Portugal, 1998). C'est à la fin des années 80 que le système éducatif portugais a commencé à échapper à un face-à-face exclusif entre les appareils nationaux des enseignants et de l'État (Barroso, 2000).

En 1989, un rapport (Heller et al., 1989, cité par Murphy et Beck, 1995) a fait le point au niveau national sur le type de décisions qui étaient déconcentrées au niveau de l'école dans les zones touchées par des programmes de *School Based Management*.

Les résultats sont exprimés dans le tableau suivant et montrent que la plupart d'entre eux bénéficiaient, au moins à cette époque, d'une autonomie bien moindre que les établissements d'Angleterre ou de Suède aujourd'hui :

**Décisions prises par les établissements atteints par les programmes de
School Based Management (1989)**

Domaine de décision	Proportion
Horaires	91%
Achats de matériel	85%
Budget de l'école	74%
Travaux de maintenance	Environ 50%
Livres scolaires	Environ 50%
Curriculum	Environ 50%
Recrutement des enseignants	37%
Evaluation des enseignants	22%
Calendrier des périodes travaillées, durée de la journée de classe	Moins de 10%
Salaires de départ des enseignants, augmentations de salaires	Moins de 10%

Adapté de Murphy et Beck, 1995, p. 47.

Lecture : parmi les établissements américains pris dans des programmes visant à accroître leur autonomie, moins de 10% pouvaient décider à leur niveau du salaire de départ de leurs enseignants.

Toutefois, il existe des écoles qui échappent aux régulations communes par d'autres voies que les programmes de SBM.

Les "*Magnet schools*" sont apparues en 1975, pour offrir des programmes attrayants dans les quartiers populaires, dans le but de lutter contre la déségrégation, en attirant des élèves blancs dans des écoles qui, sans cela, n'auraient été fréquentées que par des noirs. Il peut s'agir d'établissements proprement dit ou du fait qu'un établissement traditionnel offre un programme "*Magnet*". De fait, les "*Magnet schools*" sont fréquentées par des élèves

volontaires et ont donc représenté une des premières formes de “choix de l'école” aux États-Unis (Du Bois et al., 2000).

Les “*Whole school designs*” et les “*Charter schools*” sont des façons plus récentes, pour les établissements américains, de s'éloigner des régulations standards.

Pressés par les États d'améliorer l'efficacité de leurs écoles, les districts se tournent parfois vers des organisations qui fournissent des “*Whole school designs*”, des “formes scolaires” censées améliorer l'efficacité des écoles qui s'y conforment. Pressés par les districts d'améliorer leur efficacité, certains établissements font de même. Ces organisations peuvent être à but lucratif ou non, mais, même dans le second cas, il s'agit d'une introduction de la concurrence et du marché dans l'univers éducatif, avec cette différence avec le “choix de l'école” que, sur ce marché-ci, les écoles sont les clients et non les offreurs. Ces “*designs*” ont profité de la décision de réorienter les fonds en faveur des élèves défavorisés (“*Title I*”, l'équivalent américain des ZEP, si l'on veut) vers des projets impliquant l'ensemble de l'établissement (1994) : les écoles peuvent dès lors financer sur fonds fédéraux leur adhésion à ces “*designs*”(Berends et al., 2000).

Les “*Edison schools*” sont un exemple d'organisation à but lucratif. Pour le coût par élève standard du district, *Edison* s'engage à améliorer fortement l'éducation et les résultats aux tests, en fournissant un ordinateur à chaque élève chez lui, en allongeant la durée du jour de classe et de l'année scolaire, et en donnant aux enseignants des sessions de formation pendant leurs vacances. *Edison* a commencé ses opérations en 1995, par quatre établissements. Il en dirigeait cinquante en 99-00 et cent-treize cette année (Fuhrman et al. 1998 et www.edisonschools.com).

Les programmes proposés par des organisations à but non lucratif (universités, fondations) sont plus nombreux. Les deux plus répandus sont “*Success for all*” et “*Accelerated schools*”. “*Accelerated schools*” a été conçu

par un professeur de Stanford (H. Levin) autour de trois principes : unité de but, responsabilité, se fonder sur les points forts de chaque élève. Les établissements sont invités à supprimer toutes les activités de remédiation et à adopter, pour les élèves les plus faibles, les mêmes techniques et exigences que pour les forts. Ce programme a été adopté par 1000 établissements. Nous n'en connaissons pas d'évaluation sérieuse. Robert Slavin a mis au point à la John Hopkins University un modèle de fonctionnement des écoles primaires orienté vers l'apprentissage de la lecture par tous les élèves, "*Success for all*", dont l'efficacité a fait l'objet de nombreuses évaluations positives (Slavin et al., 1996).

En 1991, plusieurs grandes entreprises ont fondé une organisation, "*New American Schools*" (NAS), dont l'objectif était de sélectionner les plus efficaces parmi tous ces programmes et de favoriser leur diffusion dans le pays²⁹. Ces programmes sont parfois très contraignants pour les écoles, mais ils peuvent être considérés néanmoins comme partie prenante du développement de leur autonomie parce que, le plus souvent, elles décident elles-mêmes de les adopter³⁰. Après une étude de ces programmes, Fuhrman et al. (1998) font état de craintes que, face à la pression, les établissements ne se tournent vers des organismes ne présentant pas toutes les garanties, et posent la question de savoir qui, en cas d'échec du programme, doit être tenu pour responsable : l'école ? le fournisseur de programmes ? le district, dont les exigences peuvent contrecarrer le programme, par exemple lorsqu'il évalue les établissements avec des tests académiques alors que le programme utilise une pédagogie constructiviste et ne souhaite être jugé que d'après des tests "authentiques", c'est-à-dire plus proches des situations de la vie ?

²⁹ Huit programmes ont été sélectionnés, parmi lesquels figure une version élargie de *Success for all*, "*Roots and Wings*" mais pas les *Accelerated schools*. Les huit programmes qui ont le label "NAS" avaient été adoptés en 1996-97 par seulement 553 établissements du premier ou du second degré.

³⁰ "*Success for all*" n'est implanté dans une école que si plus des trois quarts des enseignants ont voté en sa faveur à bulletins secrets.

Les “*Charter schools*” (CS), sans aucun doute la forme par laquelle l’autonomie des établissements se développe le plus actuellement, sont des établissements - primaires ou secondaires, financés sur la même base que les établissements publics standards - qui, dans les Etats où une loi permet cela, passent un contrat avec le district, au terme duquel ils sont libres de leurs décisions dans une série de domaines - lesquels peuvent varier selon les Etats³¹, voire selon le contrat -, en échange de quoi ils acceptent certaines règles (non discrimination, ou encore l’obligation de tirer au sort parmi leurs candidats, par exemple) et d’être évalués périodiquement, cette évaluation étant nécessaire au renouvellement de leur contrat. Les *Charter schools* sont beaucoup plus autonomes que les établissements des programmes de SBM : 88% recrutent leurs enseignants, 83% établissent librement leur programmes d’étude, 75% organisent librement l’année scolaire (Nelson, 2000, p. 46).

Il peut s’agir d’établissements publics “ordinaires” qui demandent à bénéficier de ce statut (30% des *Charter schools*) ou d’établissements créés directement avec ce statut (70%). Dix pour cent des *Charter* du pays sont dirigées par des EMO (*Educational Management Organisation*). Ces EMO sont des entreprises à buts parfois lucratifs (*Edison schools*, par exemple, se vante sur son site web de diriger des *Charter schools*) parfois non lucratifs, qui proposent aux établissements d’assurer pour eux l’ensemble des services scolaires en dehors de l’enseignement (Miron, 2000).

Le premier rapport sur les *Charter schools* discernait trois raisons principales à leur création : mettre en œuvre un projet éducatif original, servir une population particulière, acquérir plus d’autonomie (www.uscharterschools.org).

³¹ Wohlstetter et al. ,1995, montre que le degré d’autonomie consenti aux *Charter schools* varie beaucoup d’un État à l’autre , en fonction de la culture politique de chacun – elles sont moins régulées dans les Etats de droite - et de l’histoire de la décentralisation éducative dans chacun.

Wells et al. (1999) proposent une typologie plus fine de ces établissements, à partir d'une étude sur dix districts de Californie :

- Écoles centrées sur l'identité des minorités pauvres : les parents de ces minorités perçoivent ces écoles comme plus sûres, comme prenant mieux en compte les besoins et les expériences particulières de leurs enfants que les écoles traditionnelles. Les parents y sont très impliqués. Le curriculum est centré sur l'histoire et la culture de cette minorité, mais peut s'y ajouter une orientation forte sur les disciplines académiques. Dans ce dernier cas, l'écart avec le *Community Control Movement* des années 70³² est net : il s'agissait alors d'apprendre aux élèves dans leur langue en respectant leur culture, il s'agit maintenant, dans une perspective que les auteurs appellent "post moderne", de leur donner à la fois les moyens de réussir dans la compétition globale, et un attachement – mais comme distancié – à leur origine parce qu'elle renforce leur identité.

- L'école à la maison : certaines écoles fournissent du matériel pédagogique et des visites d'instructeurs à des familles marginales (très conservatrices/religieuses ou au contraire nomades/libertaires). Le matériel et les visites semblent d'une qualité très variable. Les enseignants de ces écoles sont précaires et à temps partiel.

- Ecoles fondées par des leaders charismatiques : souvent d'anciennes écoles publiques, dont les chefs d'établissement à forte personnalité et soutenus par un noyau d'enseignants, profitent de la possibilité des Contrats pour pouvoir appliquer plus librement leurs idées. Comme les écoles publiques, ces écoles emploient des enseignants syndiqués.

- Écoles dirigées par des enseignants : il s'agit d'écoles encore plus construites que les précédentes autour d'un désir d'enseigner d'une certaine façon, qui peut être "progressiste" ou au contraire très orientée vers les disciplines fondamentales.

³² Cf. Murphy et Beck, 1995.

les. Ces écoles visent soit des “décrocheurs”, soit des élèves des minorités, soit des élèves à bas revenus. Leurs enseignants sont syndiqués.

- Écoles fondées par des parents : souvent il s’agit de parents éduqués, très impliqués, disposant de ressources intellectuelles aidant au démarrage de l’école. Ils ont un certain pouvoir dans l’école, interviennent sur les critères d’acceptation dans l’école³³. La pédagogie de ces écoles varie aussi de très traditionnelle à très progressiste.

- Ecoles fondées par des entrepreneurs : ce sont plutôt des établissements pour élèves “à risque” et d’origine populaire, mais dirigées par des entrepreneurs persuadés que cette qualité leur permettra de réussir. Dans ces écoles, les parents interviennent peu, les cours sont peu nombreux et les élèves travaillent souvent seuls avec du matériel pédagogique, parfois de haute technologie. Les enseignants y ont un statut précaire.

La tutelle des établissements autonomes

En Angleterre, l’esprit général de la régulation est celui que nous avons déjà indiqué : des *objectifs* sont fixés aux établissements, des *évaluations* mesurent s’ils sont atteints et les établissements qui ne les atteignent pas perdent leur autonomie (*incitations*). L’autonomie est bien, dans ces conditions, une récompense du succès.

Les *objectifs* sont fixés sous la forme de “*standards*”. On sait que tous les élèves anglais sont testés à 7, 11 et 14 ans sur les matières concernées par le

³³ Nappi (1999) relate au contraire l’histoire édifiante d’une *Charter school* fondée par des parents très éduqués de Princeton, qui s’y sont résolus après avoir essayé en vain de plusieurs façons, y compris en obtenant la majorité au conseil du district, d’arriver à ce que les écoles publiques du district enseignent davantage les disciplines fondamentales. Ces parents ont rencontré les pires difficultés pour pouvoir arriver à fonder cette *Charter school*, puis ont accepté que les candidats à leur école (le quart des élèves du district...) soient tirés au sort, en sorte que les propres enfants de certains d’entre eux n’y ont pas été admis... Ce texte est édité par la *Fordham foundation*, une fondation libertarienne qui promeut le choix de l’école, ce qui ne signifie d’ailleurs pas que cette histoire soit fausse, mais signifie qu’elle peut être rare.

programme national, avant de passer le GCSE (*General Certificate of Secondary Education*) à 16 ans. Les compétences sont rangées du niveau 1 au niveau 8, sachant que normalement les élèves de 7 ans doivent maîtriser les compétences de niveau 2, les élèves de 11 ans les compétences de niveau 4, les élèves de 14 ans celles de niveau 8, etc. En tenant compte de la valeur scolaire des élèves qu'elles accueillent, les écoles reçoivent des objectifs pour ces tests. Par exemple, on indique à telle Comprehensive school que, à 14 ans, X% de ses élèves doivent manifester les compétences de niveau 6, qui sont celles qui doivent normalement être maîtrisées à cet âge. En général, ce standard est quelque points au dessus du score précédent de l'école à ce test. Illustration de l'intérêt d'avoir une légitimité politique forte pour pouvoir faire accepter des objectifs aussi précis, le Ministre actuel a fixé au niveau national des objectifs du même type pour 2002, et s'est engagé à démissionner s'ils n'étaient pas atteints (Harris, 1999) : 80% des élèves de 11 ans doivent maîtriser les compétences de niveau 4 en anglais, et 75% en maths.

Une activité considérable d'évaluation accompagne ces objectifs. D'une part, les établissements reçoivent chaque année un rapport, dit "PANDA (Performance AND Assesment) report", qui compare les scores qu'ils ont obtenus aux tests nationaux avec la moyenne nationale. D'autre part, et surtout, depuis 1993, les établissements ont été inspectés, d'abord tous les 4 ans, maintenant tous les six ans par l'OFSTED : les inspecteurs rencontrent les parents hors la présence du personnel de l'école, puis passent une semaine dans l'école, où ils inspectent les cours et l'ensemble de la vie de l'établissement, selon des critères publics (OFSTED, 2000) et donc connus des établissements. Ils écrivent ensuite deux rapports, l'un public et l'autre destiné à l'école, auquel elle doit répondre dans les trois semaines en indiquant comment elle entend remédier aux critiques qui lui sont faites. Quelques mois plus tard, les inspecteurs reviennent dans certains établissements tirés au hasard. Il est arrivé qu'ils inspectent systématiquement tous les établissements d'une même zone urbaine, par exemple le faubourg londonien de Waltham Forest en 1995. Les

établissements jugent pertinentes et utiles la liste des critères, mais se plaignent du stress généré par l'inspection et du fait qu'elle ne tient pas assez compte des conditions difficiles qu'ils rencontrent (Riley and Rowles, 1997). Les chercheurs, eux, se sont demandés pourquoi l'Inspection se dispensait si tranquillement des exigences qui sont celles de la recherche, et qui voudraient par exemple qu'on ne juge une école que d'après un échantillon représentatif de cours, et ont relevé tout ce qui distingue une inspection d'une approche, sinon scientifique, du moins rigoureuse d'un établissement scolaire (Fitz-Gibbon et al., 1996). Ils ont évalué certains programmes d'inspection et ont noté la difficulté qu'avaient les établissements à tirer profit du rapport d'inspection pour améliorer leur fonctionnement (Hopkins et al., 1999). L'OFSTED insiste aujourd'hui sur l'intérêt pour les écoles de préparer une inspection par un processus d'autoévaluation et sur la complémentarité des deux processus, peut-être parce que l'on a montré que l'autoévaluation pouvait produire une investigation approfondie et sans doute plus susceptible d'être utilisée pour l'amélioration de l'école (MacBeath, 1999).

Les *incitations*, elles, sont de type négatif pour les établissements, négatives et positives pour les enseignants. On peut ranger dans les incitations négatives le fait que les enseignants les plus inefficaces restent rarement en place s'ils ne s'améliorent pas (Wragg, 1999), et, dans les incitations positives, le "salaire au mérite" - en fait la possibilité pour les enseignants jugés les meilleurs d'accéder à un niveau plus élevé de carrière -, au sujet duquel d'ailleurs une revue des recherches disponibles sur les effets de ce type d'incitation dans les services publics émet un jugement réservé (Richardson, 1999). Quant aux établissements, ceux que l'OFSTED juge en dessous du minimum admissible sont réinspectés, et, si le premier jugement est confirmé, ils sont mis sous une procédure dite aujourd'hui "Nouveau départ" ("*Fresh start*"), dite autrefois "*Failing schools*", par laquelle l'établissement passe sous la tutelle directe du Ministère, est contraint d'appliquer un plan de redressement, sous la surveillance fréquente d'inspecteurs et sous la direction d'un

nouveau chef d'établissement dans environ la moitié des cas. Deux ans plus tard, l'établissement est à nouveau inspecté de façon approfondie, et peut, soit revenir dans le droit commun, soit voir sa période probatoire prolongée, soit être fermé. Fin 1996, sur les 90 établissements passés depuis 1993 par ce dispositif, 12 avaient été fermés, 14 étaient revenus dans le droit commun, et 63 avaient progressé, mais pas assez pour être retirés du dispositif.

Les idées qui ont présidé à la réforme anglaise sont tenues pour très "américaines" aux Etats-Unis : "*It's a very American set of ideas : take responsibility for your actions. Focus on results. And reap- or rue – (récolte - ou déplore-) the consequences*" (Lynn Olson, 1999, *Education week*). Et de fait, dans ce pays, de plus en plus, les établissements scolaires doivent rendre compte de leur action, et les élèves passent des tests qui mesurent leurs performances : "Quarante-huit Etats testent maintenant leurs élèves, dix-neuf exigent que le diplôme de fin d'études secondaires soit donné à partir d'examen de l'État, trente six publient des tableaux de bords (*report cards*) de chaque établissement, dix-neuf publient des listes d'établissements peu efficaces, et quatorze récompensent financièrement les établissements qui ont de bonnes performances" (Skrla et al., 2000).

En fait, on considère qu'il y a deux types de réformes possibles pour améliorer l'enseignement (Ladd,1999). Celles qui ont la faveur des libéraux, au sens européen du terme, sont des réformes qu'on pourrait appeler "levier" : chaque école est la mieux placée pour savoir ce qui lui permettra d'améliorer au mieux ses performances, il suffit donc de mettre en place un système d'incitations (le choix de l'école, donc la concurrence entre écoles pour attirer les élèves, ou un système de récompenses) pour que le reste suive. Celles, plus fréquentes, que privilégient les réformateurs internes au système, sont des réformes "systémiques", jouant sur plusieurs volets de façon cohérente : par exemple faire une réforme du curriculum, former les enseignants à ce nouveau programme, construire des tests adaptés, donner la liberté adéquate au chef

d'établissement pour utiliser les ressources et, seulement alors, installer un système de surveillance des performances des établissements.

On voit que ces réformes ne comprennent pas toujours un accroissement de l'autonomie des établissements, alors qu'elles comprennent presque toujours un compte-rendu, soit au public, soit à la tutelle. Nous avons vu ci-dessus que les partisans du *School Based Management* concevaient souvent ce dernier comme contradictoire avec le développement des évaluations et des comptes-rendus corollaires. Mais nous avons vu aussi que les théories laissaient présager que ces deux mouvements étaient complémentaires plutôt qu'alternatifs, et c'est bien ce qu'on observe.

Le compte rendu peut s'accompagner d'incitations, positives ou négatives. Les sanctions positives sont les récompenses que reçoivent les établissements les plus efficaces. Evidemment, on trouve de nombreuses formules de récompenses : au Texas, elles sont attribuées à l'école, pas à son personnel ; dans le district de Dallas, outre la récompense globale, chaque enseignant ou le principal reçoit 1000\$ et les personnels non enseignant reçoivent 500\$. Dans le Kentucky³⁴, les établissements récompensés ont reçu de 1992 à 1998 une somme d'argent qu'elles devaient partager entre leur personnel "selon un processus démocratique" ; depuis 98, ils doivent utiliser cette somme globalement, pour l'établissement lui-même (Pedrosko, 2000). D'autres formules prennent en compte uniquement l'évolution des performances d'une année sur l'autre. Elles sont critiquées parce que décourageantes pour les établissements dont les performances sont déjà élevées³⁵. Cette efficacité

³⁴ En 1988, la Cour Suprême de l'État du Kentucky, après un procès intenté par des associations représentant les minorités, a déclaré inconstitutionnel le système éducatif de cet État, parce qu'il donnait des chances par trop inégales aux enfants. Une réforme éducative en a résulté : KERA (*Kentucky education reform act*), dont les résultats ont été positifs sur l'efficacité moyenne, mais n'ont pas permis de réduire les écarts entre les minorités et les autres : toutes les catégories ont vu leurs résultats s'améliorer dans les mêmes proportions (Pedrosko et Lindle, 1999).

³⁵ Goodell (2000) étudie le cas d'une *middle school* populaire, refondée en 1985 sur la base d'un "*Whole school design*" (le Païdeia program, dont le principe est "*The best education*

peut être calculée à partir des valeurs brutes des résultats aux tests, comme c'est le cas des League tables en Angleterre, mais aussi avec des calculs plus ou moins sophistiqués de la "valeur ajoutée" par l'école.

Le "*Texas successful schools award system*" fonctionne de la façon suivante : les récompenses sont données aux établissements dont 45% au moins des élèves, et aussi 45% au moins de *chaque groupe ethnique* d'élèves – on en verra plus loin l'importance du point de vue de l'équité- réussissent le TAAS (*Texas Assessment of Academic Skills*) et dont moins de 6% des élèves décrochent avant la fin de leur cursus, et dont l'absentéisme des élèves est inférieur à 6% et dont la progression des résultats depuis l'année précédente se situe parmi les 25% plus fortes progressions³⁶ (Frequently asked questions on Texas award system, www.tea.state.tx.us/TSSAS). Dans l'État du Texas, le district de Dallas utilise son propre système de récompenses, fondé lui, sur une mesure de la valeur ajoutée : pour chaque élève, les résultats bruts sont régressés sur la race, le genre et les revenus d'une part pour l'année en cours, d'autre part pour l'année précédente, puis les résidus de la régression de l'année en cours sont régressés sur ceux de l'année précédente. Pour prévenir les critiques selon lesquelles ce genre de récompenses incite les enseignants à "enseigner pour le test", critiques fréquentes et virulentes dans un pays où l'on considère que tout enseignant à qui est imposé un programme ne peut que nuire à ses élèves, et voir sa propre dignité, et du coup son moral, atteints, le district utilise plusieurs tests de nature variée pour cette mesure (Ladd, 1999). Il s'agit,

for the best is the best education for all" : pas de *tracking*, curriculum exigeant pour tous, avec beaucoup d'art, de musique, d'éducation physique, de langues étrangères, et des séminaires hebdomadaires au cours desquels les élèves défendent un point de vue sur un problème donné, point de vue qu'ils se sont forgés en l'étudiant seuls). Cette école présente toutes les caractéristiques d'une école efficace, mais est handicapée par la publication des résultats, qui prend en compte, dans son district, seulement leur évolution, pénalise de ce fait les écoles déjà efficaces et peut du coup nuire à leur recrutement.

³⁶ Ces récompenses ne sont pas d'un montant très élevé : selon la taille de l'école, entre 500 et 5 000\$.

selon Ladd, d'une réforme que nous avons appelée "levier" où l'on a choisi délibérément de ne jouer que sur la mise en place d'un système d'incitations.

Dans le district de Minneapolis, une ville dont le système de choix de l'école sera évoqué ci-après, un système global incluant autonomie accrue des établissements, projet d'établissement, compte rendu, incitations illustre parfaitement les réformes "systémiques" (Du, 1999). L'incitation consiste en ce que 10 000 à 20 000 \$ sont attribués à l'établissement comme un tout, en fonction de la "valeur ajoutée", de l'absentéisme des élèves, de leur participation à des cours de haut niveau, et de l'engagement de l'établissement dans des programmes individualisés de formation continue pour les enseignants. Le modèle multiniveau utilisé pour le calcul de la "valeur ajoutée" permet de distinguer, dans le progrès des élèves, la part de responsabilité des enseignants et celle de l'école elle-même (Heistad et Spicuzza, 2000). La performance des écoles est mesurée avec une vingtaine d'indicateurs. Les deux tiers d'entre eux sont des indicateurs d'évolution, et non d'état, pour encourager les établissements en progrès. Ils portent sur les compétences, avec des tests utilisant le modèle de Rasch pour améliorer la mesure simultanée des compétences d'élèves de niveau très hétérogène. Ils portent aussi sur le climat de l'école (respect, sécurité) et sur l'absentéisme (Heistadt, 2000). Le déroulement des opérations dans ce système est le suivant : en juin, l'école fait passer des épreuves, dont elle compare les résultats à ses objectifs (*autoévaluation*), les envoie au district et rédige un rapport à l'intention de ses usagers (*accountability*). En septembre, elle reçoit une comparaison entre ses résultats et ceux des autres écoles, conduite grâce aux analyses multiniveaux, ainsi que le jugement porté sur ses résultats par les autorités du district, et, éventuellement, la prime (*incitations*). Le chef d'établissement a alors une conversation avec des responsables du district où ils conviennent de ce qui doit être amélioré. Puis, l'école établit un plan en vue d'obtenir ces améliorations (*planification*). Avant le mois de décembre, elle reçoit les réactions des autorités à son plan. D'octobre

à juin, ce plan est mis en œuvre, ce qui veut dire aussi que des évaluations partielles ont lieu (*autoévaluation*) et qu'il est éventuellement réorienté.

Il existe aussi, dans certains districts ou Etats américains, une incitation négative plus radicale que celle des *failing schools* britanniques, la “*reconstitution*”. Lorsqu'un établissement est jugé par trop inefficace, l'ensemble de son personnel est remplacé, de façon à briser la spirale de la résignation. C'est par exemple le cas dans certains districts du Maryland et dans le district de San Francisco. Dans cette dernière ville, c'est la Cour Suprême de l'État qui, suite à une plainte de la NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*), a obligé le district à “reconstituer” chaque année trois établissements jusqu'à ce que les inégalités de qualité entre écoles aient assez diminué (Khanna et al., 1999).

Que retenir, en bref, de cette description des politiques mises en œuvre hors de notre pays pour donner plus d'autonomie aux établissements ? Plusieurs points, nous semble-t-il :

- Que deux voies s'ouvrent : donner de l'autonomie à certains établissements seulement, comme aux USA, ou à tous comme en Suède ou en Angleterre.
- Que l'autonomie des établissements s'accroît dans beaucoup de pays, accompagnée en général de la possibilité de choisir son école, mais que c'est seulement dans un nombre limité de pays que cette autonomie va jusqu'à la gestion du personnel.
- L'accroissement de l'autonomie s'accompagne d'une transformation de l'action de l'État, mais pas de sa disparition. En se référant aux alliances dominantes susceptibles de fonder la régulation d'un système éducatif - enseignants/usagers ; enseignants/État ; État/usagers (Barroso, 2000)-, on peut dire que, alors que certains partisans de l'autonomie y voient plutôt l'occasion d'une “nouvelle alliance” entre enseignants et usagers, la situation la plus fréquente est celle d'un affaiblissement de l'alliance longtemps prévalente

enseignants/Etat, au profit d'une régulation forte par les usagers (par leur implication dans l'école ou, comme on va le voir ci-dessous, leur possibilité de la choisir) ou par la tutelle administrative ou par les deux à la fois.

- Que cette tutelle peut soit consister essentiellement en incitations à atteindre des objectifs fixés, soit en un accompagnement des processus par lesquels ces objectifs sont poursuivis (validation de projets d'établissement, aides à l'évaluation ou en cas de difficultés, etc.).

3.1.2. Les politiques de choix de l'école

Présentons à présent les politiques de choix mises en œuvre dans les différents pays. Le pluriel est ici important, car pour promouvoir le choix, les politiques peuvent choisir de mettre l'accent sur des facettes variées du système éducatif (OCDE, 1994) :

* Elles peuvent porter sur les modalités de financement des écoles privées : en finançant les écoles privées, on peut les rendre aussi accessibles que les écoles publiques et ouvrir ainsi les possibilités de choix et la compétition entre écoles ; c'est ainsi qu'aux Pays-Bas, ou au Danemark, les écoles privées sont financées par l'État (de même en France, sous certaines conditions). On peut aussi inclure les écoles privées dans le "pool" d'écoles éligibles dans les systèmes de "bons" d'éducation (comme c'est le cas en Australie, ou dans certaines expériences américaines).

* Elles peuvent s'attacher à libéraliser les règles d'inscription au sein du secteur public, en supprimant ou adoucissant la notion de zone de recrutement. Mais la situation diffère, selon qu'aucun "zoning" n'existe, comme en Nouvelle-Zélande (tous les élèves ont alors à choisir), ou que le choix n'intervient que si l'on refuse l'école du secteur comme en Suède ou en France. La situation diffère également de manière très sensible selon la latitude donnée aux écoles pour sélectionner leurs élèves : soit elles sont totalement libres de

définir leurs critères comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande (la seule contrainte étant de rendre ces critères publics), soit elles doivent respecter des règles très précises quant au niveau scolaire ou aux caractéristiques sociales ou ethniques des élèves admis, comme c'est le cas, nous y reviendrons, dans certains États américains.

* Elles peuvent tenter de rendre plus effective la compétition entre écoles en liant le financement de ces dernières aux effectifs accueillis (et en développant leur autonomie financière) ; le principe général selon lequel "l'argent suit l'élève" est appliqué de manière plus ou moins stricte selon les pays : il est rejeté dans certains (France), assorti de règles strictes dans d'autres, comme c'est le cas en Grande-Bretagne, nous y reviendrons.

* Elles peuvent encourager la différenciation entre écoles, voire l'imposer, puisque le choix n'a de sens que si les écoles sont effectivement différentes ; l'exemple britannique montrera que ce n'est pas évident de stimuler une réelle diversité, qui ne soit pas une simple hiérarchie entre écoles inégales dans la qualité de l'éducation offerte.

* Elles peuvent rendre le choix de l'école plus facile en diffusant une information indépendante sur la qualité des écoles, en participant au ramassage scolaire (etc.).

Il y a donc tout un éventail de politiques susceptibles de concourir au développement du choix, ce qui ne rend pas aisée l'évaluation de telle ou telle, ni les comparaisons internationales.

Les formes anciennes du choix de l'école : Belgique et Pays-Bas

Notons d'emblée que, même si la question du choix de l'école apparaît, nous l'avons évoqué, comme une question d'actualité liée à la montée de l'idéologie libérale, de fait, cette liberté existe depuis longtemps dans un certain nombre de pays européens. C'est notamment le cas en Belgique, où le choix des familles est totalement libre depuis beaucoup plus longtemps et où l'on est en

présence d'un "quasi marché" avec à la fois des financements publics et le libre choix de l'école (Vandenberghe, 1997). Ce montage institutionnel original prend sa source dans le conflit qui a opposé l'Eglise et l'État pour le contrôle de l'éducation, conflit qui a débouché sur un compromis confiant à l'État le soin de financer l'éducation par l'impôt tout en limitant son pouvoir quant au contenu même de la formation, ceci grâce au contrôle des usagers s'exprimant de part leur choix. On est donc en présence d'une organisation mixte où l'État finance les établissements au prorata de leurs effectifs, tandis que les parents et les élèves sont totalement libres de choisir leur établissement. Si les écoles sont en situation de concurrence pour attirer leur clientèle, l'État intervient sur ce "marché", assez peu jusqu'aux années 50, plus souvent depuis, notamment à partir des années 80, avec un souci de rationalisation (il encourage des fermetures et des regroupements d'écoles), mais aussi pour réguler les flux d'élèves et participer à la résolution des désaccords entre les écoles et les usagers, enfin et surtout, pour mettre en place des balises communes par rapport aux objectifs d'apprentissage (cf. le décret de 1997 redéfinissant les missions du système éducatif belge et le rôle propre de l'État, présenté in Beckers, 1998).

La situation belge n'est pas sans évoquer celle des Pays-Bas (Karsten, 1994 ; Teelken, 1999). Là aussi, le choix est une longue tradition, puisqu'il remonte au début du vingtième siècle. Il est inscrit dans la constitution que toutes les familles, quels que soient leurs principes éducatifs et leurs valeurs culturelles et religieuses, doivent pouvoir trouver une école, financée par les fonds publics, permettant d'y satisfaire. A la limite, tout groupe de parents peut proposer la création d'une école, qui doit alors recevoir, si certains critères sont remplis, un financement public. Les possibilités d'"entrées sur le marché" sont donc a priori très ouvertes. L'État est garant de cette liberté d'éducation, qui est largement structurée par les clivages religieux qui marquent la société néerlandaise. Notons à ce propos que, si les écoles d'une certaine manière reprennent cette division de la société selon les appartenances religieuses, elles accueillent par ailleurs un public moins ségrégué socialement puisque par

exemple les petits catholiques de milieu populaire côtoient les petits catholiques de milieu aisé (Ritzen et al., 1997).

Mais l'État est aussi garant de la qualité de la formation dispensée, et c'est au début du siècle (en 1917) que les représentants du monde du travail ont obtenu que l'État finance également toutes les écoles pour s'assurer d'une homogénéité et d'une qualité minimale. L'État finance ainsi une variété d'écoles, gouvernées de manière privée, le plus souvent confessionnelles, mais recouvrant aussi parfois des pédagogies spécifiques ; les écoles publiques sont minoritaires (elles représentent 35% des écoles dans le primaire et 17% dans le secondaire). Le choix des parents est intégral et aucune affectation autoritaire n'est prévue en fonction du lieu de résidence (mais il faut noter que les distances sont petites et le réseau d'écoles très dense). Si les écoles publiques sont tenues d'accueillir tous les enfants, les écoles privées peuvent quant à elles les refuser si leur "vision du monde" n'est pas celle qui prévaut au sein de l'école. La variété et la dissémination des écoles rendent difficile le contrôle de l'État. Il veille néanmoins à la qualification formelle des enseignants et au nombre de matières étudiées (le contenu précis du curriculum étant laissé à la discrétion des écoles). Il peut aussi mettre en œuvre une politique de discrimination positive (Ritzen et al., 1997), ce qu'il a fait depuis les années 70, en donnant des subventions plus élevées aux écoles accueillant un pourcentage important d'élèves défavorisés, et en pondérant différemment le "prix" de chaque élève, un élève de minorité ethnique pouvant entraîner pour l'école une dotation proche du double de celle correspondant à un élève de milieu favorisé (soit 1,9, un enfant néerlandais de milieu défavorisé apportant quant à lui une dotation égale à 1,25). Mais, autonomie des écoles oblige, l'État ne s'immisce pas dans les modalités choisies par les écoles pour utiliser ces fonds, alors même qu'ils ont surtout été alloués à la réduction de la taille des classes, dont on connaît la faible efficacité pédagogique.

Jusqu'à une période récente, le système néerlandais illustre assez bien ce que peut être un "marché" en éducation. Néanmoins, depuis la fin des années

80, alors même que l'autonomie des écoles est encouragée, l'État intervient plutôt davantage, non seulement pour encourager le regroupement d'écoles souvent très petites (la taille moyenne des écoles était tombée à 175 élèves, avec les coûts afférents), mais aussi et surtout pour fixer des objectifs pédagogiques nationaux et par là un programme commun à tous (en 1993). Cette intervention de l'État est semble-t-il perçue par les écoles et les professionnels comme venant équilibrer l'influence souvent très forte des "lobbies" locaux, religieux ou représentants des parents. On peut également noter que contrairement au modèle théorique d'un marché voué à la satisfaction des désirs des consommateurs, la définition des contenus semble bien rester dans les mains des professionnels, qui ne seraient guère à l'écoute des "usagers" ; et le système néerlandais ne se caractérise pas par une fréquence particulière d'écoles innovantes, les parents ne semblant pas d'ailleurs pousser dans ce sens, leur satisfaction par rapport au système actuel étant assez élevée (Louis et van Velzen, 1991).

L'inscription du choix dans une politique éducative globale : l'exemple britannique

En Grande-Bretagne, c'est un an après l'arrivée au pouvoir des conservateurs que l'Education Act de 1980 engage une restructuration du système éducatif qui est considérée comme une "mise en marché" (Edwards et Whitty, 1994). Les droits des parents y sont accentués : alors qu'ils sont par ailleurs membres des instances locales qui gèrent les écoles ("*school governing bodies*"), on souligne qu'ils ont le droit d'exprimer une préférence quant à l'école désirée, obligation étant faite aux écoles de fournir aux familles une information sur les critères d'admission. Cette orientation s'accroît en 1982, une réglementation spécifiant que les LEA, qui jusqu'alors régissaient les choix des familles, ont à se justifier quand elles ne suivent pas leurs demandes. Un dispositif d'"*Assisted Places Scheme*" est par ailleurs mis en place : les meilleurs écoles privées se voient subventionnées pour allouer un certain

nombre de places à offrir à des élèves sélectionnés par leur soin, l'idée étant de promouvoir par cette voie des enfants de milieu populaire.

L'*Education Act* de 1988 va accentuer la thématique du choix. Le choix parental est encouragé par la libéralisation complète des règles d'inscription dans les écoles. Pour informer les parents, le gouvernement met en place la diffusion systématique du résultat des écoles aux examens nationaux (les "*League Tables*", qui ne sont pas des mesures d'efficacité, il faut le souligner, mais des scores bruts, qui ne sont donc pas indépendants du profil du public des écoles). Par ailleurs, le gouvernement cherche à "rognier" le plus possible le pouvoir de cet échelon intermédiaire qu'étaient les LEA : il accorde l'autorisation, aux écoles qui le souhaitent (après un vote des parents), de se soustraire au pouvoir des autorités locales, et à recevoir leurs subventions directement de l'administration centrale (devenant ainsi des "*Grant-Maintained Schools*").

Par ailleurs, le financement des écoles devient largement dépendant du nombre d'élèves que l'école réussit à attirer (85% de leur dotation est proportionnelle au nombre d'élèves), et les LEA perdent beaucoup de leur pouvoir d'apporter une aide en fonction de besoins spécifiques ou passagers. Une meilleure efficacité est censée découler de cette plus grande autonomie accordée aux écoles, autonomie par ailleurs renforcée par le développement du "management local des écoles" ("*Local management of schools*"). Les écoles recevront directement 85% de leur budget total (incluant les salaires des enseignants), les LEA en récupérant 15% pour les services offerts à toutes les écoles. Ce mode de financement, dépendant à présent du nombre d'élèves, équivaut, d'une certaine manière, à l'introduction d'un système de "vouchers virtuel", puisque les écoles ne rencontrant pas de clientèle seront amenées à fermer. Avant la loi de 1988, les LEA exerçaient un certain pouvoir sur le nombre d'élèves des écoles de leur secteur : celles-ci avaient droit à un nombre d'élèves fixé par référence aux chiffres (maxima) d'inscrits enregistrés en 1979/80, sachant que les LEA pouvaient autoriser les écoles à accueillir moins d'élèves (dans la limite de 20%), ou au contraire de fixer des limites supérieu-

res, en fonction des variations des effectifs de la communauté. La loi de 1988 leur enlève ce pouvoir de régulation des flux, et instaure d'”open enrolment” : ce sont les écoles qui, en fonction des demandes familiales détermineront leurs effectifs, la seule contrainte étant le chiffre maximal observé en 1979-80. Dans un contexte de chute des effectifs³⁷, cette réglementation laisse augurer la fermeture d'un certain nombre d'écoles.

Enfin, c'est à cette époque (mesure annoncée en 1986, mise en œuvre en 1988) que l'État encourage la création de “collèges technologiques urbains” (*City Technology Colleges*) ; organisés par des équipes indépendantes et recueillant, en plus d'un financement public, des fonds venus des entreprises, ils sont censés se spécialiser dans l'innovation scientifique et technologique, et attirer par cette spécificité une clientèle large. C'est ce même objectif de diversification de l'offre scolaire que l'on retrouve en 1993, avec l'introduction de la possibilité pour les écoles de sélectionner 10% de leurs élèves sur la base de critères spécifiques (pour des options telles que la musique, le sport...). Il reste à savoir, nous y reviendrons, si cette spécialisation ainsi préconisée n'est pas que la face “présentable” d'une sélection accrue.

Ces cinq volets (*Assisted Place Scheme, Grant-Maintained Schools, Local Management of Schools, City Technology College et Open Enrolment*) ne vont pas jusqu'à instaurer un “vrai” marché mais on entend bien ainsi casser le monopole des LEA en matière d'offre éducative (monopole qui aurait produit à la fois uniformité et baisse de niveau) et libérer les initiatives des écoles et la responsabilité des parents. Bref, il s'agit bien d'engager un

³⁷ On peut souligner la concomitance, en France comme en Grande-Bretagne, entre ces grands infléchissements des politiques éducatives et de grands tournants démographiques. Le développement des écoles complètes (ou du collège) coïncide avec une forte extension des populations scolaires ; la solution la plus simple pour faire face à cette “explosion scolaire”, étant la structure unique. A l'inverse, la thématique du choix coïncide avec un repli démographique. C'est très net en Grande-Bretagne : alors que dans l'après-guerre, le souci dominant était de trouver une place pour chaque enfant, la baisse du nombre d'enfants à partir de 1975, et l'abondance de places qui en découle rendaient plus difficile de s'opposer aux demandes de choix des familles (Walford, 1994).

processus de “marketisation” grâce à cette palette de mesures considérées comme dotées des mêmes vertus qu’un système de “bons d’achats” (l’ensemble constituant un “*virtual voucher system*”), dont étaient partisans les plus ardents partisans du marché. Mais cet ensemble de mesures convergentes co-existe, dans la politique éducative des années 80-90, avec un mouvement de prime abord contradictoire de reprise en main par l’État en matière de contenus. Rappelons en particulier que l’Education Act de 1988 introduit la notion de programme national (National Curriculum).

La variété des dispositifs de choix : l’exemple américain

Les Etats-Unis illustrent bien la variété des systèmes de choix possibles, depuis les “*Magnet*” ou les “*Charter schools*” jusqu’aux “*vouchers*”. Alors que prévaut théoriquement un système de type carte scolaire pour le recrutement des écoles publiques (sachant que 12% des élèves sont scolarisés dans le privé payant), un certain nombre d’États ont expérimenté des systèmes de choix de l’école par les parents, qui diffèrent par deux paramètres essentiels : le degré de liberté (ou au contraire d’encadrement) des choix des familles d’une part, le degré de liberté (d’organisation ou de sélection des élèves) laissé aux écoles d’autre part.

		Choix des élèves	
		Libre (privé)	Contraint (par règles nationales)
Organisation des écoles	Indépendantes (pas de règles imposées)	Ecoles totalement privées, <i>Vouchers</i>	<i>Magnet schools</i> (originelles), programmes inter-district de choix
	Règles de sélection fixées par l’État	<i>Vouchers</i> finalisés, la plupart des <i>Magnet et Charter schools</i>	Ecoles publiques relevant d’un <i>zoning</i> traditionnel

(tableau extrait de Witte, 1996).

Certains de ces systèmes de choix valorisent explicitement l'équité, ce souci apparaissant beaucoup plus marqué qu'au Royaume-Uni. C'est le cas, par exemple, des "*Magnets schools*" (dont se sont inspirés les Britanniques avec les *City Technology Colleges*), écoles dotées d'atouts spécifiques, perçues comme devant améliorer la formation des enfants des minorités ethniques et des milieux populaires. Les premiers essais de "*busing*" (transporter les enfants des quartiers pauvres dans les écoles des quartiers plus aisés) remontent à plus de trente ans. Ce système est perçu comme relativement acceptable dans la mesure où la grande majorité des enfants subissent déjà la contrainte des transports scolaires ; par exemple (Walford, 1994), dans le district de Charlotte-Mecklenburg,³⁸ plus de 80% des enfants prennent le bus pour aller en classe, et on acceptera que 10-20% d'entre eux le fasse à des fins de déségrégation. Mais il y a eu beaucoup de résistance au "*busing*", et les "*Magnet schools*" sont apparues comme une alternative. Implantées le plus souvent dans les centres populaires des grandes villes, proposant une spécialisation dans un domaine (dès lors qu'elles se situent au niveau de la "*high schools*"), elles étaient censées attirer des enfants autres que ceux du secteur et donc avoir un recrutement moins ségrégué. Mais de fait, si elles ont retenu un peu les enfants de classe moyenne des quartiers populaires, elles auraient contribué à vider les écoles environnantes de leurs meilleurs élèves.

Un certain nombre d'Etats ont conçu des procédures encadrant le choix de l'école, qui varient notamment dans leur complexité (cette dernière tendant à les rendre plus sélectif socialement), et quant au poids accordé au dossier scolaire de l'élève. Certains de ces systèmes de "choix contrôlés" s'affichent explicitement soucieux d'équité (le plus connu étant à cet égard celui de Boston). En général, les écoles n'ont plus de zone de recrutement, les parents sont informés sur toutes les écoles existantes et émettent des vœux ; le recrutement peut alors se faire par tirage au sort, ou par les écoles elles-mêmes ;

³⁸ Ce district fut un des pionniers de la politique du *busing* avant d'y renoncer, probablement à tort, pour une politique fondée sur les *Magnet schools* (voir ci-dessous).

parmi les critères d'acceptation de la part des écoles, il peut y avoir des quotas ethniques ou sociaux, mais aussi la distance au domicile de l'enfant, la présence de frères et sœurs... Ainsi, à Minneapolis (Glazerman, 1998), un système de choix existe depuis 1970 (initialement mis en place pour lutter contre la ségrégation raciale). Tel qu'il est organisé depuis 1989, il concerne la totalité des écoles publiques, et, dès l'entrée du primaire, tous les parents ont un choix à faire (avec trois vœux) ; une information est dispensée aux familles, où l'on s'efforce de faire ressortir la singularité des écoles (et pas seulement leur efficacité scolaire). C'est l'administration qui affecte les élèves en fonction de leur choix, tout en respectant plusieurs contraintes : les écoles ne doivent pas s'écarter de plus de 15% de la proportion élèves blancs/non blancs du district, tandis que certains enfants ont de fait priorité (programmes spécifiques, frères et sœurs dans l'école...). Pour l'affectation aux écoles par rapport auxquelles les demandes excèdent les capacités d'accueil, on procède par tirage au sort.

Un système de choix très encadré fonctionne également à New York, pour ventiler les candidats aux nombreuses "*Magnet schools*" de la ville (Crain, 1993). Un premier principe a été de faire en sorte que ces écoles n'"écrèment" pas tous les meilleurs élèves des *compréhensives schools*, et on a donc imposé qu'elles ne recrutent pas plus d'un sixième de leurs effectifs parmi les élèves ayant un niveau en lecture situé un écart-type au dessus de la moyenne (des élèves de la 7^{ème} année), et pas moins d'un sixième parmi ceux se situant au contraire à un écart-type en dessous de ce niveau moyen. En outre, toutes ces écoles doivent recruter la moitié de leur effectif par tirage au sort, pouvant par contre choisir l'autre moitié (en respectant les quotas par niveau scolaire ci-dessus). Pour rendre le plus ouvert possible le processus de choix, tous les élèves se voient proposer des formulaires, à remplir même s'ils préfèrent aller dans la *comprehensive school* de leur secteur (ce que feront près d'un cinquième d'entre eux), et un dossier d'information sur les différentes "*Magnet schools*". Au total, ce sont 62% des élèves qui choisiront une "*Magnet school*", dont les deux tiers obtiendront satisfaction (les autres allant dans des écoles

spécialisées ou dans l'école du secteur). Ce système complexe d'admission est géré par le "*Education testing service*" de la ville.

Dans ces différents systèmes de choix contrôlés, l'État (l'administration scolaire) est très présent. Une alternative radicale (au moins en théorie) consiste à mettre sur pied un marché où les consommateurs vont pouvoir choisir librement, le rôle essentiel de l'État étant de veiller à ce que les inégalités économiques n'obèrent pas les possibilités d'instruction de certains enfants. Il le fait par le système des "*vouchers*". Ce système fut défendu notamment par l'économiste américain Friedman dès 1955 et développé par Jencks en 1972. Il est utile de s'arrêter un instant sur ce système des "*vouchers*" qui a constitué la matrice de beaucoup des systèmes de choix qui se sont développés aux Etats-Unis, et constitue encore aujourd'hui une référence pour les théoriciens partisans du marché, mais, nous allons le voir, un marché qui peut être fortement régulé. Avec la mise en place de *vouchers*, on entend rendre effectif un marché de l'éducation : chaque enfant reçoit un bon qui peut être utilisé pour accéder à toute école agréée par l'État (sur la base de sa conformité à des règles minimales). Les familles sont censées rechercher les meilleures écoles, qui ainsi prospèrent tandis que les écoles désertées ferment. L'État a alors un triple rôle : dispenser les subsides, agréer les écoles et faire fonctionner le tout en s'assurant que l'information sur les écoles circule, en réglant les litiges entre offreurs et consommateurs, en vérifiant que tous les enfants ont accès à une école agréée. Il peut aussi mettre en œuvre une discrimination positive par rapport à certains enfants, en leur donnant des bons de plus grande valeur, ou encore intervenir plus directement sur le fonctionnement du marché en obligeant les écoles les plus demandées à choisir les élèves par des systèmes de tirage au sort plutôt que de les sélectionner sur une base scolaire ou sociale.

Les systèmes concrets de *vouchers* peuvent donc différer par des facettes variées : la répartition des financements, la régulation du système, la gestion de l'information, avec à la clef des objectifs et des effets évidemment très différents (d'où l'expression de *vouchers* "finalisés"). Mais ce système est-il à

même de réguler l'offre de formation ? Au moins pour ce qui est de l'enseignement obligatoire, les subsides de l'État étant nécessairement limités, on voit mal qu'il débouche sur une extension infinie du nombre d'écoles (ce qui serait pourtant conforme à la logique d'un "pur" marché), à moins qu'il ne s'agisse d'écoles financées exclusivement sur fonds privés, mais éligibles néanmoins sur le marché des *vouchers*. De même, dans le cadre de l'enseignement obligatoire, dans la mesure où la scolarisation de tous les enfants doit être assurée, il peut y avoir collusion entre les écoles d'une zone donnée pour augmenter leurs tarifs, l'État étant alors contraint à augmenter la valeur des "vouchers". Le système des *vouchers* ne saurait donc à lui seul réguler le jeu de l'offre et de la demande.

Depuis les années 70, différents systèmes de *vouchers* ont été expérimentés dans divers États américains. Un des plus anciens est celui d'Alumn Rock (Californie). Il était prévu que les écoles où la demande excédait l'offre choisissent les élèves par tirage au sort. Si la satisfaction des usagers s'en est trouvé accrue, on n'observa guère d'amélioration des performances, et le coût de la gestion d'un tel système est apparu élevé. Arrêtons-nous sur l'important dispositif mis en place à Milwaukee depuis 1990 (mais on pourrait aussi décrire le système, très proche, de Cleveland). Son originalité est d'avoir été conçu pour permettre aux enfants de milieu défavorisé de fréquenter les écoles privées payantes (dont la meilleure efficacité avait été établie par ailleurs par un certain nombre de recherches), du niveau primaire à la fin du secondaire. Quand ces écoles se portent volontaires pour accueillir des élèves porteurs de *vouchers*, elles doivent les admettre jusqu'à hauteur de la moitié de leurs effectifs, par tirage au sort et sans discrimination ; elles sont alors subventionnées lorsqu'elles accueillent un élève de milieu populaire (à hauteur de ce que l'État débourse pour la scolarité d'un élève dans le secteur public). Il s'agit donc d'un système où l'État contrôle à la fois l'éligibilité des élèves et leur mode de sélection par les écoles. Par contre, les exigences requises des écoles participant au système apparaissent minimales, non nulles certes mais bien moins fortes

que celles qui portent sur les écoles publiques. L'importance des effectifs concernés a cru de manière spectaculaire de 1990 à 1999, ce qui atteste la popularité de ce système. Nous reviendrons dans la partie IV sur les évaluations qui en ont été faites (Witte, 1998, notamment), dont les conclusions restent au demeurant controversées (Greene, 1996).

On pourrait multiplier à l'infini les exemples illustrant la variété des systèmes de choix mis en place aux Etats-Unis, qui relèvent le plus souvent de l'initiative du niveau local (districts et États), à la différence de la Grande-Bretagne où une politique nationale a été impulsée en la matière. Notons néanmoins que, en pratique, les "*vouchers*" servent à financer la scolarité dans des écoles privées payantes, puisqu'il n'y aurait pas besoin de tels bons pour assurer le choix entre écoles publiques. Si un tel système se généralisait, les écoles publiques seraient mises dans l'incapacité d'entrer en concurrence sur un marché qui fonctionnerait exclusivement à l'avantage des écoles privées, au moins dans l'esprit de ses promoteurs. Sans aborder ici la question de leurs effets, on peut souligner que si ces systèmes ont été mis en place pour permettre aux usagers mécontents du service public de trouver une solution dans les écoles privées, on n'a jamais assisté à une fuite massive des écoles publiques : environ 7% des familles éligibles ont utilisé cette possibilité à Milwaukee, des chiffres voisins ayant été enregistrés dans d'autres programmes. Il reste que ces chiffres peuvent être lus non pas comme un signe de satisfaction envers l'école publique du secteur, mais comme un signe de résignation, de manque d'information ou d'indifférence. Une chose est sûre, de nombreux systèmes peuvent être imaginés, entre le choix intégral non régulé et la réglementation étatique, la question restant ouverte du coût et des effets de systèmes souvent lourds à gérer.

Ce tour d'horizon des politiques proposées par les différents Etats en matière de choix de l'école ou d'autonomie met en lumière la grande variété des dispositifs possibles dans l'un comme dans l'autre cas. D'abord l'ampleur de l'autonomie et de la liberté de choix peuvent varier, en sorte qu'on a l'impression qu'aucun pays ne se comporte comme s'il existait un degré optimum à cet égard, mais seulement une direction optimale que chacun emprunte en tenant compte des caractéristiques nationales. Ensuite, l'esprit des systèmes peut varier : à Millwaukee, on cherche à faire échapper quelques enfants de pauvres à leur destin, dans une optique de type caritatif, alors qu'à Minneapolis, on organise la déségrégation de l'ensemble des élèves, également par un système de choix. Enfin, une opposition structurante existe entre les systèmes qui misent sur un petit nombre d'établissements très autonomes et à recrutement libre (comme les *Magnet* ou les *Charter schools*, qui visiblement rencontrent un succès assez vif dans leur rôle de soupapes de sécurité), et ceux qui s'adressent à l'ensemble des établissements d'un système scolaire.

Par ailleurs, des différences existent dans l'accompagnement par la tutelle administratives de ces dispositifs. Il y a autant de lois organisant l'existence des *Charter schools* que d'Etats américains : varient leur degré d'autonomie, la fréquence des contrôles, le nombre total de charter possibles dans l'État, les organismes autorisés à en ouvrir ... La nature de la tutelle sur les établissements autonomes diffère également : il n'y a pas d'inspection aux Etats-Unis alors qu'elle est sans doute la pièce maîtresse de la tutelle en Angleterre. On peut cependant en distinguer deux grandes familles : les tutelles qui procèdent seulement par mesure des résultats et incitations (comme au Texas) et celles qui, à la fois, mesurent les résultats et examinent la validité des processus mis en œuvre (comme en Angleterre ou à Minneapolis).

On va voir que les politiques mises en place en France relèvent encore d'un autre type et s'inscrivent dans une autre forme de régulation.

3.2. Les politiques en France

Alors que le choix de l'école et l'autonomie des établissements ont été mis en place ensemble dans certains pays, ces deux politiques sont disjointes en France, y compris dans leur temporalité. La seconde a commencé dans les années 70, l'autonomie atteignant son état actuel par la loi d'orientation de 1989. En revanche, l'assouplissement de la carte scolaire a été autorisé à titre expérimental en 1983, mais s'est manifestée récemment la volonté de l'encadrer davantage.

3.2.1. Les politiques d'accroissement de l'autonomie des établissements

Décentralisation et démocratisation des institutions scolaires

Les lois de décentralisation des années quatre-vingt s'inscrivent dans un processus global d'émergence d'une nouvelle logique d'Etat que Bernard Charlot schématise ainsi (Charlot, 1994). Pour l'Etat développeur des années de croissance, la régulation des flux scolaires s'organisait par référence aux "besoins économiques" du pays définis dans le plan quinquennal qui privilégiait une perspective centralisée. La crise économique qui touche très inégalement les régions et les secteurs d'activité met en évidence la nécessité d'ajuster, dans une certaine mesure, l'appareil de formation aux évolutions démographiques et aux possibilités d'insertion qui peuvent varier fortement dans le temps et dans l'espace. L'Etat doit donc davantage assumer un rôle régulateur en facilitant ces efforts d'ajustement par des mesures de décentralisation et de déconcentration qui transfèrent son pouvoir vers des échelons régionaux et locaux.

S'il paraît politiquement acceptable de faire évoluer le système éducatif en ce sens, c'est aussi, on l'a vu, parce que la confiance dans la capacité de

l'Etat central à résoudre les problèmes d'échec et d'inégalité à l'école était fortement ébranlée à la fin des années 70. Il n'en reste pas moins que dans une société où la démocratisation de l'enseignement a longtemps été assimilée à l'unification nationale des structures scolaires et où le caractère national des programmes et des diplômes reste considéré comme une garantie de plus grande "égalité des chances", l'accroissement de l'autonomie locale éveille des craintes d'accroissement des inégalités ou de "subordination de l'action éducative à des préoccupations de politique locale", comme le souligne notamment Luc Soubré dans le rapport intitulé *Décentralisation et démocratisation des institutions scolaires* qu'il remet au ministre de l'Éducation en 1982. Il y traite des précautions à prendre pour réussir à "*enclencher la dynamique décentralisatrice porteuse d'initiative, de créativité et d'efficacité*" mais aussi à "*mettre en place les mécanismes régulateurs et correcteurs des risques d'accroissement des inégalités socioculturelles*". A ce sujet, il importe selon lui de limiter le rôle des collectivités territoriales à des "*projets éducatifs complémentaires des actions de formation, ne se substituant en aucun cas à elles*" et souligne que "*le niveau de l'établissement doit être privilégié*". Il précise que "*le statut d'établissement public*" constitue "*un rempart contre toute transformation qui amènerait une régie ou une tutelle directe de la collectivité locale*".

C'est bien ce double souci de moderniser le système éducatif et de préserver ses missions d'intérêt général en le protégeant des abus des pouvoirs locaux qui permet de neutraliser les oppositions politiques et qui inspire largement les lois de décentralisation appliquées à l'Éducation nationale (lois du 7 janvier 1983, du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985, décret du 30 août 1985). Les collèges et les lycées deviennent ainsi des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dont les compétences en matière pédagogique portent notamment sur :

- l'organisation de l'établissement en classes et groupes d'élèves et les modalités de répartition des élèves,

- l'emploi des dotations en heures d'enseignement mises à disposition de l'établissement dans le respect des obligations résultant des horaires réglementaires,
- l'organisation du temps scolaire et les modalités de la vie scolaire,
- l'ouverture de l'établissement sur son environnement social, culturel et économique,
- les activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires organisées par une collectivité territoriale au sein de l'établissement.

Ces changements s'inscrivent dans le prolongement de la loi Haby (1975) et de ses décrets d'application (1976) qui affirmaient déjà pour les collèges et les lycées le principe d'une autonomie pédagogique concernant l'organisation en classes et groupes, l'emploi du contingent d'heures ainsi que le choix des activités facultatives. Leurs répercussions dans les établissements scolaires ne font guère l'objet de travaux approfondis. Au milieu et à la fin des années 80, les débats se focalisent bien davantage sur l'objectif national des 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, sur la suppression du palier 5^{ème} et sur les remous que suscite l'évolution rapide des flux d'élèves dans le second degré.

Cette entreprise d'élévation des niveaux d'études des élèves aurait pu d'emblée être reliée aux progrès attendus de l'autonomie des établissements mais, avant 1989, ce lien n'apparaît pas du tout dans les instructions adressées aux enseignants. A ce sujet, il est tout à fait significatif que les instructions de 1985 aux personnels des collèges soulignent à plusieurs reprises la nécessité de progrès pédagogiques favorisant la réussite de tous – *“on n'oubliera jamais que tous les élèves sont appelés à réussir selon des formes des rythmes divers”* - sans jamais la relier à l'élaboration d'un projet et d'une politique d'établissement. C'est au contraire la responsabilité individuelle des enseignants qui est soulignée dans des formules telles que : *“le choix des méthodes et des*

démarches relève de la responsabilité du professeur, sous réserve que soient atteints les objectifs et acquises les connaissances”. De même, le fait que le collège soit devenu établissement public local d’enseignement est évoqué en ne disant pas un mot sur son autonomie pédagogique et en rappelant le rôle de l’État (p. 337) : “(le collège) est un établissement doté d’une personnalité juridique, dans lequel vivent et travaillent des personnels et des élèves. (...) L’État, compte tenu de sa mission d’organisation du service public de l’enseignement, conserve notamment la définition des orientations pédagogiques et des programmes d’enseignement ainsi que le recrutement, la formation et la gestion des personnels.”. Pour les personnels des collèges à qui étaient adressées ces instructions, rien n’indiquait que l’émergence de politiques d’établissement autonomes était à l’ordre du jour. Sachant que, par ailleurs, les obligations de service des enseignants restent définies en nombre d’heures de cours, on peut se demander si l’absence de débat sur l’autonomie pédagogique des établissements ne traduisait pas l’absence de changements tangibles susceptibles d’alimenter un débat sur ce thème durant la deuxième moitié des années quatre-vingts... (Broccolichi, Ben-Ayed, 2001).

La loi de 1989 et le projet d’établissement : l’autonomie au service des objectifs nationaux

La loi d’orientation de 1989 met fin à cette période de latence des débats et des textes portant sur l’autonomie pédagogique des établissements scolaires quoique le signifiant “autonomie pédagogique” n’y figure pas. S’y trouvent signifiées en effet les modalités de l’autonomie pédagogique et ses bornes nationales par le biais du lien qui doit exister entre le projet d’établissement élaboré par les membres de la communauté éducative et les objectifs nationaux. Dans la loi de 1989 et la circulaire d’application de 1990 qui précise les procédures d’élaboration, de présentation et de validation du projet d’établissement, il est bien précisé que celui-ci doit “garantir la mise en œuvre et le respect d’orientations définies par les autorités de l’Éducation nationale”, qu’il “permet à chaque établissement d’apporter sa contribution à la réalisation des

objectifs nationaux”, ou encore qu’il “*traduit, pour mieux les assurer, les objectifs nationaux dans leur contexte particulier*”.

Si l’on admet que l’entrée dans une logique de projet dépend (entre autre) des degrés de liberté accordés aux acteurs dans le choix des objectifs et de leur degré d’adhésion aux objectifs qui leur sont imposés, on ne pourra comprendre le sort fait au projet d’établissement dans les collèges et lycées sans le relier aux particularités des objectifs qu’il a d’emblée l’obligation de servir d’après la loi de 1989. Dans l’article 1 de cette loi, l’accent est mis d’entrée sur la nécessité d’assurer “*l’acquisition d’une culture générale et d’une qualification (...) à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle et géographique*”. A la fin d’une décennie marquée par la forte aggravation du chômage des jeunes ayant les plus faibles niveaux d’études, il est compréhensible que la loi de 1989 insiste sur la nécessité de garantir à chacun le droit à l’éducation et à la formation qui permet notamment de “*s’insérer dans la vie sociale et professionnelle (et) d’exercer sa citoyenneté*” L’objectif des 80% d’une classe d’âge au niveau du baccalauréat dans les dix ans à venir y est officialisé et étendu à celui de conduire l’ensemble d’une classe d’âge au minimum au niveau d’un CAP ou d’un BEP. Et “*tout élève qui, à l’issue de la scolarité obligatoire, n’a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir poursuivre des études afin d’atteindre un tel niveau*” (article 3).

En référence à l’état du système scolaire à la fin des années quatre-vingts, ces objectifs sont extrêmement ambitieux et il est à première vue surprenant de trouver aussi peu d’indications précises sur ce qui devrait permettre de les atteindre. Quelques précisions sont données sur l’organisation de la scolarité en cycles dont la durée est fixée par décret, mais la loi comporte surtout l’énoncé de principes généraux du type : “*Pour assurer l’égalité et la réussite des élèves, l’enseignement est adapté à leur diversité par une continuité éducative au cours de chaque cycle et tout au long de la scolarité*”. Le flou concernant les modalités de réalisation des changements visés s’explique dans l’article 18 par le rôle attribué au projet d’établissement devenu

obligatoire : *“Il définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux. Il fait l’objet d’une évaluation. Il précise les activités scolaires et périscolaires prévues à cette fin”*. (article 18). Les membres de la communauté pédagogique qui *“rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l’établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à la formation des élèves”* sont associés à l’élaboration du projet. Celui-ci est *“adopté par le conseil d’administration ou le conseil d’école qui statue sur proposition des équipes pédagogiques pour ce qui concerne la partie pédagogique du projet”*.

Dans la circulaire d’application de 1990 ainsi que dans le plan de modernisation de l’Éducation nationale, le projet d’établissement est ainsi présenté comme le pivot de l’effort collectif d’adaptation à la diversité des élèves. C’est au chef d’établissement – représentant local de l’État - de relier aux objectifs nationaux les idées d’action nées des discussions de la communauté et d’impulser ainsi l’élaboration d’un projet d’établissement dont une première version doit ensuite obtenir l’aval des autorités académiques avant que le conseil d’administration ne puisse l’adopter sous sa forme définitive en tenant compte d’éventuelles observations. De cette façon, l’État fixe les grands objectifs, et contrôle leur respect dans le texte d’un projet d’établissement qui permet à chaque établissement *“d’apporter sa contribution à la réalisation des objectifs nationaux tout en prenant en compte la diversité des publics scolaires et des situations d’enseignement”* (circulaire d’application de 1990).

Suite au “Nouveau contrat pour l’école”, sous le ministère Bayrou, la nouvelle organisation des classes de 6^{ème} fait l’objet d’un arrêté qui précise :

“Dans le cadre de son autonomie pédagogique, chaque établissement utilise les moyens d’enseignement qui lui sont attribués pour apporter des réponses adaptées à la diversité des élèves accueillis, en organisant notamment des enseignements en effectifs allégés ou en recourant à toute forme de diversification pédagogique... En vue de remédier à des difficultés scolaires importantes,

le collège peut mettre en place des dispositifs de consolidation des acquis des élèves, ou bien organiser de façon dérogatoire et temporaire une division différenciée dont les horaires et les programmes peuvent être spécialement aménagés sur la base du projet pédagogique.”

A propos du contrôle que les autorités académiques doivent opérer sur les projets d'établissement, le ministre Allègre stipule dans la circulaire n°98-263 du 29 décembre 1998 :

“Le projet d'établissement (...) est l'instrument de l'autonomie reconnue aux écoles et l'expression de leur responsabilité. L'espace d'initiative et d'adaptation que l'État leur consent doit être respecté, c'est pourquoi les services académiques se garderont de tout contrôle a priori de pertinence et d'opportunité, tout en exerçant un contrôle de légalité par rapport aux objectifs nationaux.”

3.2.2. Les politiques d'assouplissement de la carte scolaire

La carte scolaire du premier cycle de l'enseignement secondaire a été mise en place par le ministre Christian Fouchet dans la circulaire du 3 mai 1963. Elle est déterminée en fonction de la densité de population et des réseaux de transports. Elle a pour but de créer un service public de proximité accessible aux enfants de toutes origines sociales et géographiques. Le découpage des académies en secteurs est décidé par le ministre de l'Éducation nationale sur propositions des recteurs et après avis des commissions académiques de la carte scolaire instituées par le décret du 8 décembre 1964.

Devant les difficultés à gérer des flux d'élèves de plus en plus importants, le décret N° 71-449 du 11 juin 1971 (annexe XIII) détermine des secteurs de recrutement pour les collèges et des districts pour les lycées qui correspondent en principe à une zone de desserte du domicile des élèves. Conjointement, l'ouverture et la fermeture des classes sont subordonnées à l'évolution

démographique des populations scolaires des secteurs et districts. Le domicile des parents n'est pas le seul critère d'affectation dans le cas où certains enseignements n'existent pas dans son collège de secteur.

Le décret 83-11 du 3 janvier 1980 sur l'organisation et la déconcentration de la carte scolaire reprend la définition des secteurs et des districts et introduit pour certains enseignements des zones de desserte académiques, interacadémiques voire nationale. L'article 6 introduit la notion de dérogation dans un autre établissement en fonction des places disponibles.

Dans une lettre aux recteurs des académies concernées par les expériences d'assouplissement de la carte scolaire datée du 18 novembre 1985 – donc après qu'elles aient commencées, le ministre Chevènement indique les principes qu'elles doivent respecter :

- Les familles domiciliées dans l'ancien secteur de recrutement ont une priorité absolue d'affectation.
- Le choix des familles est ouvert entre trois ou quatre collèges.
- Les fluctuations d'effectifs doivent rester dans la limite des places disponibles.
- Une commission locale d'harmonisation est mise en place pour réguler les flux d'élèves en examinant les demandes de dérogation suivant les critères connus (Bosson, 1999).

Les expériences d'assouplissement de la carte scolaire dans certaines académies font l'objet de deux circulaires émanant de la direction des lycées et collèges datées du 16 avril 1987. L'une (n°84-115) précise que les parents ont le choix entre trois collèges dans la zone de desserte de leur domicile. L'autre (n°87-114) souligne que ces expériences doivent se faire en concertation approfondie avec les collectivités territoriales, les associations de parents d'élèves, les chefs d'établissement et les enseignants :

- Les parents d'élèves afin qu'ils puissent aussi contribuer à l'information auprès des familles.

- Les collectivités territoriales en raison de leurs compétences en matière de schéma prévisionnel des formations, de constructions d'établissement, de transports scolaires et en matière de modification de la carte scolaire.

Elles doivent s'accompagner de mesures propres à valoriser des établissements délaissés pour corriger ce qui est qualifié "*d'effets souvent injustes de certains jugements rapides*".

L'assouplissement de l'affectation en lycée est plus complexe car il faut tenir compte de la diversité des enseignements offerts et de l'orientation des élèves. Seules quelques expériences sont mises en place en 1987 dans des "districts rénovés" qui ne devraient pas mettre les établissements en concurrence mais plutôt en collaboration et en complémentarité en tenant compte du schéma prévisionnel régional de formation. Ces expériences doivent améliorer l'utilisation du service public pour les familles et réduire les inégalités entre établissements.

Dans la circulaire n°87-389 du 7 décembre 1987 préparant la rentrée 1988, le ministre revient sur les thèmes précédents et souligne l'importance de l'information aux parents. Il formule des recommandations, mais pas de consignes précises, concernant l'organisation de réunions et l'utilisation de la presse locale, par exemple.

A partir de la fin des années quatre-vingts, les redécoupages de secteurs ou de districts se négocient localement sous l'égide des autorités académiques sans faire l'objet d'un enregistrement au niveau national. Les critères de dérogation ne font pas non plus systématiquement l'objet d'une réglementation nationale. Ainsi le critère "rapprochement des frères et sœurs" peut être retenu dans une académie (Lille) et pas dans une autre (Dijon).

D'après le décret n°90-448 du 14 juin 1990 relatif à l'orientation et l'affectation des élèves, l'affectation tient compte du projet personnel de formation et de l'évaluation de ses résultats, notamment pour les classes du second cycle du second degré. Ces affectations ne sont pas soumises à dérogation mais acceptées par les chefs d'établissement en fonction des places disponibles, tandis que la création de nouvelles divisions est du ressort de l'inspection académique (Bosson, 1999).

Les dérogations doivent continuer à être demandées à l'inspection académique dans tous les cas non prévus par les textes en exposant les motifs. Le dossier est étudié devant une commission composée de responsables académiques, de chefs d'établissement et de délégués des parents d'élèves. Les dérogations sont acceptées ou refusées selon que les motifs invoqués sont jugés recevables et non contraires à la constitution ou à l'esprit de l'école républicaine : difficultés de transports en zones rurales, obligations professionnelles des parents, santé de l'élève...

Dans la circulaire n°98-263 du 29 décembre 1998, le ministre Claude Allegre déplore la hiérarchisation excessive entre établissements ainsi que les fortes différenciations entre classes : *“la ségrégation sociale qui en découle creuse les inégalités et cela est contraire à l'idéal de l'École républicaine”*. Il en déduit la nécessité de *“mieux équilibrer la carte scolaire”* et de mieux assurer *“la régulation des flux d'élèves”* :

“L'objectif doit être celui de préserver ou d'instaurer une mixité sociale, autant qu'il est possible. Cet objectif peut impliquer, là où il y a nécessité, une révision du découpage de la carte scolaire et, en tous cas, un examen attentif des demandes de dérogation, une interdiction absolue de toute concurrence entre établissements. A cet égard, vous prendrez langue avec les responsables des établissements privés sous contrat pour qu'eux aussi agissent dans le sens des principes du service public auquel ils sont associés.”

Cette circulaire appelle au respect des principes fondamentaux du service public au sein des établissements scolaires en visant notamment “*la mise en place de certaines options ou de la constitution de classes à profil particulier, dont la motivation n’est pas toujours fondée principalement sur les objectifs pédagogiques.*” : “la carte des options constitue un outil d’équilibre entre les établissements scolaires : elle doit être un instrument de cohérence et de rationalisation de l’offre. Il est donc essentiel que les autorités académiques maîtrisent cet outil, tant dans l’enseignement public que pour les établissements privés sous contrat.” (Bosson, 1999).

Les différences entre les politiques implantées dans les pays anglo-saxons et en France sont importantes. Il existe une voie française de la modernisation de l’État. Cette voie française consiste à encadrer davantage les libertés, celle des usagers dans le cas du choix de l’école, celle des établissements dans le cas de l’autonomie. Pour les établissements, il s’agit d’une autonomie de moyens, au service des objectifs nationaux ; pour les usagers, on met des barrières de façon à éviter que le choix ne nuise aux établissements rejetés, alors, qu’en l’occurrence, un partisan du marché dirait que c’est bien l’intérêt des élèves que le “marché” conduise à la fermeture des établissements rejetés.

Une différence sous jacente est qu’en France, on postule que, si un établissement est rejeté par les usagers, c’est plutôt pour de mauvaises raisons (refus de se mélanger avec d’autres populations, notamment), alors qu’en Angleterre, par exemple, on partira du principe que c’est pour des raisons qui sont bonnes au sens où elles sont favorables au bien commun : si mon comportement conduit à faire fermer un établissement violent et inefficace, il ne me profite pas qu’à moi.

Une autre différence sous jacente est peut-être que les politiques anglo-saxonnes semblent reposer plus sur l'idée que les établissements peuvent être efficaces ou inefficaces du fait de l'action de leur personnel, alors qu'en France, cette efficacité est vue comme seconde, comme résidant dans la capacité de s'adapter aux publics d'élèves, dont les dispositions à apprendre et l'origine sociale restent en quelque sorte le déterminant prépondérant de l'efficacité des établissements.

Il sera donc intéressant de comparer les bilans de ces politiques en France et à l'étranger du point de vue de la satisfaction des acteurs (le plus grand encadrement de leur liberté leur pèse-t-il en France ?) et surtout du point de vue de l'équité.

Un autre fait que ces comparaisons mettent en lumière est que les politiques anglo-saxonnes prévoient plus dans le détail les modes de régulation des dispositifs mis en place, alors que l'on fait plus confiance en France à la réaffirmation des principes. Par exemple, les systèmes de choix de l'école aux États-Unis fixent des règles du jeu qu'il suffit ensuite d'appliquer de façon technique tandis qu'en France une commission est chargée d'appliquer les principes d'une façon a priori favorable au bien commun. Par exemple, le projet d'établissement est intégré à Minneapolis dans un processus de pilotage qui a été pensé comme un tout, alors qu'en France on a très clairement posé le principe de l'autonomie au service des objectifs nationaux, sans préciser les relations entre les rectorats et les établissements qui permettraient de faire respecter ce principe, relations dont la suite a montré qu'il n'était pas facile d'en trouver la forme optimale.

Le bilan

Le succès d'une politique se mesure classiquement en deux temps. Il s'agit d'abord de savoir dans quelle mesure la politique a été réellement mise en œuvre – sur quelle proportion de la population visée, avec quelle conformité à ce qu'il était prévu de mettre en œuvre -, puis de savoir si ce qui a été mis en œuvre a permis d'atteindre les objectifs de la politique.

C'est la démarche qui sera suivie ici, d'abord à propos de l'autonomie des établissements scolaires (1.), ensuite à propos du choix de l'école (2.).

La première partie de l'analyse -l'étude de la mise en œuvre- est d'autant plus utile ici que tant la dévolution d'autonomie que l'accroissement de la possibilité de choix peuvent prendre, on l'a vu, des formes extrêmement diverses, et que les effets sont susceptibles de varier en fonction de ces formes. Elle apporte en outre une réponse à la question de l'influence de ces deux politiques sur les stratégies des acteurs.

La question sur l'adaptation de ces politiques aux "demandes et aux besoins" des publics d'élèves nous a paru appeler une réponse selon trois dimensions, qui découlent de la première partie : la satisfaction des acteurs, l'efficacité et l'équité du système.

La satisfaction des élèves ou de leurs parents est censée procéder du fait que la possibilité de choisir permet de satisfaire un droit de base, de rendre les établissements plus attentifs aux demandes de leurs "usagers", et aussi de susciter davantage de participation de la part de ces derniers. L'efficacité est censée procéder d'une meilleure adaptation de l'enseignement aux besoins des élèves grâce à l'autonomie, de la plus grande pression des usagers grâce au choix. L'équité est censée procéder d'une égalisation des chances d'accès aux meilleures écoles grâce au choix, de la meilleure adaptation aux besoins des élèves faibles grâce à l'autonomie.

Inversement, les adversaires du choix comme ceux, moins nombreux, de l'autonomie, n'en attendent rien quant à l'efficacité, parce que la concurrence est incapable de réguler efficacement la production d'un bien aussi particulier que l'éducation. Ils en attendent par ailleurs un accroissement des inégalités sociales et scolaires, par suite des inégalités dans la capacité à profiter des possibilités offertes par le choix ou parce que l'autonomie permettrait, sous prétexte d'adaptation, de proposer aux élèves faibles des formations au rabais.

Evidemment, l'efficacité comme l'équité peuvent être évaluées selon de multiples critères. On juge de l'efficacité d'un système éducatif aux changements qu'il induit chez les personnes qui lui sont confiés (efficacité interne) ou aux effets de ces changements sur certaines variables sociales ou économiques (efficacité externe). On juge de l'équité d'après l'indépendance entre réussite scolaire et diverses caractéristiques personnelles (origine sociale, genre, nationalité), mais aussi d'après la proportion de jeunes qui sortent du système sans les compétences minimales, ou d'après l'écart entre les compétences des plus faibles et des plus forts, c'est-à-dire d'après l'hétérogénéité des compétences que le système produit (Meuret, 1999a).

L'idéal eut été de pouvoir appréhender toutes ces dimensions de l'efficacité comme de l'équité. En fait, les recherches disponibles permettent, sauf exception, de traiter de l'efficacité des deux politiques qui nous occupent en termes de progression des élèves dans les disciplines académiques (et non d'insertion sociale, par exemple) et de leur équité en termes d'écart entre les plus faibles et les plus forts. C'est donc essentiellement de ces dimensions qu'il sera question ci-après.

Sera d'abord présenté le bilan de l'accroissement de l'autonomie des établissements scolaires (4.), à l'étranger (4.1.) puis en France (4.2.), puis celui du "choix de l'école"(5.), selon le même canevas.

4. Le bilan de l'autonomie des établissements scolaires

4.1. Le bilan des politiques d'autonomie à l'étranger

4.1.1. *Ampleur de la mise en œuvre et effets sur le fonctionnement des établissements*

Certains pays ont élargi les prérogatives de tous leurs établissements, comme l'a fait la France. La question est alors, comme en France, de savoir si ces prérogatives sont réelles, et non annulées par exemple par l'absence de marge de manœuvre, et si les établissements s'emparent réellement de ces prérogatives. D'autres, comme les Etats-Unis, ont mis en œuvre plusieurs formes d'autonomie des établissements. Il faut alors s'interroger sur la fréquence de ces diverses formes et sur les effets de chacune d'elles. Nous nous placerons successivement dans ces deux cas de figures.

Dans les deux cas, pour que l'autonomie accrue conduise à un changement réel du fonctionnement des établissements, il faut que l'autonomie :

- porte sur des aspects significatifs de ce fonctionnement,
- que les acteurs veuillent se saisir des possibilités qu'elle ouvre,
- qu'ils décident que ces possibilités doivent être utilisées pour changer le mode de fonctionnement de l'établissement.

L'autonomie sur une large échelle

Nous étudierons ce cas de figure dans les districts américains qui ont implanté des formules de *School Based Management*, mais aussi dans des pays comme les Pays-Bas, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni.

De nombreux auteurs américains estiment que ces effets sont assez faibles. Cependant, leurs travaux sont souvent des monographies reposant sur des entretiens, en sorte qu'on ne sait pas toujours si cette supposée absence d'effet ne vient pas de ce que les auteurs jugent la réalité à l'aune d'attentes trop ambitieuses et avec des méthodologies trop frustrées.

Pour une part, les effets sont faibles parce que les responsabilités transférées aux établissements ne sont pas assez significatives, et nous avons vu ci-dessus qu'elles étaient en effet souvent assez réduites : *“Seldom, if ever does school site management actually mean real control over the core element of the organization (budgeting, staffing, curriculum, organizational structure and governance)”* (Elmore, 1993, cité par Murphy et Beck, 1995).

Pour une autre part, cependant, ce peut être parce qu'il n'est pas simple de s'emparer d'une liberté et surtout de l'utiliser pour changer. Keedy et Achilles, 1997, ont passé en revue les recherches sur les écoles restructurées. Ils y ont trouvé, disent-ils *“peu de preuves que les relations entre les acteurs (élèves, enseignants, direction) en avaient été significativement affectées”*. Ils y ont trouvé, au contraire, *“que les changements étaient hautement vulnérables aux critiques des membres des écoles qui préfèrent le statu quo”*, et même que *“ces changements devenaient comme des paratonnerres, attirant sur eux toutes les frustrations et tous les problèmes”*.

Ferrara (1999) cite différentes théories qui peuvent expliquer les réserves des acteurs -en particulier les enseignants- vis-à-vis du changement en général. Il semble en effet que l'accès à l'autonomie soit perçu par les enseignants d'abord comme un changement, et non comme une libération. Les observations ont montré -pour user d'une litote- qu'il n'était pas exact que tous les enseignants soient impatients d'exercer de nouvelles responsabilités et de partager le pouvoir dans le cadre d'une direction démocratique.

Autrement dit, fait-elle observer, l'accès à l'autonomie, comme n'importe quel autre changement :

- Sera reçu par les agents en fonction des effets qu'ils en attendent sur leur statut (cf la théorie du risque lié au statut). Or l'inconvénient, à cet égard, de l'accès à l'autonomie est que ses effets sur le statut de chacun sont particulièrement difficiles à prévoir.
- Sera refusé ou accepté, en fonction de son adéquation aux valeurs des agents ou de l'école, mais aussi en fonction de la capacité que les agents s'imaginent avoir de les mettre en œuvre et des sentiments qu'ils éprouvent à l'égard de l'institution qui promeut le changement.
- Sera aussi plus ou moins bien reçu par les agents selon qu'ils ont l'impression que les efforts qu'ils feront à cette occasion seront soutenus, et qu'ils disposeront des moyens pour la mettre en œuvre.
- Sera accepté si les acteurs pensent que l'autonomie les aidera dans leur travail, et sera refusé s'ils pensent que c'est une lubie des échelons supérieurs, voulue pour elle-même, comme signe de modernité.

Fullan (1991) insiste particulièrement sur ce que requiert la mise en œuvre de l'autonomie de la part des chefs d'établissements, en particulier d'être capable d'exercer deux types de tâches qui, dans les grandes entreprises, sont séparées : le management (concevoir, mettre en œuvre, travailler avec les autres) et le leadership (donner les missions, motiver, indiquer des directions).

Williams et al, 1997, ont étudié le processus de décentralisation en Nouvelle-Zélande, pays dans lequel les écoles ont acquis une grande autonomie, et ont mis en évidence que ce processus avait rencontré quatre types de difficultés : les acteurs ont manqué de formation et de soutien dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités ; ils ont manqué de temps pour les exercer ; ils ont vécu difficilement le fait qu'avec l'autonomie, ils ont vu aussi se développer les demandes de comptes rendus ; ils ont également vécu difficilement les changements dans leur identité professionnelle introduits par des relations avec un chef d'établissement dont le rôle était plus important.

Les difficultés dont font état ces études expliquent peut-être le diagnostic porté par Karsten (1998) sur les effets de l'accroissement récent de l'autonomie aux Pays-Bas, pourtant dans un pays où la tradition d'autonomie est forte, mais s'inscrivait davantage dans une perspective culturelle –choisir l'école en fonction de sa religion ou de ses valeurs- que dans une perspective consumériste et se traduisait donc par une pression moins forte en faveur de l'efficacité : “Aux Pays-Bas, la politique de dérégulation et d'accroissement de l'autonomie des écoles s'est traduite par une baisse de confiance envers le gouvernement, et par le développement d'un niveau administratif intermédiaire qui peut miner à la fois l'autonomie des établissements et le sens des responsabilités du gouvernement central”.

Peut-être les effets de l'autonomie sur le fonctionnement dépendent-ils dès lors de la forme précise qu'elle prend ? Il est possible de répondre à cette question à partir d'une revue de soixante dix sept recherches menées entre 1985 et 1995 sur la mise en œuvre du *School Based Management* (SBM) surtout aux Etats-Unis mais aussi dans d'autres pays anglo-saxons dont certains (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Australie) ont une politique de SBM plus ancienne et plus résolue que les Etats-Unis (Leightwood et Menzies, 1998).

Cette revue distingue trois types de SBM, selon la catégorie d'acteurs de l'établissement à qui davantage de pouvoir est confié : le chef d'établissement, les enseignants, les usagers.

Le SBM “sous contrôle administratif” confie le pouvoir au chef d'établissement qui a plus de souplesse dans l'usage des ressources, mais aussi une obligation de rendre compte des résultats. On attend de lui qu'il utilise cette souplesse dans un sens favorable à l'apprentissage des élèves.

Le SBM “sous contrôle professionnel” met les enseignants au poste de commande. L'idée est que leur proximité aux élèves leur fera prendre les décisions opportunes et aussi que, s'ils décident eux-mêmes les réformes, ils

seront d'autant plus enclin à les mettre en œuvre. Cela se fait en donnant le pouvoir sur l'école à des Conseils élus où les enseignants ont la majorité.

Dans le SBM "sous contrôle de la Communauté", l'école doit refléter les valeurs et les préférences des parents et de la communauté, et il convient de diminuer l'indépendance des enseignants vis-à-vis de ces valeurs. Cela se fait en donnant le pouvoir sur l'école à des Conseils élus où les membres de la Communauté ont la majorité.

De ces recherches, il ressort que :

- C'est le SBM "administratif" qui a le moins de répercussions sur le comportement et les rôles des acteurs dans les écoles.
- C'est le SBM "communautaire" qui en a le plus, mais il n'y a aucun indice que ces changements se traduisent par des pratiques plus efficaces.
- C'est le SBM "professionnel" qui paraît avoir les effets les plus positifs sur les pratiques des enseignants, c'est aussi lui qui est le plus susceptible d'améliorer le sentiment de responsabilité des enseignants vis-à-vis de la Communauté.

Si, pour un pays comme les Etats-Unis, on ajoute à ce faible impact du SBM sur les établissements où il est implanté, le fait qu'un petit nombre seulement d'établissements est atteint par cette politique, on imagine que l'impact global de la politique va être faible. De fait, c'est ce qu'observent, dans une des rares études empiriques à large échelle sur le sujet, Lee et Smith (1995). Elles ont établi une liste de 30 pratiques que l'on peut associer à l'idée de "*restructured schools*" (par exemple, du temps est accordé aux enseignants pour qu'ils se concertent). Sur 820 lycées pris au hasard, 12% n'avaient implanté aucune de ces pratiques, et seulement 6% ont déclaré en avoir implanté plus de six.

En fait, ces évaluations permettent de rejeter l'hypothèse que l'autonomie des établissements permettrait ipso facto aux enseignants de libérer une créativité contrainte jusque là dans le corset de la réglementation. Soit parce que le pouvoir est donné au chef d'établissement et pas à eux, soit parce qu'ils ne souhaitent pas s'en emparer.

Il semble qu'il y ait deux façons – inverses – d'obtenir que l'autonomie de l'établissement fasse sentir ses conséquences dans le fonctionnement des classes : l'une est de faire confiance aux enseignants dans le cadre du modèle "professionnel" de Leightwood et Menzies, l'autre d'enserrer l'autonomie dans une régulation qui incite les acteurs à l'efficacité. C'est la voie suivie aux Etats-Unis, soit par le développement de l'*accountability* (les comptes rendus), soit par les nouvelles formes de dévolution d'autonomie aux établissements, notamment les *Charter schools*.

Le développement du *Compte Rendu* génère, selon une étude de Diane Ashby (2000) quatre types de réactions de la part des établissements : certains sont paralysés et se laissent aller à la dérive : le travail y est privatisé dans les classes ; d'autres deviennent une sorte de centre commercial, où les élèves choisissent parmi une large palette de cours peu liés entre eux ; d'autres choisissent la "lettre de la loi" et de briller aux tests quitte à y perdre leur âme ; enfin d'autres, souvent par la vertu de leur chef d'établissement, ont réussi à devenir de vraies "communautés apprenantes" dans lesquelles les programmes d'études correspondent à ce qui est évalué et les élèves sont fortement mobilisés. Cette étude est citée par Skrla et al., 2000, qui ajoute que les établissements du Texas tombent dans la dernière catégorie.

Les établissements très autonomes

Les *Charter schools*, en vérité, sont encore peu nombreuses. La première a ouvert en 1992. A l'automne 1999, 350 000 élèves étaient scolarisés dans 1 600 d'entre elles. A l'automne 2000, 500 000 élèves dans 2 000 écoles. Ces établissements se développent donc rapidement pour le moment, mais ne

scolarisent aujourd'hui que 1,1% des élèves scolarisés dans les premier et second degrés, un fait que les nombreux débats qu'ils suscitent peut faire oublier.

Ces établissements restent inférieurs en nombre aux *Magnet Schools*, qui, elles, se sont développées depuis les années 70, et scolarisaient en 1994 1,2 millions d'élèves dans 2 400 établissements (du Bois et al., 2000).

Les *Charter schools* ont, on l'a vu, une autonomie nettement supérieure à celle des écoles touchées par le SBM des années 80, mais en outre, cette autonomie se traduit plus souvent dans les faits parce qu'elle est pour ces écoles un moyen au service de la fin pour laquelle elles ont été créées : servir une population particulière, réaliser un projet pédagogique spécifique.

Cependant, la question qui se pose dès lors à leur propos est de savoir s'il s'agit d'une préfiguration du système scolaire de l'avenir, ou si au contraire, elles servent à satisfaire des besoins, réels mais marginaux. Le fait que, dans l'Arizona, l'État qui a la plus forte proportion de *Charter schools*, leur nombre tende à se stabiliser, fait pencher certains auteurs vers la seconde hypothèse (Hess, 2000).

4.1.2. Effets de l'autonomie des établissements sur l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs

En toute rigueur, pour évaluer ces effets, il faudrait comparer deux groupes d'établissements, ou deux pays, l'un où l'autonomie aurait été accrue, l'autre où elle ne l'aurait pas été, et comparer l'évolution de divers indicateurs d'équité et d'efficacité. Cela était hors d'atteinte. Il a fallu se rabattre sur des approches plus partielles.

On peut tenter d'approcher les effets de l'autonomie des établissements de quatre façons :

a) Par des comparaisons internationales, en se demandant par exemple si les systèmes éducatifs où les établissements sont les plus autonomes sont aussi les plus efficaces ou les plus équitables. Mais on rencontre alors cette difficulté que leur efficacité ou leur équité peut bien sûr avoir d'autres causes que celle-là.

b) Par des comparaisons longitudinales, en se demandant par exemple si les performances des élèves sont devenues plus élevées et plus homogènes dans certains pays depuis qu'ils ont rendu leurs établissements plus autonomes (ou depuis qu'ils ont adopté le choix de l'école, cf. ci-dessous le débat sur l'évolution de la ségrégation dans les écoles anglaises depuis 1992). Mais on rencontre à nouveau la même difficulté, à savoir que les évolutions constatées peuvent être dues à d'autres causes.

c) En comparant, dans les pays où coexistent des établissements autonomes et d'autres qui le sont moins, comme les Etats-Unis, si les premiers sont plus efficaces, plus équitables, servent des populations plus défavorisées, que les autres. Mais à nouveau, d'autres variables peuvent expliquer les différences constatées. Par exemple, les parents qui fréquentent les établissements autonomes (comme ceux qui font l'effort de choisir leur établissement, on le verra) peuvent soutenir mieux leurs enfants, ce qui pourrait expliquer, en lieu et place de l'efficacité spécifique des établissements autonomes, une meilleure réussite.

d) Enfin, parce qu'évidemment tous les établissements autonomes ne produiront pas les mêmes effets, en comparant le fonctionnement de ceux qui produisent des effets positifs et les autres.

Faute d'une méthode vraiment satisfaisante, nous les utiliserons successivement toutes les quatre.

Comparaisons internationales

Les comparaisons internationales des performances des élèves ne peuvent fournir qu'un éclairage limité sur les effets de l'autonomie des

établissements scolaires, ou d'ailleurs aussi sur les effets du choix de l'école : ce qu'il faudrait en réalité mesurer c'est si la situation d'un pays relativement aux autres s'est améliorée ou dégradée après qu'il a donné plus d'autonomie à ses établissements scolaires. Par exemple, on verra ci-dessous que l'inégalité est forte en 1995 en Nouvelle-Zélande...mais qu'elle l'était déjà aussi en 1990, avant que la décentralisation n'ait pu produire quelque effet que ce soit. En 1995, l'observation porte sur les maths, alors qu'elle porte en 1990 sur la lecture, mais on voit bien que l'on pourrait accuser deux modes inverses d'organisation, avec la même vraisemblance, d'être inégalitaires. Le système d'observation régulière des performances des élèves mis en place sous l'égide de l'OCDE, dit PISA, permettra, quant à lui, une approche longitudinale.

Nous disposons actuellement seulement de comparaisons ponctuelles : dans telle discipline, à tel moment, les pays dont les établissements ont plus d'autonomie sont-ils plus efficaces, plus équitables, que les autres ?

Nous donnerons à ce sujet d'abord un tableau situant les pays évoqués dans ce rapport par rapport à la France dans deux évaluations internationales récentes, puis les résultats de quelques études, un peu plus rigoureuses, qui ont recherché si le degré de centralisation d'un pays était corrélé avec son efficacité et son équité.

Voici donc, comparés à ceux de la France, les résultats à deux évaluations internationales (Maths-Sciences et Lecture) de quelques pays . On s'est, dans ces tableaux, limité aux évaluations dans le primaire et le secondaire inférieur, de façon à éviter les problèmes posés par la comparaison de pays dont la rétentivité d'une génération à l'intention du système scolaire est différente. Le premier tableau porte sur la performance moyenne des élèves (efficacité), le second porte sur la dispersion de leurs scores, mesurée par l'écart type, dispersion prise pour indice de l'équité du système. Nous donnons ces tableaux non dans l'intention de démontrer quoi que ce soit, mais plutôt parce que nous savons qu'il est difficile de s'empêcher, à l'évocation de la situation dans tel

pays, de réagir en fonction des représentations que l'on a de son efficacité et de son équité. Autant, donc, que cette réaction utilise les meilleures données que l'on ait à ce sujet, celles des évaluations internationales des études de l'IEA.

Ceci dit, si ces tableaux suggèrent une conclusion, ce serait plutôt que les systèmes éducatifs où les établissements sont plus autonomes n'ont pas de meilleurs scores moyens et que les élèves y présentent des performances plus inégales. A quoi il serait possible d'objecter deux mises en garde :

- d'une part, l'inégalité peut avoir une autre cause que l'autonomie des établissements, comme le montre l'exemple de la Nouvelle-Zélande ci-dessus,
- d'autre part, l'équité et l'efficacité du système sont mesurées par un indicateur particulier et il est possible que, sur d'autres indicateurs, les résultats soient différents. Par exemple, des Anglais pourraient répondre que, selon d'autres indicateurs d'équité, l'influence du milieu familial sur les performances en maths, et toujours d'après les résultats de TIMSS à 14 ans, leur pays est un peu moins inégalitaire que la France (Vandenberghe et al., à paraître).

En fait, tant que nous n'aurons pas des mesures systématiques et multidimensionnelles de l'équité, comme de l'efficacité d'ailleurs³⁹, tous les jugements que nous pourrions tirer des comparaisons internationales resteront fragiles.

³⁹ L'administration Reagan a utilisé la mauvaise place des Etats-Unis dans les évaluations de Mathématiques pour réclamer un nouveau fonctionnement du système américain. En réalité, cette mauvaise place est limitée au secondaire : les petits Américains de 9 ans lisent mieux que les petits Français (Reading literacy, 1990) et, au quatrième niveau de l'école primaire, en maths, les Etats-Unis sont troisième sur 26 pays ; en science, ils sont douzième sur 26 (TIMSS, 1995, la France n'a pas participé à TIMSS pour ce niveau ; chiffres tirés de TIMSS highlights, Boston College, 1997). Le débat sur l'efficacité du secondaire cache en fait un débat qui porte sur le rôle de l'enseignement secondaire.

Situation de la France dans deux évaluations internationales récentes. Efficacité

Evaluations	Score moyen inf. au score français	Score voisin du score français	Score moyen sup. au score français
Maths TIMSS, IEA, 1995 Élèves du niveau où les 14 ans sont majoritaires. ⁴⁰	<i>Angleterre, Suède, Nouvelle-Zélande</i> Allemagne, Etats-Unis, Danemark, Ecosse, Espagne	Pays-Bas Belgique (fr)	
Sciences TIMSS, IEA, 1995 Élèves du niveau où les 14 ans sont majoritaires. ⁴¹	Portugal Danemark		Pays-Bas, Etats-Unis, Allemagne, Espagne <i>Angleterre, Suède, Nouvelle-Zélande</i> Norvège
Lecture Reading Literacy, IEA, 1990 9 ans. ⁴²	Allemagne Ouest, Espagne <i>Pays-Bas</i>	<i>Suède</i> Italie, Nouvelle-Zélande Norvège	Etats-Unis
Lecture Reading Literacy, IEA, 1990 14 ans.	Etats-Unis, Italie, Allemagne Ouest, Danemark Portugal, Norvège, Belgique (fr) <i>Pays-Bas</i>	<i>Suède</i> Nouvelle-Zélande	Finlande

Lecture : En *italique*, les pays où l'établissement a plus d'autonomie que la France, en **gras** ceux où l'établissement a moins d'autonomie que la France, et en caractère "normaux", ceux dont l'établissement a environ le même degré d'autonomie qu'en France. La loi sur l'autonomie des établissements Néo-zélandais, par exemple, datant de 1989, ce pays figure en italique seulement pour l'étude de 1995.

⁴⁰ Beaton, A. et al., *Mathematic achievement in the middle school years*, 1996, Boston college. Attention : pour cette ligne seulement, il a été vérifié que les écarts avec la France étaient significativement différents. Pour les autres lignes, "voisin" signifie dans un intervalle de + ou - dix points autour de la position française.

⁴¹ *Highlights of results from Timss, 1996*, Boston College

⁴² Crahay, M., 1996, *Peut on lutter contre l'échec scolaire ?*, de Boeck.

Situation de la France dans deux évaluations internationales récentes. Equité

Evaluations	Inégalité supérieure à l'inégalité en France	Inégalité voisine	Inégalité inférieure à l'inégalité en France
Lecture 1990 IEA 9 ans ⁴³ Ecart type ⁴⁴	Suède ⁴⁵ Italie, Allemagne, Nouvelle-Zélande ⁴⁶ Norvège	Etats-Unis, Espagne <i>Pays-Bas</i> Portugal	
Lecture 1990 IEA 14 ans	Suède, <i>Pays-Bas</i> Nouvelle-Zélande, Etats-Unis, Espagne, Allemagne Ouest Belgique (fr)	Norvège Italie	Portugal
Maths 1995 TIMSS, IEA Elèves du niveau où les 14 ans sont majoritaires Intervalle inter-quartile ⁴⁷	<i>Angleterre, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas</i> Etats-Unis	Allemagne, Espagne Belgique (fr) <i>Suède</i>	Portugal

⁴³ Crahay, M., 1996, Peut on lutter contre l'échec scolaire ? , de Boeck.

⁴⁴ Voisin = (France + ou + 5).

⁴⁵ En Suède, le mouvement de décentralisation eut lieu au cours des années 80 et ne fut achevé qu'en 1991. En revanche, le système de choix de l'école a commencé à être mis en place en 1992 seulement. En 1990, la Suède est donc en transition entre son système centralisé et son système décentralisé, ce que nous avons traduit graphiquement.

⁴⁶ En Nouvelle-Zélande, la décentralisation du système date de 1989 et l'instauration du choix de l'école date de 1991. Ce qu'on observe en 1990 est donc plutôt le résultat de l'ancienne structure du système éducatif néo-zélandais.

⁴⁷ Tiré de Beaton et al., 1996, p. 22. Il convient de signaler que les différences d'intervalles interquartiles (l'écart entre le score sous lequel se situent les 25% les plus faibles et le score au dessus duquel se situent les 25% les plus forts) entre pays ne sont pas extrêmement forts : l'écart entre la France et les Etats-Unis, par exemple, représente 25 points sur une échelle de 800, soit un écart de 0,3 point sur une échelle de 10. Dans ce tableau, on a mis avec la France les pays qui se situent dans une fourchette de plus ou moins 10 points autour de son score (120 points). L'intervalle interquartile du pays le plus inégalitaire (ici, les Etats-Unis) est supérieur de 50% à celui du pays le plus égalitaire (ici, le Portugal).

Les études que nous allons présenter maintenant utilisent la même démarche que nos tableaux, mais avec un plus grand nombre de pays et avec des corrélations à la place d'une simple comparaison des valeurs.

Meuret, Prod'hom et Stocker (1995b) n'ont trouvé aucun lien entre le degré d'autonomie des collèges et le niveau des élèves en lecture à 14 ans, en comparant douze pays de l'OCDE pour lesquels on connaissait à la fois les résultats de l'enquête internationale Reading literacy (1990) et le degré d'autonomie des établissements. Dans cette étude, les auteurs apprécient l'autonomie des établissements par la proportion de décisions prises au niveau de l'établissement au sein d'une liste de 35 décisions (Meuret, Prod'hom et Stocker, 1995a). Walberg (1999) se fonde sur cette même enquête mais, au lieu d'appréhender globalement l'autonomie des établissements, il s'interroge sur les liens entre le niveau où est prise chaque décision (établissement, local ou régional, central) et la performance du pays à l'évaluation internationale sur les maths et les sciences (TIMSS) également à la fin du collège, pour quatorze pays. Il conclut que "malgré l'intérêt porté par les responsables politiques à la question de la décentralisation, l'analyse suggère qu'elle a peu d'influence sur l'apprentissage". Ces résultats rejoignent ceux de Taube et Linden (1985, cités par Johnes, 1995) à partir d'une comparaison du niveau scolaire des élèves américains selon le niveau de décentralisation du système éducatif de leur État, ainsi que ceux de Chubb (1988, aussi cité par Johnes, 1995) qui concluent que les écoles efficaces et inefficaces ne se distinguent pas aux Etats-Unis en termes de "structures formelles", mais plutôt en terme de caractéristiques informelles comme le fait qu'elles aient ou non des buts clairs. Johnes, de sa propre étude comparant les États américains, conclut que le coût de l'éducation baisse, passe par un minimum, puis augmente avec le degré d'autonomie des établissements. Comme le coût n'a pas d'effet sur l'efficacité, du moins dans les limites des écarts constatés dans les pays développés, il existe donc un niveau optimum de l'autonomie des établissements scolaires du point de vue de l'efficience (efficacité/coût) des systèmes éducatifs, niveau, calcule Johnes, légèrement

inférieur à celui dont les établissements américains jouissent en moyenne actuellement, et dont nous avons vu qu'il est proche de celui des établissements français.

Il apparaît cependant, dans l'étude de Walberg, une corrélation positive entre le niveau des élèves en sciences et le fait que les conditions de travail des personnels qui travaillent dans l'établissement (enseignants compris) soient décidées au niveau de l'établissement (la corrélation est positive aussi pour les maths, mais n'est pas significative à 5%). Il est cependant intéressant, pour notre objet, de noter que l'autre lien positif qui apparaît avec la performance est le fait que le contenu des examens soit décidé au niveau central, alors que les corrélations significatives entre la performance et les prérogatives du niveau intermédiaire (régional ou local) sont toutes négatives.

Walberg lui-même est conscient de la fragilité de ces résultats, -le nombre d'observations n'est pas assez grand pour éliminer l'effet de variables parasites- mais, sous réserve de confirmation, la direction qu'ils indiquent est assez claire : un effet faible, mais un certain encouragement, tout de même, au modèle dont nous avons dit, au début de cette partie, que les pays anglo-saxons y tendaient : davantage de décisions au niveau de l'école et de l'État, moins aux échelons intermédiaires.

Cette direction est confirmée, mais d'une façon particulière, par Thélot (2000). Comme Walberg, il utilise les résultats de TIMSS, mais en les confrontant à des mesures agrégées de la décentralisation. Il trouve, sur dix-neuf pays, une corrélation négative entre la dispersion des scores de maths et la proportion de décisions prises par l'établissement dans un cadre fixé au dessus de lui. Une "autonomie encadrée" des établissements serait donc plutôt favorable à l'égalité des performances des élèves.

Il ressort de ce tour d'horizon que le degré d'autonomie d'un établissement scolaire ne figure clairement pas parmi les facteurs d'efficacité les plus immédiats et les plus décisifs, comme d'ailleurs nous le laissions pressentir les

jugements portés sur les effets de cette politique. En revanche, les études les plus rigoureuses que nous ayons sur ce sujet plaident pour une forme limitée (Johnes), partielle (Walberg) ou encadrée (Thélot) d'autonomie des établissements. Voyons maintenant si, dans les pays qui ont joué le jeu de l'autonomie, les résultats scolaires se sont améliorés.

Comparaisons longitudinales

Les pays qui ont récemment transformé la régulation de leurs établissements sont l'Angleterre, les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande et la Suède.

Ni la *Nouvelle-Zélande*, ni, à notre connaissance, la Suède n'ont de système permettant de suivre l'évolution du niveau de leurs élèves. En Nouvelle-Zélande, nous avons en revanche des indications sur la satisfaction des acteurs. Selon Fiske et Ladd (2000), "l'autonomie des établissements a été plébiscitée. Les établissements sont ravis (*relish*) de leurs nouvelles libertés, et pratiquement personne ne veut revenir en arrière". Cette satisfaction jure avec le diagnostic sur la façon dont les enseignants, en France ou en Italie (cf. ci-dessus, Ferrara) accueillent l'autonomie des établissements. Une explication pourrait être le caractère résolu et clair du changement néo-zélandais, peut-être aussi son caractère général (à la même époque, les paysans néo-zélandais aussi ont perdu les multiples protections dont ils bénéficiaient, et, si étrange que cela paraisse vu d'ici, ils en sont, eux aussi, contents) : si Ferrara, et les théories qu'elle évoque, ont raison, les acteurs craignent particulièrement un changement s'ils estiment qu'il s'accompagne de projets cachés, qu'il s'agit d'un premier pas vers des changements qui pourraient leur déplaire mais qu'on essaie de leur imposer graduellement... Peut-être aussi cela tient-il à l'ampleur de l'autonomie : on n'aimerait pas une autonomie factice, instaurant des marges de manœuvre trop limitées.

On le verra aussi à propos du choix de l'école, qu'une situation soit jugée satisfaisante ne signifie pas qu'elle soit efficace. S'agissant de l'efficacité, il n'y a que sur *l'Angleterre* que nous ayons des données. Dans ce pays

comme ailleurs, les comparaisons longitudinales sont tout sauf aisées. Un rapport d'OFSTED a essayé de faire des comparaisons de 1975 à 1995 à partir des résultats au GCSE, mais ses résultats sont équivoques et parfois contradictoires selon le critère considéré (OFSTED-SCAA, 1996).

Une chose est claire cependant : les résultats globaux à l'examen du GCSE se sont fortement améliorés, et nettement plus rapidement depuis qu'ont été implantés les changements que nous étudions. A cet examen, les élèves choisissent le nombre de matières qu'ils passent, et donc la proportion d'une génération qui obtient un A* à une épreuve dépend à la fois du nombre de ceux qui l'ont passée et, parmi eux, de ceux qui l'ont bien réussie. De 1975 à 1987, cette proportion était passée seulement de 23 à 26%, alors que de 1988 à 1995, soit une plus courte période, elle est passée de 26 à 44 %. De même, au A(dvanced) level, examen passé deux ans après le GCSE, la proportion obtenant au moins deux A a augmenté de deux points de 1975 à 1987, et de 6 points de 1987 à 1995. Certains prétendent en Angleterre que cela est dû au fait que l'on note moins sévèrement, que les "standards" ont baissé. D'après une comparaison entre l'évolution des notes au GCSE et à un test administré régulièrement par une université à un échantillon d'élèves de cet âge, il semble qu'effectivement, ce soit une part de l'explication (Coe, 1999), ce qui ne signifie pas que ce soit toute l'explication ; il conclut qu'il est impossible de savoir dans quelle mesure l'amélioration des résultats aux GCSE traduit le fait que l'enseignement s'est amélioré, ou que l'on fait davantage "bachoter" les élèves, ou que l'évolution de l'examen a rendu plus facile de faire la preuve d'une compétence donnée, ou que la composition socio-économique de la population se déplace vers le haut, ou que les examens ont tellement changé qu'aucune comparaison n'est possible ou encore qu'on note moins sévèrement...

Cela dit, il n'est pas possible de faire le même genre de critiques aux tests qui mesurent les compétences aux âges clés. Le tableau ci-dessous

témoigne de ce que les évolutions récentes sont positives en anglais et en maths, moins en sciences.

Proportion d'élèves atteignant le niveau de compétences attendu au stade clé 3
(14 ans, Angleterre seulement)

	Garçons		Filles	
	1994	1999	1994	1999
Anglais	49%	55%	66%	72%
Mathématiques	56%	62%	58%	62%
Sciences	64%	55%	63%	55%

Source : Education and Training Statistics for the United Kingdom, 1999

OFSTED s'interroge précisément sur l'évolution des scores en sciences à 14 ans dans un rapport récent (2000). L'Office constate qu'alors que la proportion d'élèves de 11 ans qui maîtrisent les compétences attendues à leur âge s'est améliorée depuis 1996 pour atteindre 80%, ce n'est pas le cas à 14 ans, où la proportion des élèves qui atteignent le niveau attendu à leur âge, "fluctue autour de 6 sur 10, sans montrer de signes d'amélioration".

A 11 ans, la proportion d'élèves atteignant le niveau 4 a augmenté de 10% depuis que l'objectif de 75 % en 2002 a été fixé par le Ministre, atteignant en 1999 69%, alors que l'objectif est de 75%. En anglais, cette proportion a atteint 70% alors que l'objectif est de 80% en 2002 (Harris, 1999).

Il semble donc possible de conclure plutôt dans le sens d'une amélioration du niveau des élèves en Angleterre depuis ces réformes, cependant ni très forte, ni générale -ne concernant pas les sciences à quatorze ans-, ni sans à coups. Reste évidemment à déceler la responsabilité spécifique de l'autonomie parmi l'ensemble des changements introduits dans ce pays (*School choice*, OFSTED, curriculum national, évaluations,...), pour autant d'ailleurs qu'on puisse séparer leurs effets, et que ce ne soit pas la conjonction de tout ou partie de ces réformes qui les ait produits.

Qu'en est il aux *Etats-Unis* ? Nous avons vu que ce pays avait mis en place quelques écoles très autonomes (*Magnet, Charter*), qu'il avait par ailleurs accru dans certaines proportions l'autonomie de certains établissements (*School*

Based Management), mais surtout qu'il avait d'une façon générale largement répandu l'usage du Compte rendu de résultats à la tutelle ou au public (*Accountability*), les accompagnant parfois d'incitations, positives ou négatives. En nous intéressant à l'évolution des scores nationaux, c'est l'effet de cette politique là que nous pourrions prétendre approcher. Pour évaluer les effets des *Magnet*, des *Charter schools*, ou du *School Based Management* il nous faudra nous référer à des études spécifiques.

Le *Center on Education Policy*, qui se présente comme “*un avocat national de l'enseignement public et de son amélioration*” a publié en 1999 une brochure intitulée “*The Good News about American Education*”. Parmi les bonnes nouvelles, issues de statistiques officielles, celles ci : “Moins d'élèves décrochent”, “La violence à l'école diminue”, mais aussi “Le niveau monte en maths et en sciences”.

En effet, les américains, comme les anglais, mais à la différence des français, ont un système régulier de mesure du niveau des élèves qui permet des comparaisons longitudinales régulières, une partie adhoc du *National Assessment of Educational Progress (NAEP)*. “*Good news about education*” ne donne pas les résultats des tests NAEP en lecture et en expression écrite, dont les scores moyens, comme les inégalités entre groupes ethniques, sont restés stables de 1984 à 1996 (*Conditions of Education*, 1998).

En revanche, le rapport indique que, en maths et en science, à la fois l'efficacité et l'équité de l'enseignement se sont améliorées, ce que l'on peut observer dans le tableau suivant :

Evolution des scores moyens au NAEP de 1982 à 1996, Etats-Unis

	Blancs	Noirs	Hispaniques
Maths, 9 ans	+ 6%	+ 9%	+ 5%
Maths, 13 ans	+ 3%	+ 5%	+ 2%
Maths, 17 ans	+ 3%	+ 5%	+ 5%
Science, 9 ans	+ 4%	+ 1%	+ 9%
Science, 13 ans	+ 4%	+ 4%	+ 3%
Science, 17 ans	+ 5%	+ 11%	+ 8%

Lecture : Le score moyen des enfants noirs de 9 ans en maths est passé de 195 à 212 sur l'échelle de maths qui va de 0 à 500⁴⁸ : il a augmenté de 9% pendant la période, puisque $212/195 = 1.087$.

Source : NAEP scores reportés dans “*Good News about education*”, 1999.

Par ailleurs, de 1983 à 1999, la moyenne enregistrée au test “*Scholastic assessment test (SAT)*”, un test d’entrée dans l’enseignement supérieur, a augmenté de 3% en maths et est restée stable pour le test “verbal” alors même qu’une population d’élèves plus nombreuse et plus diverse en termes raciaux se présentait à ce test.

Il semble donc que les réformes aient porté leurs fruits, puisqu’on assiste à une amélioration en maths et en science, sans observer de baisse en lecture et en expression écrite. C’est d’ailleurs le jugement que portent Grissmer et al. (2000), également à partir d’une étude longitudinale des scores obtenus par les élèves américains au NAEP. Ils concluent que “*l’amélioration des scores de Maths suggère que les réformes en éducation mises en œuvre dans les années 80 et 90 marchent*”⁴⁹. Certains États, notent-ils, font des progrès particulièrement remarquables -le Texas, la Caroline du Nord- et, selon les auteurs,

⁴⁸ Comme l’échelle des “*levels*” anglais, il s’agit d’une échelle unique où 0 est le savoir nul et 500 le savoir du meilleur élève possible à la fin du lycée.

⁴⁹ Pour la France, on dispose de deux évaluations ponctuelles, d’où il ressort aussi que certaines performances se sont améliorées. Par exemple, début sixième, les performances moyennes en maths, mesurées par les mêmes items, se sont améliorées de 6% de 1980 à 1993, celles de français de seulement 1% (NI 94-12). En troisième, grosso modo, elles sont restées stables de 85 à 95, bien qu’une plus forte proportion d’une génération ait été scolarisée à ce niveau à la fin de la période (NI 96-35). Pour diverses raisons, dont l’hétérogénéité des indicateurs utilisés pour présenter les résultats, une comparaison de ces évolutions avec celles qui ont été indiquées pour les Etats-Unis ou l’Angleterre serait extrêmement hasardeuse.

l'explication la plus plausible en est "l'ensemble intégré de politiques incluant la fixation d'objectifs, la mise en œuvre de tests et de comptes rendus (*standards, assessment, and accountability*)" que ces deux États ont mis en œuvre depuis une dizaine d'année maintenant. Skrla et al., 2000, ajoutent à cette liste d'États où à la fois l'efficacité et l'équité ont augmenté à la suite de l'implantation de systèmes de compte rendu des résultats : New York, le Connecticut, le Kentucky.

Le Texas est sans doute l'État qui présente les résultats les plus spectaculaires : En maths, en 1994, 73% des blancs et 38% des noirs réussissaient le test de l'État ; en 1999, ces pourcentages s'élèvent respectivement à 93 et 73% (Skrla et al., 2000). De plus, nous avons vu qu'à l'intérieur du Texas, le district de Dallas avait été plus loin que le reste de l'État, en utilisant une mesure plus rigoureuse des progrès des élèves (la valeur ajoutée, pluralité de tests) et en ajoutant des incitations financières à l'incitation par la publication des résultats qui prévaut dans le reste de l'État. Or Ladd (1999) montre que les établissements (primaire et début du secondaire) de ce district enregistrent, de 90-91 (année précédant la mise en œuvre du programme) à 94-95, des progrès plus importants que ceux de cinq autres villes de l'État, en tenant sous contrôle la composition ethnique, sociale des établissements, de même que la proportion d'élèves maîtrisant mal l'anglais et le taux de mobilité des parents. Outre pour la moyenne de la population, ces progrès sont plus importants pour les blancs, les hispaniques, mais pas pour les noirs. Ils sont valables pour la lecture et les maths, mais aussi pour le taux de "décrocheurs" et, pour les écoles primaires seulement, pour le taux de présence des élèves.

Au Kentucky, en 1991, une décision de la cour Suprême de l'État déclara le système éducatif inconstitutionnel parce que trop inefficace pour les minorités ethniques. Le jugement obligeait l'État à entreprendre une réforme du système éducatif, ce qui fut fait dans le cadre d'une loi dite KERA (*Kentucky Education Reform Act*) qui prévoyait, entre autres, un système de Compte Rendu des résultats. D'après les tests de l'État, l'efficacité du système

éducatif s'est fortement améliorée (le Kentucky est un des seuls Etats dont les résultats en lecture se sont améliorés de façon significative entre 1992 et 1998) ; elle s'est améliorée pour tous, sans cependant se traduire, comme au Texas, par un rapprochement des groupes sociaux ou ethniques (Pedrosko et al., 1999).

En Caroline du Nord, le pourcentage d'élèves "compétents" d'après les tests passés à la fin de chaque année est passé, entre 1992-93 et 1995-96, en lecture, de 44 à 48% pour les noirs et de 73 à 77 % pour les blancs ; en maths, de 39 à 48% pour les noirs et de 71 à 80% pour les blancs, soit, comme dans le Kentucky, une amélioration des scores avec une conservation des écarts entre groupes ethniques. Dans cet Etat, se trouve le district de Charlotte-Mecklenbourg, dont la réforme de l'éducation fut beaucoup citée en exemple pendant les années 80. Elle se composait des éléments suivants : un changement dans les politiques de déségrégation (le remplacement d'un programme de busing par un programme de *Magnet schools*) ; la mise en place de tests plus exigeants que ceux de l'État ; le fait de fixer des objectifs (26 !) aux écoles, qui tenaient compte de leurs résultats passés ; un accroissement du pouvoir des chefs d'établissements sur le temps scolaires, les achats, la formation continue ; des incitations financières pour les enseignants et les Principaux des établissements qui atteignaient leurs objectifs. Cela était le fait d'un "superintendant" charismatique et médiatique, et accompagné d'une rhétorique guerrière et managériale, ce qui explique le plaisir non dissimulé que viennent de prendre deux chercheurs (Smith et Mickelson, 2000) à faire descendre cette réforme de son piédestal, en montrant que les élèves de ce district ont moins progressé, entre 1992 et 1996, que ceux de l'État, et moins aussi que ceux de deux autres districts du même État. Cette étude est donc semblable à celle de Ladd (celle d'un district qui implante une réforme au sein d'un État qui lui-même en a implanté une) et conclut à l'inverse, pour une politique apparemment pas très différente de celle de Dallas. Même s'il faut noter que le système de Charlotte-Mecklenbourg a tout de même, lui aussi

accru ses performances, il y a là quelque chose de perturbant. Il y a trois moyens de concilier ces résultats opposés :

- L'étude de Smith et Mickelson présente certaines faiblesses méthodologiques que ne présente pas celle de Ladd, et ses résultats peuvent être biaisés. En particulier, elle se fonde sur des scores bruts.

- Les différences s'expliquent par des différences fines dans le contenu du dispositif et les dispositifs d'évaluation, un résultat que nous retrouverons à propos des programmes de choix de l'école, ce que les américains expriment par la formule "le diable est dans les détails". A Dallas, par exemple, on mesure l'efficacité des écoles par la valeur ajoutée, et non avec des scores bruts.

- Un élément important de cette politique -le remplacement du *busing* par les *Magnet schools*- est susceptible d'avoir fortement tiré à la baisse ses résultats, on verra ci-après pourquoi.

Il semble qu'on puisse tirer les enseignements suivants de cette approche longitudinale :

- L'évolution des scores globaux aux Etats-Unis et en Angleterre plaide plutôt en faveur de politiques mesurant et surveillant les résultats des établissements, même si, en toute rigueur, il faudrait appuyer un tel jugement sur une comparaison avec des pays identiques au départ à ces deux là et qui n'auraient pas mis en œuvre ces réformes...

- Une politique de régulation "ex-post" soucieuse d'équité doit mesurer non seulement des résultats globaux mais les résultats de chacun des groupes entre lesquels elle souhaite diminuer les inégalités (forts/faibles ; riches/pauvres ;...).

- L'exemple des États-Unis ou de l'Angleterre semble signifier aussi que les acteurs ne peuvent accepter ces politiques contraignantes pour eux que si elles leur sont présentées clairement, franchement, avec un soutien fort de l'opinion,

une légitimité politique forte, et s'ils peuvent accepter les raisons qui les motivent.

- En aucun cas, ce type de réforme ne produit des résultats spectaculaires ni même garantis.

Le résultat de comparaisons entre établissements autonomes et non autonomes

Nous resterons la plupart du temps aux Etats-Unis dans cette partie, car c'est seulement dans ce pays qu'on trouve des écoles présentant très officiellement des degrés divers d'autonomie et que, d'autre part, existe une forte tradition de recherche en la matière.

Nous verrons d'abord les évaluations qui ont été faites du *School Based Management*, puis de ces formes un peu particulières d'écoles autonomes que sont les *New American Schools*, les *Magnet schools* et les *Charter schools*.

Le School Based Management

En 1995, Murphy et Beck analysent une série d'études consacrées aux effets du SBM, malheureusement sans préciser la démarche et la méthode suivie par ces études. Ils ont testé, à partir de ces études, le modèle théorique (cf. ci-dessus 1.2.1.) qui rendait compte selon eux du processus par lequel le SBM était censé améliorer le fonctionnement de l'école. Leurs résultats peuvent être présentés dans le tableau suivant :

Évaluation des effets du School Based Management

Donne-t-il plus de pouvoir aux acteurs ?	De plus en plus Les compétences transmises sont plus substantielles, les acteurs s'emparent effectivement des possibilités offertes.
Favorise-t-il la participation à la vie de l'établissement ?	De façon très limitée pour les élèves et leur parents, plus pour les enseignants.
Cela améliore-t-il le professionnalisme des enseignants ?	
- <i>Engagement, mobilisation des enseignants</i>	Manque d'études, on ne sait pas.
- <i>Satisfaction, moral des enseignants</i>	Semblent s'améliorer dans un premier temps, puis retomber
- <i>Sentiment d'efficacité</i> ⁵⁰	<i>Il semble bien qu'il y ait un effet positif.</i>
Santé organisationnelle	
- <i>Flexibilité et capacité à répondre aux attentes</i>	On ne sait pas. Manque d'études.
- <i>Innovations, changements</i>	Effets très limités, bien inférieurs à ceux qui étaient attendus.
- <i>Baisse des coûts</i>	Non quant aux coûts financiers. De plus le modèle de direction démocratique est coûteux en temps de travail.
- <i>Équité</i>	Les quelques indications empiriques disponibles sont plus positives que ne l'annonçaient les nombreuses critiques théoriques. Les ressources semblent distribuées plus équitablement. Dans certains cas (Chicago), le SBM a augmenté fortement la représentation des minorités dans le gouvernement des établissements.
- <i>Enseignement et apprentissage</i>	Les " <i>site councils</i> " (conseils d'administration) sont inattentifs à l'enseignement Les projets d'établissement portent sur des domaines périphériques plus que sur l'apprentissage. Les programmes d'études, les situations d'apprentissage ne sont pas affectés. Le SBM a plutôt tendance à distraire les enseignants de leur tâche d'enseignement.
Performances de l'établissement	"Les caractéristiques des établissements efficaces n'apparaissent pas", "Dans la plupart des écoles, on ne voit aucun indice concret ou mesurable d'amélioration".

Source D'après Murphy et Beck (1995).

⁵⁰ Le sentiment d'efficacité (*efficacy*), expliquent Murphy et Beck, est un concept issu des travaux que Brookover a conduit sur les écoles efficaces à la fin des années 70. Il se définit comme la combinaison de deux croyances : un sentiment de capacité personnelle (je suis capable d'apprendre quelque chose à ces élèves), et un sentiment de capacité institutionnelle (ce que je fais fera vraiment une différence parce que le système n'en annulera pas les résultats). Les études les plus récentes sur l'*efficacy* en font un intermédiaire obligé entre le fait de disposer d'un pouvoir et l'engagement dans la tâche qui peut en résulter. Dans l'étude française sur l'efficacité des collèges (Grisay, 1993, 1997), ce concept est exprimé par la composite " Sentiment de maîtrise " Curieusement, il ne figure pas parmi les caractéristiques des enseignants liées à l'efficacité de leur collège, peut-être parce que les enseignants français sont très homogènes à cet égard

En 1996, Summers et Johnson font état de quatre études sur les effets du SBM et concluent à l'absence d'effet significatif sur les apprentissages des élèves. Les conclusions d'une étude de Robertson et Briggs (1998) sur vingt-deux établissements SBM de Californie vont dans le même sens : ils observent relativement souvent une amélioration du processus de prise de décision, et de la "culture" de l'école, mais rarement des changements dans les comportements, et donc rarement dans la qualité de l'enseignement.

On trouve aussi la même idée dans un diagnostic de la situation en Espagne : "Bien que l'autonomie soit vraiment réalisée, on ne peut en dire autant de son utilisation, et, pour cette raison, les effets du processus ne peuvent se percevoir dans toute leur ampleur" (Murillo et al., 1999).

Dans un article ultérieur, Beck et Murphy (1998) notent : "Peu nombreux sont les chercheurs qui ont observé des améliorations des performances des élèves clairement liée à la plus grande autonomie de l'école ou à un partage des décisions en son sein".

Le coup de grâce est porté par la revue de la littérature de Leightwood et Menzies (1998) : ils ont passé en revue soixante-dix-sept recherches consacrées à l'évaluation des effets du SBM entre 1985 et 1995, la plupart aux Etats-Unis, mais aussi au Canada, en Australie et en Angleterre. Leur conclusion est la suivante : "*Le SBM a été présenté par ses avocats comme une stratégie pour améliorer l'efficacité des établissements scolaires. Selon la forme de SBM retenue, le moyen de cette efficacité pouvait être la plus grande responsabilité des établissements vis-à-vis du public, une plus grande liberté dans l'usage des ressources, ou une meilleure utilisation des capacités professionnelles des enseignants. Cependant, notre revue des recherches suggère non seulement que chacun de ces leviers est probablement inadéquat, mais aussi que, même combinés, ils ne semblent pas avoir la capacité de produire des organisations plus productives (p. 277)*".

Cependant, aucune des recherches recensées par eux ne repose sur une évaluation comparative rigoureuse des progrès des élèves ou des écoles dans tel ou tel domaine. Toutes ont consisté en interviews, observations ou questionnaires reçus d'acteurs des établissements SBM. Or, nous savons par les recherches sur l'efficacité des écoles que, sauf pour les établissements les plus et les moins efficaces, les écarts d'efficacité entre eux sont faibles, difficiles à mesurer, variables d'une année sur l'autre, et que, d'une façon générale, il est rare qu'une réforme éducative produise des résultats spectaculaires. Bref, ces recherches nous disent en quelque sorte qu'à l'œil nu, il est impossible d'apercevoir un progrès. C'est certainement une information importante, mais cela ne signifie pas forcément qu'il n'y ait aucun progrès.

En effet, ce qui est troublant est que les recherches rigoureuses donnent des résultats plus contrastés. Elles sont deux, à notre connaissance.

La recherche la plus ambitieuse et la plus rigoureuse sur les effets de l'autonomie des établissements est aussi la plus positive. Nous l'avons déjà évoquée. Lee et Smith (1995) montrent, dans leur recherche sur les huit cent vingt lycées, que les établissements "restructurés" présentent de meilleurs résultats dans trois dimensions :

- des progressions plus importantes, compte tenu du niveau de départ,
- des progressions plus indépendantes de l'origine sociale de l'élève,
- d'un meilleur engagement dans les études de la part des élèves.

Parmi les établissements étudiés, elles distinguent tout d'abord les lycées "restructurés communautaires" - qui pratiquent le travail en équipe interdisciplinaire des profs, le travail en petits groupes hétérogènes des élèves, qui se dotent de structures de discussions pour régler les problèmes, d'un emploi du temps flexible, qui utilisent dans l'école des parents volontaires, où l'on pense qu'il est important que les élèves évaluent les enseignants - ; elles distinguent ensuite les lycées "restructurés bureaucratiques" - qui récompensent les meilleurs enseignants, insistent sur l'implication des parents et sur l'importance des

matières de base, mettent l'accent sur la stabilité du personnel et sur son développement, etc. Les deux catégories présentent de meilleurs résultats, dans les trois dimensions citées, que les lycées qui n'ont implanté aucune pratique associée à la restructuration. Mais les lycées "communautaires" surpassent les lycées "bureaucratiques".

Or, il faut se souvenir que Lee et Smith ont aussi montré que le cas le plus fréquent était l'implantation d'un petit nombre de ces actions, à tel point que les lycées restructurés ne se distinguaient pas radicalement du fonctionnement des autres. Autrement dit, bien que la recherche de Lee et Smith soit la seule du genre, elle nous avertit peut-être de ce que des changements relativement modestes dans le fonctionnement pourraient susciter à la fois la déception de certains partisans d'un fonctionnement vraiment "autre" (voir Keedy et Achilles, ci-dessus), produire des effets inaperçus par les acteurs...et néanmoins davantage d'efficacité et d'équité⁵¹.

Les résultats de Andrews et al., 2000, sont moins positifs pour l'autonomie des établissements. Ils ont appariés 86 établissements (primaires ou "*middle schools*") "restructurés" à 86 établissements non restructurés analogues, et les ont suivis pendant les trois premières années de l'implantation du programme. Ces 86 écoles se référaient à un même "design" (dit *School Renewal Process*, *SRP*) dont les principes sont très voisins de ceux du SBM : impliquer les partenaires dans la recherche de solutions adaptées aux besoins spécifiques des élèves, faire participer les enseignants aux décisions, donner à l'école la souplesse nécessaire pour que son personnel décide du fonctionnement de l'école... Au bout de trois ans, les élèves des établissements qui avaient adopté le SRP réussissaient moins bien les tests en lecture et en maths que le groupe de contrôle à 9 ans. A 11 ans, ils réussissaient aussi moins bien en lecture, mais l'écart en maths n'était pas significatif. Une comparaison des établissements

⁵¹ Rappelons que ceci peut être rapproché d'un des résultats de Grisay (1993) sur les collèges français, savoir que certains collèges étaient efficaces en présentant seulement deux ou trois de la dizaine de caractéristiques corrélées à l'efficacité.

SRP les plus et les moins efficaces a montré que “les établissements efficaces semblent avoir l’apprentissage comme souci permanent alors que les priorités des établissements en déclin semblent beaucoup moins claires quant aux domaines où une amélioration est nécessaire”.

Peut-être peut-on remarquer que, vues les innovations qu’ils mettent en place, les établissements restructurés “communautaires” de Lee et Smith ont probablement aussi l’apprentissage pour souci permanent.

On retrouverait alors les résultats de Murphy et Beck : le SBM donne la possibilité de mettre en place un enseignement efficace, mais rien ne garantit qu’il se traduise effectivement par des changements efficaces de l’enseignement lui-même. Pour cela, une condition est que l’établissement veuille effectivement être efficace dans le domaine appréhendé par l’évaluation.

Les Magnet schools

Adcock et Philips, 2000, présentent une comparaison rigoureuse de l’efficacité -appréhendée par mesure “multiniveau” de la “valeur ajoutée” par l’école dans les disciplines académiques- de 28 *Magnet Schools* comparées à 89 écoles non *Magnet*. Les élèves des *Magnet* réussissent mieux les tests, mais il s’avère que c’est parce qu’ils sont meilleurs à l’entrée. Une fois leur niveau initial tenu sous contrôle, on observe que les élèves des *Magnet* progressent moins que les élèves des établissements ordinaires et moins coûteux.

Il faut signaler que, dans la mesure où beaucoup de *Magnet Schools* se définissaient par le surplus de ressources, de matériel moderne disponible, ces résultats sont conformes aux nombreuses recherches qui établissent que l’efficacité des établissements ne dépend pas du montant de leurs ressources.

Les Charter Schools

Ont été évalués les effets des *Charter schools* sur la satisfaction de leurs usagers, sur l’efficacité de l’enseignement et sur l’équité.

Quant à la *satisfaction des usagers*, l'expérience semble nettement positive :

- A Chicago, il y a deux *Charter schools*, scolarisant 1 500 élèves à elles deux. 2 500 élèves y étaient candidats à la rentrée 1998.

- Basetti, 1999, étudie les neuf *Charter schools* implantées en Alberta (Canada). Sa conclusion mêle les thèmes de la diversification, de la satisfaction et de l'équité : "Pour l'instant, peu de *Charter schools* délivrent des programmes très innovants. En revanche, il apparaît qu'elles appliquent une grande variété d'approches de l'apprentissage, qui ne sont pas proposées ailleurs dans le système. Il apparaît aussi qu'elles procurent des curricula appropriés pour des catégories d'élèves mal servies par le système habituel". Trois de ces écoles offrent des programmes centrés sur les disciplines fondamentales ("*back to basics*"), trois autres développent une approche "centrée sur l'élève", attentive à respecter les divers styles d'apprentissage des enfants. Deux établissements sont destinés aux élèves doués (*gifted*), une à des élèves "pris par la rue" (*street-involved*) qui avaient quitté les écoles traditionnelles et une autre à des enfants de diverses minorités, dont la plupart sont des immigrants récents.

- Izu et al., 1999, trouvent un haut niveau de satisfaction parmi les usagers des 13 *Charter schools* primaires ou secondaires, du district de Los Angeles : 64% disent être "très satisfaits" et 26% "satisfaits". Cette satisfaction est vraie de toutes les catégories de parents⁵².

⁵² Certains semblent vraiment très satisfaits. Au cours d'un interview, un parent, reflétant, dit l'étude, les autres interviews de cette école : "Votre enfant devient vraiment excellent, et il grandit vraiment ; et vous n'avez qu'à le regarder s'épanouir comme une fleur. (Les enfants qui vont dans ces écoles) aiment étudier et vous stimulent sans cesse dans votre rôle de parents. Et ils sont passionnés (*excited*) par l'école et les choses qu'ils y apprennent " (p. 49). On trouve aussi, c'est sans doute le moment de le préciser, des CS qui ont dû fermer pour cause de malversations ou d'échec manifeste...59 *charter schools* ont été fermées depuis le début de l'opération, en 1992.

- En 1998-99 70% des *charter schools* avaient une liste d'attente. Il en résulte d'ailleurs que, souvent, les écoles publiques environnantes s'adaptent pour contrer leur concurrence, en sorte que l'influence des *charter schools* dépasse celle que leur petit nombre suggère (Hess, 2000 ; Nappi, 1999).

Sur l'*efficacité* des *charter schools*, les évaluations rigoureuses sont très rares. La seule dont nous ayons connaissance est l'étude longitudinale des treize *charter schools* de Los Angeles, faite par un organisme indépendant (Izu et al., 1998). Ces écoles ont été appariées à des écoles équivalentes au point de vue social et scolaire. La conclusion de l'étude, modérément optimiste, est que "avec le temps, les *charter schools* le plus souvent maintiennent ou améliorent légèrement les performances de leurs élèves, par rapport aux évolutions qu'on observe dans les écoles du groupe de contrôle"(p. 41).

Les *charter schools* ne sont pas des "écoles de riches". Le rapport national 2000 sur les *Charter schools* (Nelson et al., 2000) établit que, sur l'ensemble du pays, les élèves noirs y sont 24% contre 17% dans l'ensemble des établissements et les hispaniques 21% contre 18% ; les élèves pauvres (éligibles pour les "*free school meals*") comptent pour 39% des effectifs contre 37%. Cependant, Cobb et Glass (2000) font observer que cela ne signifie pas que les *charter schools* n'accroissent pas la ségrégation : implantées effectivement plutôt dans des zones pauvres, elles scolarisent donc un peu plus de pauvres, mais, au moins dans les trois États qu'ils étudient, elles scolarisent un pourcentage de pauvres, de noirs inférieur à celui qu'on observe dans leur environnement immédiat, et donc elles accroissent localement la ségrégation. Il reste que si les *charter schools* sont efficaces, c'est bien une forte proportion d'élèves défavorisés qui en profitera. Plutôt, cela va dans le sens de la thèse de Wells, 1999, que, comme d'autres régulations "post-modernes", les *charter schools* vont probablement accroître les inégalités *au sein* des groupes sociaux, par exemple, entre les défavorisés désireux et capables de "s'en sortir" et les autres.

Bref, ces résultats semblent signifier que les *charter schools* valent plus par leur contribution à la diversification de l'offre d'enseignement, par leur capacité d'apporter des réponses aux demandes marginales, et par la contribution qu'elles peuvent de ce fait apporter à la liberté et à l'équité, que par leur efficacité.

Les New American Schools (NAS)

Nous n'avons pas trouvé de données sur la satisfaction des élèves ou des parents des NAS. On connaît la satisfaction de leurs enseignants par Berends (2000) : elle est positive sans être débordante (0,8 sur une échelle -2/+2, après deux ans de recul), et surtout, elle varie beaucoup, au sein d'une même école, d'un enseignant à l'autre, ce qui montre, dit Berends, la difficulté d'implanter une réforme sur l'ensemble d'une école.

S'agissant de l'efficacité, on n'a pas d'études comparant les progrès d'élèves identiques fréquentant ou non une NAS⁵³. Berends a interrogé à ce sujet les enseignants de 130 établissements ayant implanté l'un ou l'autre de ces designs. Sur une échelle de -3 à +3, ils estiment à + 0,3 l'effet du design sur l'efficacité de leur école, avec, ici aussi, de fortes divergences d'appréciation au sein d'une même école. On peut donc estimer que les enseignants attribuent en moyenne une petite efficacité à ces dispositifs.

S'agissant de l'équité, Grissmer et al., 2000, dans un rapport national sur les NAS, observent que "pour la plupart, les programmes NAS ont été implantés :

- d'une part dans des établissements scolaires "urbains, peu performants, scolarisant des élèves pauvres ou appartenant aux minorités ethniques" ;

⁵³ On en a pour *Success for all*, qui, comme indiqué plus haut est la partie initiale de *Roots and Wings*. Les élèves y progressent sensiblement mieux en lecture que dans les écoles ordinaires (Weiler, 1998)

- d'autre part dans des écoles où les élèves et les enseignants étaient peu mobilisés, "comme le montrent l'absentéisme des uns et des autres, et les indices d'irrespect vis-à-vis des professeurs".

Comme les Charter, donc, les NAS ne sont pas des "écoles de riches", mais il va de soi que leur effet sur l'équité dépend de leur efficacité : une innovation, même prestigieuse comme celle-ci, n'est favorable à qui la reçoit que s'il s'agit d'une innovation efficace.

Quelles leçons tirer de cette revue des recherches comparant des établissements ?

- Le SBM peut être l'occasion de démarches efficaces et équitables (Lee et Smith, 1995), mais ne les garantit pas : c'est une réforme trop éloignée de ce qui se passe dans les classes, dont les effets sur l'apprentissage passent par des goulots qui peuvent être d'étranglement.

- L'efficacité semble davantage être le produit de l'exigence de compte rendu que de l'autonomie, ainsi que nous en avons prévenu les approches théoriques. Du moins peut-on interpréter ainsi le fait qu'aux États-Unis, l'évolution des scores moyens nationaux suscite des commentaires plus positifs que celle des expériences de SBM, comme l'amélioration spectaculaire des performances des élèves dans certains États.

- Les fonctionnements vraiment différents (*NAS*, *Charter*) sont sans doute plus intéressants par la diversification de l'offre qu'ils assurent que par l'efficacité qu'ils permettent. Cette diversification peut être mise au service de l'équité.

- Deux dispositifs proches peuvent produire des résultats assez différents. De petites différences peuvent produire de grands effets. L'étude de ces interrelations demande des outils plus fins que ceux dont la recherche dispose aujourd'hui, même aux États-Unis. En particulier, le suivi longitudinal d'échantillons d'établissements semble seul à même de permettre de repérer les

modifications introduites par les politiques dans leur fonctionnement et leurs effets.

Du dernier point, il résulte qu'il est intéressant d'essayer de comprendre comment fonctionnent les écoles autonomes efficaces. Ce sera notre dernière approche de cette question de l'autonomie.

A quelles conditions des écoles autonomes peuvent-elles être efficaces ?

Une partie de la réponse est contenue dans ce qui précède, en particulier dans l'examen par Murphy et Beck de leur propre modèle de l'efficacité et dans l'étude d'Andrews, qui confirment les théories économiques et sociologiques des établissements scolaires : il n'est pas sûr du tout que toute liberté disponible soit mise d'abord au service de l'efficacité. Dès lors, la volonté de faire apprendre les élèves, le fait de considérer l'apprentissage comme la première mission de l'école, est une condition pour que l'autonomie puisse servir l'efficacité académique.

Reste que, parmi les dispositifs centrés sur l'apprentissage, tous ne se valent pas. Quelques indications sur le contenu des dispositifs les plus efficaces sont données par trois recherches américaines. Deux portent sur le fonctionnement des établissements, la troisième sur les relations entre la tutelle (ici, les districts) et les établissements.

Miles et Darling Hammond (1998) ont étudié cinq établissements secondaires et primaires restructurés qui obtenaient de bons résultats avec leurs élèves. Chacune de ces écoles a été comparée avec une école traditionnelle, non restructurée, qui scolarisait le même type de population. Les différences entre les écoles traditionnelles et restructurées sont les suivantes. Dans les écoles restructurées :

- Les programmes spécialisés pour élèves faibles sont remplacés par le fait de fournir à tous les élèves un enseignement plus personnalisé dans de petits groupes hétérogènes.

- Les élèves sont regroupés de façon flexible. Dans les écoles traditionnelles, les élèves sont répartis dans des classes fixes, et suivent en petit groupe les enseignements optionnels, non académiques. Dans ces écoles restructurées, le nombre de cours est réduit, et les matières principales sont enseignées en petits groupes.

- Des structures existent pour créer des relations plus personnelles entre professeurs et élèves : chaque membre du personnel, pas seulement les enseignants, travaille avec un groupe de 12 à 15 étudiants et leurs familles, de 2 à 4 heures par semaine. Ainsi, chaque élève a un “conseiller” qui rencontre régulièrement sa famille et ses enseignants pour discuter ses progrès et ses besoins. Dans les écoles traditionnelles, il y a des personnels d’aide, mais qui travaillent avec les élèves seulement en cas de problème, et non sur une base régulière et permanente.

- Des périodes de temps d’instruction plus longues et de durées variables. La durée du cours varie en fonction de la matière. Par exemple, deux blocs de deux heures en “*humanities*” et en “*maths/science*” chaque jour. En revanche, les cours de langue durent seulement une heure.

- Davantage de temps pour la planification de l’enseignement : de cinq à sept heures de temps de travail en commun chaque semaine.

- Une conception plus créative des rôles du personnel : les élèves n’apprennent pas qu’avec des enseignants, mais aussi avec des aides, spécialement entraînés. Donc, les enseignants travaillent aussi avec leurs pairs et organisent le travail de ces aides. L’enseignant moyen enseigne à deux classes douze heures par semaine (6 h par classe), il consacre cinq heures à superviser des projets d’élèves, cinq heures au soutien et au conseil en groupes de douze élèves, et 3,5 heures pour du tutorat individuel.

Ces résultats, on le voit, plaident en faveur du modèle “communautaire” dont Lee et Smith, déjà, avaient repéré l’efficacité.

Beck et Murphy (1998) ont conduit une recherche approfondie sur une école primaire SBM très populaire (à dominante hispanique) de Los Angeles, qui leur avait été indiquée par les professionnels, et aussi par la presse, comme une très bonne école. On en rendra compte ici en soulignant qu'il s'agit d'une étude qui montre ce qui peut se passer dans une école, et non ce qui se passe en moyenne.

Ils ont d'abord constaté que les performances des élèves ne justifiaient pas complètement ces louanges. Les performances des enfants en maths et langue maternelle étaient dans la moitié basse des écoles à recrutement populaire, ceci, avant comme après l'accession au statut de SBM . On notait cependant depuis cette accession une modeste amélioration à ce sujet.

Ils ont décidé de conserver cette école pour leur étude malgré cela à cause d'autres indices positifs :

- En 1992, 13 élèves seulement avaient été admis dans des classes de *middle schools* où l'enseignement n'était délivré qu'en anglais. Ce nombre était passé à 60 en 1996.
- L'implication des parents dans la scolarité de leur enfant augmentait.
- 83% des enfants disaient qu'ils "aiment être à l'école", 85% disaient qu'ils "apprennent quelque chose de nouveau chaque jour".
- 85% des parents disaient qu'ils sont satisfaits de l'école de leurs enfants.
- Parmi les 11 enseignants de l'école qui ont des enfants d'âge primaire, 10 les avaient mis dans cette école alors qu'ils n'habitent pas le quartier.

Pour synthétiser leurs conclusions, les auteurs proposent quatre "Impératifs d'une école qui réussit" :

1. Se centrer sur l'apprentissage, ce qui est moins évident aux États-Unis qu'en France : "Le personnel pense que le but fondamental de leur école est de

promouvoir la pensée, la créativité, la capacité de résoudre les problèmes et les apprentissages de base (*literacy*)”

2. Créer une communauté (ce qui rejoint aussi la supériorité des établissements “communautaires” selon Lee et Smith, 1995)
3. Savoir diriger les ressources vers l’apprentissage lui-même : “Allocation des ressources très centrée sur les activités liées à l’apprentissage”, “Passer du temps à faire l’inventaire des compétences disponibles et à chercher comment on peut les utiliser au mieux”.
4. Savoir prendre des responsabilités dans l’école : “Beaucoup de recherches sur le SBM font état d’un stress des chefs d’établissement et des enseignants à propos de leur rôle. D’un côté, ils se sentent davantage exposés aux critiques que dans les autres écoles. D’un autre côté, à cause du caractère plus diffus du pouvoir et de la nécessité d’un processus collectif de décision, ils se sentent moins capables de contrôler leur situation. Dans certaines écoles, cela conduit à des procédures de décision très structurées, qui ne favorisent pas la responsabilité. Ce n’est pas le cas dans cette école. Nous y avons observé que de nombreux enseignants acceptaient de prendre des responsabilités et surtout un principal qui savait associer les enseignants à la direction avec énergie, humour, et une grande créativité”.

Ils se sont ensuite demandé quelle était la contribution propre du fait que cette école pratiquait le SBM sur l’émergence de ce climat positif. Selon eux, elle consiste en ceci :

- Cela permet d’aller plus vite : en particulier pour la formation continue des enseignants, obtenir un stage prenait des mois, ici cela pouvait se faire en quelques jours.
- Cela avait permis d’embaucher des gens sur le projet de l’école.

- Le relâchement des contraintes a donné de l'énergie aux enseignants. Selon l'un d'eux, "autrefois, quand nous écrivions des projets ils allaient prendre la poussière sur le bureau d'un administrateur du district, maintenant, on les met en œuvre tout de suite".

- La procédure d'accréditation pour le statut de "*SBM school*" requiert que les parents prennent l'engagement de s'impliquer dans la vie de l'école. Dans cette école, cet engagement a été tenu.

Mais, les auteurs insistent sur le fait que tout cela n'aurait servi à rien si les acteurs n'avaient pris des décisions justes, choisi des méthodes effectivement appropriées, et procédé à des recrutements judicieux.

Enfin, Johnson (1999) a étudié 10 districts du Texas dont les établissements populaires obtenaient des résultats particulièrement bons en matière de performances scolaires, de faiblesse du décrochage et de l'absentéisme. L'étude repose sur des interviews de superintendants et de chefs d'établissements, l'observation de réunions de schoolboards et de réunions du personnel des écoles, et enfin l'analyse de documents. Elle est moins probante que si elle avait comparé des districts efficaces et inefficaces, mais ses résultats portent sur un domaine moins fréquemment étudié que les écoles, celui des relations entre la tutelle et les établissements. On les présentera donc néanmoins.

L'étude montre que ces districts ont su :

- Créer un sentiment d'urgence dans la communauté : écouter les souhaits et les soucis des citoyens, les prendre en compte dans les objectifs et plans d'action du district ; présenter de façon ouverte des données sur les résultats du District, à la fois les points forts et les points faibles.

- Fixer des objectifs clairs aux principaux, en particulier le fait qu'ils doivent obtenir des changements mesurables dans les performances de leur école. Les plans des écoles et leurs ressources étaient effectivement consacrés à l'atteinte des objectifs fixés par le district.

- La mise en œuvre des plans des écoles était suivie par l'école, de façon à pouvoir les réajuster en fonction de résultats intermédiaires.
- A la demande des chefs d'établissements, le district supprimait des tâches ou des routines qui en réalité distrayaient les écoles de leur tâche principale.
- La tutelle du district était allégée pour les écoles performantes, ce qui permettait au principal de percevoir "la souplesse comme une récompense de l'efficacité" et au district de diriger son attention vers les écoles faibles. On retrouve ici le principe rencontré en Angleterre.
- Le district se préoccupait moins de surveiller l'implantation des programmes dans les écoles, que d'aider les écoles à résoudre leurs problèmes.
- Il mettait en place les conditions pour que les enseignants apprennent de leur propre pratique et les uns des autres, ou encore pour les mettre en contact avec des expériences menées hors du district. Il aidait les enseignants et les principaux à mieux rassembler, comprendre et utiliser des données pour améliorer l'enseignement.

Que conclure de cet examen des expériences anglo saxonnes ?

Au total, les résultats semblent indiquer que l'autonomie ne conduit pas à une "libération" apportant des gains d'efficacité considérables. Le discours "libéral" des années 80, stipulant que, libérés de leur carcan bureaucratique, les acteurs allaient déployer une créativité et une efficacité insoupçonnables est invalidé.

Pour conduire à l'efficacité, l'autonomie des établissements doit servir de support à des changements pédagogiques, les marges de manœuvre doivent être utilisées au service de l'apprentissage des élèves. Les changements de structure ne produisent pas d'effets par eux-mêmes.

Les résultats semblent valider les théories économiques et sociologiques sur le fonctionnement des établissements, qui montrent à quel point l'efficacité

suppose que les acteurs sachent clairement ce qui leur est demandé, qu'ils y adhèrent, et qu'on mette en place des dispositifs de surveillance des résultats et d'incitations à les améliorer. Les réformes semblent bien avoir rendu plus efficace l'enseignement anglais et américain du second degré. Sans le type de suivi que nous avons vu se mettre en place en Angleterre et dans beaucoup d'Etats américains, il semble bien que l'autonomie des établissements présente des risques : de temps perdu, de se soucier d'autres buts que de ceux que l'on doit poursuivre, d'éloignement des tâches principales...

L'autonomie des établissements peut trouver sa place dans un dispositif fortement piloté à partir du principe selon lequel l'autonomie est la récompense d'un fonctionnement satisfaisant. Elle sert alors l'efficacité, et l'équité aussi si l'équité est un objectif qui est assigné aux établissements au même titre que l'efficacité. Par ailleurs, certains établissements très autonomes, du type des *Charter schools*, peuvent assurer une diversification de l'offre du système, et, par là, servir l'équité, tout au moins si elle conduit à proposer des enseignements efficaces à des élèves autrefois négligés.

Les établissements autonomes efficaces sont centrés sur l'apprentissage, mais cela ne signifie pas qu'ils sont centrés sur un enseignement "traditionnel", "rigide" et inattentif aux élèves. Au contraire, c'est un modèle chaleureux et communautaire que nous avons vu être associé à l'efficacité.

Cela dit, une remarque s'impose pour prévenir toute importation trop brutale de solutions étrangères. Ce qui s'est passé en Angleterre et dans les Etats américains qui ont eu recours aux tests et à l'accountability est peut-être surtout un déplacement des buts de l'enseignement, et du temps d'enseignement, vers la maîtrise des disciplines fondamentales. Il s'agit là d'une évolution importante, et qui ne peut que sembler positive vue de France, où l'on se gausse traditionnellement de la place accordée par l'enseignement anglo-saxon à ce qui serait ici conçu comme de "l'animation" ou de "l'éducation". Mais il en découle que les conséquences observées là-bas ne le seraient peut-être pas ici.

Peut-être le “goulot d’étranglement” de l’efficacité en France n’est-il pas le temps réellement consacré à l’instruction par les enseignants, mais, par exemple, l’intérêt porté par les élèves à leur travail. En ce cas, une politique qui accroîtrait encore le premier au détriment du second diminuerait l’efficacité du système plutôt qu’elle ne l’augmenterait. D’où, d’ailleurs, l’intérêt de comparaisons internationales qui dépassent davantage qu’actuellement la mesure des résultats pour s’intéresser au processus, au fonctionnement réel des établissements et des classes.

4.2. Le bilan de l’autonomie en France

Tout comme la loi de 1989 – et ce n’est probablement pas une simple coïncidence – les recherches françaises (et les rapports d’inspection) des années 1990 abordent le plus souvent l’autonomie à travers le projet d’établissement. C’est sans doute une approche partielle, dans la mesure où toutes les manifestations de l’autonomie ne se manifestent pas dans le projet d’établissement et où l’originalité du projet d’établissement n’est pas forcément un indice absolument fidèle de la maîtrise de l’autonomie. On ne peut exclure, en effet, que l’autonomie accordée ne conduise certains établissements à perpétuer les traditions en usage antérieurement sans s’interroger sur leur fonctionnement (tradition s’opposant ici à rationalité selon la distinction opérée par Max Weber, en ce que seule l’activité de type rationnel se décide et se réajuste en fonction d’une évaluation) ou - ce qui est différent - à choisir, après délibération, une organisation et des pratiques traditionnelles jugées préférables à d’autres (la tradition s’oppose ici à l’innovation ou au modernisme pédagogique). L’enquête effectuée dans quelques rectorats et Inspections Académiques nous a permis d’en savoir un peu plus sur l’évolution du rôle donné au projet d’établissement et sur la façon dont les services rectoraux et départementaux perçoivent et encadrent l’autonomie des collèges et des lycées.

La tendance à examiner l'autonomie des établissements sous l'angle de leur projet et à plutôt souligner la modestie des effets de la politique menée est plus marquée dans le cas des travaux qui l'inscrivent dans le mouvement de déconcentration interne à l'Education Nationale. Ceux qui la rapportent davantage à la décentralisation font apparaître des situations très contrastées et expriment plus souvent des inquiétudes concernant le rôle joué par les collectivités locales et l'accroissement des inégalités qui pourrait en résulter (Dutercq, 2000). Nous verrons cependant que, même en restant dans une perspective interne à l'Education nationale, l'autonomie des établissements entre parfois en tension avec la défense de l'intérêt général.

4.2.1. Ampleur de la mise en œuvre et effets sur le fonctionnement des établissements scolaires

Dès le milieu des années 1990, des enquêtes avaient attiré l'attention sur la fréquence des cas, où la politique d'établissement ne résultait pas d'une élaboration collective et où le projet d'établissement était rédigé par le chef d'établissement en fonction des attentes des autorités académiques ou pour obtenir des moyens supplémentaires plus qu'il n'exprimait un accord local sur les actions les mieux ajustées aux besoins des élèves. Et la tonalité de ces diagnostics n'est pas sans rappeler ceux qui sont généralement portés sur le SBM aux Etats-Unis, à savoir une difficulté certaine à engendrer des changements significatifs. Nous allons voir que pour porter remède à cette "perversion" du projet d'établissement, de nouvelles directives ministérielles ont voulu supprimer le lien qui pouvait exister entre l'attribution de moyens supplémentaires et une évaluation "à priori" du projet d'établissement. Mais cette modification ne résout pas le problème principal : comment donner corps à une politique d'établissement, c'est-à-dire comment faire participer à des démarches plus collectives d'élaboration et de réalisation de projet, mais aussi d'évaluation et de réajustement, des personnels à qui ces démarches sont initialement

étrangères. Nous verrons qu'émergent aussi un questionnement et des doutes sur le fait que l'autonomie des établissements soit mise effectivement au service des grands objectifs de la loi de 1989.

Défaut de construction collective et inconsistance des politiques d'établissement

Les divers types d'enquêtes effectuées dans des collèges ou des lycées au cours des années 1990 font apparaître de façon convergente les difficultés et les limites du travail de construction des politiques d'établissement et le caractère souvent formel, voire fictif du texte présentant le projet d'établissement, texte rédigé par le chef d'établissement essentiellement en fonction des directives nationales et académiques (Bacchioni Roux 1994, Devineau 1998). Les enquêtes par questionnaire auprès d'un panel d'équipes de direction conduisent leurs auteurs à parler d'un constant "*fossé*" entre les *déclarations de principe* les plus générales et la *réalité des pratiques* telles qu'elles apparaissent dans des réponses à des questions plus factuelles (CREDOC, 1993, pp. 9-10). La quasi-totalité des membres des équipes de direction est tout à fait d'accord (80%) ou plutôt d'accord (18%) avec l'idée que "aujourd'hui les enseignants doivent travailler en équipe" mais près de 80% d'entre eux estiment que moins d'un quart des enseignants travaillent en équipe et seulement 10% d'entre eux sont tout à fait en désaccord avec l'idée que "le travail d'équipe doit rester fondé sur le volontariat". On retrouve un paradoxe similaire dans les réponses des enseignants à une autre enquête par questionnaire : environ 80% d'entre eux pensent qu'une coordination de leur travail pédagogique est nécessaire mais à peine un tiers disent que cette coordination existe dans leur établissement (Guillaume, 2000). L'accord de principe majoritaire ne suffit pas pour que se développent des formes plus collectives de travail. Ces constats sont reliés à des facteurs institutionnels tels que les obligations de service des enseignants (qui n'impliquent aucun travail collectif), aux problèmes que soulève la construction d'un accord et aux

difficultés de communication entre chef d'établissement et enseignants (Derouet et Dutercq, 1997 ; Ranjard, 1998 ; Van Zanten, 2000) :

“Paradoxalement peu de ces anciens pédagogues que sont en principe les chefs d'établissement savent trouver avec leurs “collègues” le bon langage et le bon niveau de relation, ou faire face aux conflits lorsqu'ils surgissent. Clivage entre administration et enseignants, manque de proximité, absence de concertation, méthodes trop rigides, tels sont les principaux reproches adressés aux chefs d'établissement.” (IGAEN 1999)

Dans une recherche inscrite dans la perspective de la school effectiveness (évoquée plus haut) et considérée comme une de ses meilleures applications en France, Aletta Grisay note que les réponses recueillies auprès des professeurs et des chefs d'établissement ne permettent pas d'identifier des profils de fonctionnement pouvant correspondre à un projet commun car *“les pratiques mises en œuvre diffèrent au moins autant d'un enseignant à l'autre d'un même établissement que d'un établissement ou d'une classe à l'autre. (...) Le mode dominant des enseignants est de type individuel. Les choix pédagogiques ne résultent que rarement de décisions d'équipe, et sont plutôt le fait de chaque professeur particulier, ce qui explique qu'on ne relève pratiquement pas d'effets d'agrégation liés au collège ou à l'équipe enseignante dans telle ou telle classe pour tout ce qui concerne les pratiques mises en œuvre.”* (Grisay 1997).

On pourrait penser que les travaux monographiques dans les établissements sont effectués par des chercheurs qui s'intéressent à la dimension locale et sont plus facilement accueillis là où le travail collectif a réussi à prendre corps. Mais peut-être aussi en référence à des attentes élevées, ils soulignent la grande difficulté à construire les bases d'un accord local et les limites des constructions collectives qui en découlent (Ranjard, 1997 ; Derouet, Dutercq, 1997 ; Dutercq, 2000). Olivier Cousin en vient par exemple à conclure que la politique d'établissement est *“le plus souvent inexistante ou inapplicable”* :

“elle se réduit à des actions ponctuelles prises en charge par des petits groupes de personnes travaillant indépendamment des autres et parfois en contradiction” (Cousin 1998). Et la difficulté est particulièrement aiguë dans les collèges de quartiers populaires où l’instabilité des personnels pédagogiques et des équipes de direction est maximale.

La construction d’accords que suppose une transformation coordonnée des pratiques s’avère aussi difficile au niveau de l’établissement qu’au niveau national (Derouet et Dutercq, 1997). Car on y retrouve la même pluralité des principes et des références plus ou moins antagonistes, tant au niveau des personnes qui en sont porteuses qu’au niveau des règlements et des objets qui en sont empreints : *“le “monde qui est là” de chaque établissement est composé d’un ensemble hétéroclite de règlements, d’argumentations, de dispositifs qui se réfèrent tantôt à une définition de l’établissement comme unité de service public, tantôt à une définition de l’établissement comme service marchand, ou encore comme communauté qui cultive la solidarité entre ses membres.”* (Derouet, 2000).

D’après la circulaire de 1990 exposant la méthodologie d’élaboration du projet d’établissement, il faut commencer par analyser la situation de l’établissement en vue d’en dégager des besoins prioritaires. Mais les tentatives en ce sens font souvent apparaître de profondes divergences d’interprétation, y compris à partir des mêmes constats. Par exemple, si le problème principal de l’établissement est posé en termes d’hétérogénéité des élèves, *“les uns (...) demanderont le renforcement des dispositifs de soutien pour resserrer les écarts. (...) d’autres demanderont une politique d’orientation plus sélective afin de se débarrasser des élèves faibles ou difficiles. D’autres verront dans cet état les conséquences de la concurrence d’un autre établissement et demanderont une politique qui attire la bonne clientèle.”* L’épreuve de la confrontation d’idées, quand elle a lieu, s’éternise ou se durcit plus souvent qu’elle ne débouche sur un accord. Et cela conduit à préférer le plus souvent éviter une telle épreuve. *“Conserver le flou limite les risques, permet à chacun de*

continuer à jouer son jeu, de conserver ses revendications et de préserver son identité.” (Derouet, 2000).

Dans ses monographies d'établissement, Patrice Ranjard (1997) illustre abondamment ces difficultés et les blocages qui en résultent, mais en se référant notamment aux travaux de Gérard Mendel sur le déconditionnement à l'Autorité et sur les conditions d'émergence de collectifs, il le relie davantage à des facteurs institutionnels. Si les enseignants ne sont pas portés à travailler collectivement en vue d'améliorer l'efficacité de leur enseignement, c'est aussi ou même d'abord à cause du vide institutionnel sur ces questions. Dans le contrat de travail qui les lie à l'institution scolaire ne figure aucune obligation de travail collectif. Et les enseignants sont d'autant moins portés à se préoccuper collectivement des progrès de leurs élèves qu'aucun dispositif d'évaluation n'est institué pour leur fournir des repères et des possibilités de comparaisons qui les inciteraient à faire évoluer leurs pratiques dans le sens d'une plus grande efficacité. Dans un tel cadre institutionnel, on voit mal comment pourrait se développer fréquemment un engagement des enseignants en ce sens, à leur initiative ou même sous l'impulsion des chefs d'établissement. Une grande partie des enseignants tendent au contraire à s'abstenir de participer au travail collectif et à ne pas se sentir tenus par les décisions prises sans eux.

Agnès Van Zanten apporte quelques nuances à ces constats en montrant que dans les établissements où le taux de rotation des enseignants n'est pas trop élevé, il peut se développer différentes formes de collégialité. A ce sujet, elle distingue le cas où il s'agit d'un consensus explicite et fondé sur une élaboration rationnelle qui reste rare et le cas où le consensus implicite est fondé sur le poids de la tradition et du rapport interpersonnel. Elle note que dans les établissements où le maintien de l'ordre pose problème, la construction de normes communes en ce domaine peut apparaître, malgré les divergences quant à leur contenu et à leur mode d'élaboration, comme un objectif souhaitable pour de nombreux enseignants alors que c'est loin d'être le cas en matière d'enseignement proprement dit (Van Zanten 2000).

Les rapports des deux corps de l'inspection générale ne sont pas en reste pour épingle l'inconsistance des politiques et des projets d'établissement : *“Projet d'établissement ou projet du chef d'établissement, projet seulement rédigé ou projet réel et partagé, les insuffisances qui privent le projet de toute “authenticité” sont nombreuses. (...) la juxtaposition d'actions sans articulation interne ni dynamisme fédérateur s'accommode d'un manque de suivi et d'une absence de toute procédure d'évaluation (...). Cependant le principal et le plus constant des défauts reste le manque d'adhésion des membres de la communauté éducative. L'ignorance et l'étonnement de certains enseignants lorsqu'on les interroge sur les orientations fondamentales de “leur” projet d'établissement sont de ce point de vue très révélateurs.”* (IGAEN 1999).

Une partie de ces constats critiques ont inspiré des modifications au niveau du rapport entre le projet d'établissement et l'attribution de moyens qui n'ont fait, semble-t-il, que déplacer le problème.

Projet et dotation : évolution des directives et des points d'achoppement

Dans la circulaire d'application de 1990 indiquant que le projet d'établissement devait *“garantir la mise en œuvre et le respect d'orientations définies par les autorités de l'Education nationale”*, il était précisé qu'une *“première proposition”* de projet d'établissement devait obtenir l'aval des autorités académiques avant que le conseil d'administration ne puisse l'adopter sous sa forme définitive en tenant compte d'éventuelles observations. Dans la plupart des académies, cette évaluation du texte du projet par les autorités académiques s'accompagnait de façon sélective de décisions d'attribution de dotations supplémentaires comme c'était déjà le cas les années précédentes pour les projets d'actions éducatives (PAE) notamment. Aussi est-il rapidement devenu évident que le projet d'établissement était rédigé par le chef d'établissement en fonction des attentes de la hiérarchie en vue d'obtenir des moyens supplémentaires (Toulemonde 1998).

Cette dérive allant manifestement à l'encontre d'une démarche de projet et de la construction de politiques d'établissement autonomes, dès son rapport annuel pour 1992, l'inspection générale de l'Education nationale a plaidé en faveur d'une globalisation dans l'attribution aux établissements de leurs ressources *“pour faciliter l'autonomie des établissements, l'idéal étant une dotation unique intégrant les crédits du Fonds d'aide à l'innovation (FAI)”*. L'inspection générale souligne aussi la *“contradiction entre la demande pressante adressée aux établissements d'élaborer des projets globaux, qui garantissent la cohérence de toutes les actions engagées (actions de soutien, actions innovantes, projets d'activité éducatives, etc) et l'examen par des commissions différentes (...) d'éléments de projet différenciés par l'origine des moyens qu'on leur attribue.”*. Comparant les politiques académiques qui “globalisent” plus ou moins, le même rapport conclut à l'efficacité supérieure de *“la combinaison d'une véritable contractualisation sur des bases précises et d'une attribution globalisée des moyens.”* (IGEN, 1992).

Dans les deux académies où nous avons pu obtenir des précisions sur les modes d'attribution des dotations horaires, il est apparu que celles-ci ont été moins liées à une évaluation à priori du projet d'établissement vers la fin des années quatre-vingt dix, à la suite de directives ministérielles telles que celle-ci (formulée par Claude Allegre) :

“Le projet d'établissement (...) est l'instrument de l'autonomie reconnue aux écoles et l'expression de leur responsabilité. L'espace d'initiative et d'adaptation que l'État leur consent doit être respecté, c'est pourquoi les services académiques se garderont de tout contrôle a priori de pertinence et d'opportunité, tout en exerçant un contrôle de légalité par rapport aux objectifs nationaux.” (circulaire de décembre 1998)

Éviter que le projet d'établissement ne soit principalement motivé par la recherche de moyens supplémentaires laisse entier et de façon plus visible la question des conditions d'entrée dans une démarche de projet, comme l'indique

le rapport de l'IGAEN pour l'année 1999 : *“Pour la première fois (...) un nombre significatif d'établissements, notamment de lycées, n'ont tout simplement pas de projet. (...) Tous ces établissements se trouvent de fait dans l'illégalité.*

Ces constats, en vérité, ne font que rejoindre ceux déjà réalisés l'an dernier par l'IGAEN, et corroborés par l'IGEN. Mais ils sont plus graves encore. Au delà de l'essoufflement, ou d'une forte tendance à périlcliter, il faut désormais parler, dans certains cas, d'extinction pure et simple de la politique du projet. Dans cette évolution, l'administration, centrale et académique, a sans doute une part de responsabilité dans la mesure où la procédure d'attribution des moyens aux établissements ne prend pratiquement pas en compte leurs projets. (...)(IGAEN, 1999, p. 79)

Ainsi le “grave” déclin observé au niveau du projet d'établissement malgré l'obligation légale conduit-il à déplorer la rupture du lien entre projet et dotation qui semble en être une des causes, alors que cette déconnexion était jugée souhaitable pour favoriser l'élaboration d'une politique d'établissement autonome. Il semble qu'on tourne en rond... Au-delà des divergences d'analyse et d'appréciation qui peuvent exister entre les différents corps de l'inspection générale et à l'intérieur de chacun d'eux, cette apparente incohérence traduit les difficultés et l'embarras extrêmes que suscite le paradoxe de l'autonomie prescrite quand presque aucune des conditions favorables pointées par les travaux sur le progrès des politiques d'établissement ne sont réunies.

Elle traduit aussi l'idée que la dotation globalisée laisse tellement peu de marges de manœuvre qu'elle ne peut pas motiver une démarche de projet, notamment en lycées où *“les ressources complémentaires disponibles se bornent pour l'essentiel à quelques dizaines d'HSE, attribuées au titre du projet d'établissement quand il existe”* et plus particulièrement en lycée professionnel où *“la marge (...) est pratiquement nulle.”* (IGAEN 1999, pp. 81-82).

Dans ces conditions, loin d'entrer dans un processus d'analyse de leur situation et de choix optimaux d'utilisation des moyens au profit de leurs élèves, les établissements sont enclins à seulement "*appliquer sans imagination l'horaire maximal dans chaque discipline*" ou à seulement soigner leur image : "*dans le souci d'attirer ou de garder les élèves, ils cherchent à diversifier l'offre en multipliant les filières et les options, lesquelles alors immobilisent des moyens qui pourraient trouver d'autres usages.*". Et cette pratique clientéliste de l'autonomie contribue à discréditer l'idée même d'autonomie en faisant surtout apparaître ses risques, notamment celui "*d'une mise en concurrence des établissements qui creuserait le fossé entre certains d'entre eux et remettrait en cause l'égalité des chances*" (p.82).

Qui est responsable ?

L'autonomie des établissements et la démarche de projet étaient présentés comme les principales clés d'une modernisation du système éducatif au service des objectifs ambitieux de la loi de 1989. Les dysfonctionnements observés dix ans plus tard apparaissent donc comme suffisamment graves pour conduire l'inspection générale à rechercher les principales responsabilités impliquées.

Dans ses rapports annuels, ne sont remis en question ni l'intérêt de la démarche de projet et la nécessité du développement du travail d'équipe qu'elle implique ni, en général, le bien-fondé des objectifs de la loi de 1989. Les principaux responsables ne sont pas non plus les personnels d'établissements dont sont souvent signalés le manque de préparation pour faire face aux nouveaux publics auxquels ils sont confrontés et les problèmes que soulève l'évolution du métier qui leur est demandé, notamment au niveau du collègue :

“En collège plus qu'ailleurs, (...) l'enseignant ne peut plus rester concentré sur l'exercice exclusif de sa discipline (...) : il lui faut aussi être un éducateur faute de quoi pédagogie et didactique risquent de se révéler vaines. Même si ce n'est pas sa vocation première, il est ainsi contraint par la force

des choses, de sortir de son rôle strict (...). C'est ce que reconnaissent les professeurs des établissements difficiles, qui acceptent une vision plus "large" du métier, même s'ils regrettent que les tâches éducatives l'emportent souvent sur la transmission du savoir.

(...) De plus, la contribution apportée par les "emplois associés" comme les aides éducateurs, doit inciter les professeurs des collèges à inscrire leur pratique personnelle dans un effort commun pour faire face aux difficultés scolaires et comportementales des élèves.

En conséquence, le travail collectif des enseignants se révèle de plus en plus indispensable et doit se renforcer. L'action pédagogique, elle aussi, trouve sa force dans l'union, ce qui exige concertation, coordination, interdisciplinarité. Pourtant, cet esprit d'équipe demeure encore souvent insuffisant." (p. 101).

Certes, il est dit que les enseignants, tout comme les chefs d'établissement, sont loin de réussir à évoluer comme l'exigeraient les situations nouvelles auxquelles ils sont confrontés et le principe de l'autonomie. Mais ces constats classiques sont immédiatement suivis d'une critique beaucoup plus sévère des carences en matière d'accompagnement de ces évolutions par les "échelons supérieurs" qui profiteraient parfois du principe d'autonomie des établissements pour ne pas assumer leurs propres responsabilités:

"Comme on l'a précédemment souligné à propos de la conduite des politiques d'établissement, cette évolution du métier d'enseignant doit être accompagnée par l'institution. Depuis des années, la tentation est forte de toujours préconiser un accroissement de l'autonomie comme remède aux difficultés. L'idée est séduisante car là où sont les problèmes sont aussi souvent les solutions(...) elle s'apparente parfois à un abandon commode de responsabilité par les échelons supérieurs. Perçue comme la politique du "débrouillez-vous", l'autonomie est alors un transfert de toute la charge sur les établisse-

ments et les enseignants qui ont ainsi, seuls et tous les jours, à refonder l'autorité de leur enseignement et leurs choix pédagogiques.

Établissements et enseignants demandent donc à être aidés, accompagnés, soutenus, en particulier par les corps d'encadrement pédagogique. Or l'intervention des inspecteurs pédagogiques régionaux est en général trop rare et trop circonscrite. La solitude du métier d'enseignant, l'isolement de nombreux établissements rendent d'autant plus nécessaire une politique d'animation pédagogique. Elle pourrait notamment s'organiser à l'échelon des districts grâce à la mise en place de personnes-ressources encadrées par les IPR.” (p. 102).

Il s'agit également d'une prise de position quant à l'encadrement ou à l'accompagnement des équipes d'établissement “autonomes”. On a vu que selon les pays, des réponses très différentes ont été apportées et que dans certains cas, les prérogatives des échelons intermédiaires entre l'état central et les établissements ont été réduites. Dans le contexte français où la réduction du centralisme est relativement récente et limitée, où le métier d'enseignant s'exerce de façon individuelle et où la concertation entre les différentes catégories de membres de la “communauté éducative” soulève de nombreux problèmes, il serait difficile de croire en la possibilité d'un essor spontané de politiques d'établissement autonomes. Dès lors, les autorités académiques se trouvent d'autant plus facilement désignées comme responsables qu'un pilotage des établissements leur est demandé dans des circulaires ministérielles (notamment celle relative à l'organisation de la rentrée 1998) mais que, selon l'IGAEN, “l'évolution attendue n'est toujours pas sensible”.

“La notion de politique académique ou départementale paraît n'avoir guère de sens pour les établissements qui sont rarement à même d'en présenter avec précision les grands axes et peu soucieux d'y inscrire leur propre action. L'accompagnement pédagogique des enseignants est en général jugé déficient, comme la mise en œuvre de l'actuelle réforme des collèges en a donné

l'exemple. Enfin l'encadrement et le soutien des projets d'établissement sont également considérés comme insuffisants."

L'inspection générale s'acquitte ainsi de sa tâche d'évaluation d'abord en pointant des problèmes irrésolus et en localisant les principales responsabilités du côté de l'encadrement mal assuré par les rectorats et les inspections académiques. Lorsqu'elle se veut plus constructive, ses propositions ne semblent guère tenir compte des résultats des travaux sur les conditions de progrès de l'autonomie portant en particulier sur la conjonction de la capacité à modifier une situation, du savoir sur la nécessité de le faire et de l'incitation à le faire (Wohlstetter et al, 1994). Il en est ainsi par exemple des "gains" mis en avant par l'IGAEN pour motiver les équipes alors qu'il s'agit précisément de démarches nouvelles et difficiles qui risquent fort de leur apparaître comme des charges de travail supplémentaires et des sources probables de conflit: "*il importe de convaincre les établissements des gains qu'ils sont en droit d'attendre d'une démarche de projet : identification plus précise des problèmes à résoudre, meilleure définition des objectifs poursuivis, réappropriation par l'ensemble des équipes des finalités de l'action menée en commun.*" (IGAEN 1999). De même, certaines lacunes de l'évaluation sont soulignées mais le manque d'outils permettant d'apprécier les résultats de l'action ne semble pas perçu comme un obstacle pour que les équipes sachent à quoi s'en tenir et puissent être incitées à réajuster leurs modalités d'action.

Évaluations et possibilités de réajustement des politiques d'établissement

Le développement d'évaluations favorisant le réajustement des politiques locales ou nationale est régulièrement présenté comme le corollaire logique des processus de décentralisation et de déconcentration qui laissent plus d'initiatives aux différentes catégories d'acteurs. Car si l'État fixe des objectifs nationaux sans prescrire aux personnels des établissements scolaires les moyens canoniques à mettre en œuvre pour s'en rapprocher, ne doit-il pas au moins fournir des repères et des outils d'évaluation qui permettent de tester l'efficacité

des initiatives prises et de rectifier certains choix dans le cadre de l'autonomie pédagogique accordée ? En cohérence avec les travaux sur les conditions d'un développement fructueux de l'autonomie, l'évaluation d'actions ou de politiques ainsi validées ou incitées à évoluer tendrait à se substituer aux contrôles de conformité des pratiques qui avaient cours dans l'ancien système centralisé, hiérarchique et prescriptif.

Ce tableau est à nuancer (Demailly et al 1998, Duru, Van Zanten 1999). On ne retrouve des signes empiriques d'un tel schéma d'évolution qu'à la condition d'accepter la notion d'évaluation dans un sens très large incluant des formes hétéroclites d'évaluation (auto-évaluation intuitive, évaluation par les médias, évaluation par les parents qui décident d'éviter l'établissement de leur secteur ; cf Dutercq 2000). Les divers résultats d'enquête ne confortent cependant pas l'hypothèse de progrès significatifs au niveau de dispositifs d'évaluation qui joueraient d'ores et déjà un rôle important dans l'optimisation rationnelle des politiques d'établissement. Des rapports de l'inspection générale comme des travaux de recherche, il ressort au contraire que la référence à l'évaluation reste principalement incantatoire (injonction à l'évaluation) mais qu'on n'observe pas de progrès significatifs concernant des instruments et des pratiques d'évaluations susceptibles d'accroître la lucidité des équipes pédagogiques et leur capacité de progresser au niveau des résultats de leurs actions.

“Le manque de projets va de pair avec un déficit de mémoire. Absence d'archives ou de dossiers qui permettraient de dresser des bilans, caractère partiel, hétérogène et parfois peu fiable des données disponibles dans l'établissement (...) traduisent d'abord, au-delà des discours convenus, le faible intérêt pour l'évaluation. En outre, trop d'établissements se satisfont des chiffres bruts les concernant (alors qu') il est indispensable de les rapporter à l'espace en les comparant aux chiffres départementaux académiques et nationaux et au temps en mesurant des évolutions. Cette culture mal assurée trouve sa traduction dans la sous-utilisation manifeste des données statistiques disponibles, comme le montre le rejet massif du dispositif IPES.

(...) Si les établissements renseignent le dispositif, ils le font surtout par une obligation dont ils soulignent les contraintes et n'en retirent pas le bénéfice qu'ils pourraient en attendre." (IGAEN 1999, p. 80).

Alors que l'IGAEN critique les utilisateurs plus que les instruments IPES, Pierre Merle estime qu'il s'agit d'indicateurs trop grossiers ou trop globaux pour permettre d'évaluer les actions entreprises et d'opérer des réajustements (Merle 1999). D'une façon générale, en l'état des dispositifs, des instruments d'évaluation et des compétences des acteurs scolaires, loin d'être un point d'appui des équipes pédagogiques, l'évaluation reste plutôt une source d'embarras et de réticences comme l'observe notamment Alain Kerlan à propos des parcours diversifiés (Kerlan 2000). Et selon Lise Demailly, l'évaluation est davantage utilisée par les échelons supérieurs dans une optique stratégique de mobilisation ou d'attribution de responsabilité ("à vous d'évaluer"...) que dans une optique de rationalisation de l'action (Demailly, 1999). Effectivement, l'enquête effectuée dans quelques rectorats et inspections académiques indique que les autorités académiques et départementales recommandent aux équipes des établissements scolaires d'évaluer la réalisation de leur projet (et de réguler) mais n'assument pas très bien cette tâche à leur propre niveau alors qu'elles disposent de ressources et de compétences tout de même moins limitées en ce domaine que les équipes d'établissement (Lepage 2000). Des progrès en ce domaine semblent donc nécessaires pour que puissent se construire des politiques d'établissement lucides quant aux effets réels de leurs différentes options.

Encadrement de l'autonomie et défense de l'intérêt général

Dans nos démarches pour en savoir plus sur l'encadrement académique de l'autonomie des établissements (et sur l'accroissement du choix), nous nous sommes trouvés confrontés à une série d'atermolements ou même de refus ouverts de nous recevoir qui peuvent traduire un certain malaise vis-à-vis des thèmes de ce travail, compte tenu des difficultés auxquelles il renvoie. Ces

difficultés sont donc peut-être moins aiguës dans les rectorats et les inspections académiques qui ont bien voulu se prêter à nos investigations (Lepage, 2000).

Les éléments que nous avons pu ainsi recueillir nous incitent à distinguer deux dimensions de l'encadrement de l'autonomie des établissements qui soulèvent des problèmes différents et renvoient à deux postures opposées à certains égards : une posture d'impulsion en faveur du développement de politiques d'établissement autonomes, une posture de surveillance et de limitation de l'autonomie dès lors que celle-ci s'oppose à l'intérêt général du point de vue de la tutelle.

Avec des variantes selon le statut de nos interlocuteurs, selon qu'ils fréquentaient régulièrement les établissements ou construisaient leur vision à partir de rapports ou de traces écrites, et selon qu'ils estimaient faibles ou non négligeables les marges de manœuvre des établissements, la nécessité d'une impulsion était reliée principalement aux difficultés des chefs d'établissement à modifier les habitudes des enseignants, à favoriser le travail collectif et l'entrée dans une démarche de projet (analyse de situation, hiérarchisation des objectifs, évaluation et réajustement). Il était manifeste que les dispositifs mis en place pour tenter de remédier à cette situation avaient été modifiés au cours des années précédentes en de nombreux points : grilles d'interrogation écrites des établissements, composition et modalités de travail des groupes chargés de lire les documents et/ou d'intervenir dans les établissements par exemple. S'agissant de l'aide à la construction de politiques d'établissement et de choix pédagogiques autonomes, l'impression qui se dégage est qu'on se situe encore dans une phase de tâtonnements pour mettre au point une organisation et des dispositifs de travail qui concilient le mieux la volonté de "suivre" de plus près les établissements (en allant au-delà d'une lecture des textes de leur projet ou de leur bilan) et les forces disponibles en termes d'effectifs et de compétences. Le problème du "suivi" paraît d'autant plus difficile à résoudre qu'il renvoie simultanément à une perspective d'impulsion de l'autonomie supposée dégagée

des schémas hiérarchiques et à une perspective plus traditionnelle de surveillance des établissements.

Dans certains domaines, l'action en faveur du développement de l'autonomie entre souvent en contradiction avec le souci de défendre l'intérêt général et les objectifs nationaux contre l'intérêt particulier des établissements. C'est le cas notamment de l'offre d'enseignement, de sections ou d'options que chaque établissement est autorisé (ou non) et parfois incité à constituer. Les acteurs académiques estiment devoir refuser une grande partie des demandes des établissements et imposer certaines implantations de formation parce que les établissements ne cherchent ni à répartir harmonieusement chaque type d'enseignement sur le territoire (pour limiter les trajets des élèves), ni surtout à offrir des formations à toutes les catégories d'élèves. Selon eux, les demandes des établissements sont systématiquement orientées vers des types d'enseignement susceptibles d'améliorer leur image et d'attirer de bons élèves. Pour que tous les élèves puissent poursuivre leurs études conformément aux objectifs nationaux ou pour tenter de limiter les disparités entre établissements, le rectorat est donc conduit à imposer des décisions contraires aux demandes des établissements, quitte à faire machine arrière si les réactions sont trop vives.

Si vous proposez d'ouvrir un BTS, c'est rare que les établissements refusent mais si vous proposez un BEP dans un lycée qui n'en avait pas, ça passe pas bien. Par exemple, au lycée X, on voulait mettre un BEP, eux ne demandaient que des BTS et des classes prépas mais nous on avait besoin de place en BEP alors on leur a mis un BEP donc la réaction a été vive et on a laissé tomber. (Pourtant), les autres lycées étaient pleins et il n'y avait qu'eux qui pouvaient les prendre.(...) (Autre exemple) Un des axes de la politique de l'académie, c'est d'accueillir dans de bonnes conditions les CAP post-SEGPA. En 3 ans, on a créé 1 000 places pour les accueillir mais je vous assure que quand on fait un appel de candidature dans les réunions, tous les chefs d'établissement, ils baissent le nez. Personne n'est là, donc on est obligé d'imposer au chef d'établissement. Personne n'est volontaire, si, le gars qui s'en

va à la retraite ou qui mute l'année suivante... Les proviseurs vous disent qu'ils ont déjà dans les LEP des élèves difficiles donc d'en rajouter encore, ça va bien. Donc on a beaucoup de mal. On a des districts qu'on a réussi à convaincre et d'autres où on est loin du compte car le recteur n'a pas voulu forcer trop la main. Il y a beaucoup d'oppositions, c'est pour ça qu'on est obligé d'imposer sinon les élèves ne sont pas accueillis.” (secrétaire général adjoint d'un rectorat de la région parisienne).

Les témoignages récurrents sur le faible empressement des établissements à accueillir certaines catégories d'élèves mettent en évidence les limites de l'adhésion aux objectifs nationaux de généralisation de l'accès à une qualification. Ils convergent avec les résultats des travaux sur le traitement de l'hétérogénéité des élèves au niveau du collège qui interrogent sur les formes dominantes d'adaptation aux élèves dit “en difficulté” dans le langage officiel (depuis une quinzaine d'années) et davantage considérés comme “difficiles” à l'intérieur des établissements scolaires.

Autonomie et réussite de tous : quelle réalité ?

L'objectif d'une “réussite de tous” au collège solidaire de la suppression du palier cinquième était en rupture avec la réalité des pratiques et des expériences dans un enseignement secondaire où l'échec et la mise à l'écart d'une fraction des élèves étaient dans l'ordre des choses depuis la généralisation de l'accès en sixième à la fin des années soixante. L'adhésion à l'objectif et les progrès dans l'action en ce domaine impliquaient donc une véritable révolution mentale et pratique de la gestion des problèmes d'inadaptation scolaire dans les collèges. Et d'après les textes, l'autonomie devait favoriser cette adaptation à la diversité des élèves. Les constats effectués au début des années 1990 ne sont guère encourageants :

“La prise en charge des élèves en difficulté n'est pas généralisée. (...) Partout, les enseignants, faute d'une formation adéquate, se révèlent mal armés devant ces problèmes. A la notion d'élèves en difficulté dans les classes répond

bien souvent, dans les équipes, celle de "professeur en difficulté", résigné et ne sachant que faire..." (M.E.N., Rapport de l'inspection générale de l'Education Nationale, La documentation française, 1993, pp. 68-69).

Les travaux qui donnent des indications sur le traitement des difficultés des élèves et les apports méthodologiques favorisant l'apprentissage du travail personnel indiquent qu'ils restent insuffisants au niveau du collège (IGEN, 1995 ; Broccolichi et Larguèze, 1996). A. Grisay et A. Dethier expliquent les "chutes de motivation" observées au cours des deux premières années au collège par ces lacunes de l'institution en matière méthodologique :

"Ces acquisitions (méthodologiques) n'ont donc manifestement pas été prises en charge par l'institution scolaire. C'est d'autant plus inquiétant que, comme nous l'avons vu, les exigences en matière d'autonomie s'accroissent significativement, en particulier pour ceux des élèves dont les parents se sentent désormais "dépassés" et renoncent à suivre de près le travail de leur enfant. Le fléchissement de l'encadrement familial, très net au cours de ce premier cycle du secondaire, ne paraît pas perçu - ou pris en compte - par l'institution, qui ne semble avoir pris aucune mesure particulière pour y suppléer"⁵⁴

A la fin des années 1990, des progrès sont notés dans l'accueil des élèves de sixième mais le problème reste entier pour une fraction des élèves.

"On a entendu chaque année répéter cette question : les élèves en très grande difficulté (...) peuvent-ils encore être secourus par les structures éducatives existantes ? (...) On ne peut plus, sans faire courir de grands risques à l'institution, aux enfants en détresse et aux éducateurs, laisser chaque collège devant cette gageure, en proie à sa mauvaise conscience. A ce point de

⁵⁴ Grisay (A), et Dethier (A), "Les deux premières années au collège", *Education et formations*, 34, 1993.

difficulté, l'autonomie ne répond plus et les équipes pédagogiques restent désemparées." (IGEN 1997).

Cette problématique de l'aide ou du secours aux élèves en difficulté est conforme à l'esprit des textes officiels. Elle occulte les tensions, et les rapports souvent de plus en plus conflictuels entre élèves et enseignants qui accompagnent la difficulté à instaurer ou à maintenir des relations pédagogiques viables (Payet 1994, Broccolichi, Larguèze, 1996, Van Zanten 2000). Or c'est précisément le retentissement visible de ces difficultés accrues sur le climat et la qualité des conditions de travail qui permet de comprendre en quoi la brusque suppression du palier cinquième a pu rendre plus visibles et plus hiérarchisées les différences associées au secteur de recrutement des collèges et donc provoquer un développement des migrations vers des secteurs "protégés" (Broccolichi, 1998).

D'après un rapport de l'inspection générale, certains collèges ZEP peuvent ainsi être évités par la moitié des élèves de CM2 de leur secteur, et cela ne fait qu'y exacerber la concentration des difficultés "facteur d'échec et de spirale d'échec" (Moisan et Simon 1997). On comprend, alors, que les collèges menacés par ce processus cumulatif utilisent leur autonomie pour tenter d'en limiter l'ampleur en affichant des classes à option "protégées" où les "bons élèves" ont l'assurance d'être regroupés (Payet 1995 ; Thin 1996, Broccolichi et Van Zanten 1997). S'y accentue aussi la crainte déjà relevée par Ballion (1991) que les dispositifs conçus pour des "élèves en difficulté" ne contribuent à véhiculer une image négative de l'établissement, comme le formule très clairement ce principal de collège: "*Le bruit courait dans la ville qu'on avait un dispositif pour accueillir les élèves en difficulté. On ne voulait pas être la pompe aspirante des élèves en difficulté de la ville... donc on s'est dit stop.*" (Ben-Ayed 1998).

Les préoccupations locales peuvent ainsi conduire à privilégier la demande des familles les moins captives de leur secteur plus qu'à tenter de

réduire les difficultés en recherchant des solutions ajustées à la diversité des élèves conformément aux objectifs nationaux censés orienter le projet d'établissement ; et cela contribue à rendre intelligible la fréquente irréalité du projet d'établissement. Ces tendances ne concernent cependant peut-être qu'une minorité d'établissements situés dans des zones urbaines où la concurrence entre établissements est particulièrement intense et, par ailleurs, il existe aussi des établissements où l'autonomie pédagogique est résolument mise au service des progrès des élèves (Chauveau, 1998). Seuls des travaux à plus large échelle étudiant comparativement les politiques d'établissements et les progrès des élèves permettraient de mieux connaître la distribution des usages de l'autonomie et leurs effets sur l'efficacité et/ou l'équité du système éducatif dans le second degré.

4.2.2. Effets sur l'efficacité et l'équité du système éducatif

On aimerait pouvoir disposer de travaux qui identifient les politiques d'établissement et les relient aux progrès des élèves dans le domaine des connaissances scolaires, des méthodes de travail, des attitudes face au travail scolaire, des connaissances civiques, de l'image de soi... Force est de constater qu'une seule recherche fournit des éléments de réponse à ces questions et qu'elle a été conçue davantage pour identifier l'ensemble des facteurs qui interviennent dans les progrès des élèves que pour mieux connaître l'effet des politiques d'établissement (Grisay, 1997). De plus, celles-ci n'y sont en effet appréhendées qu'au travers des déclarations des différentes catégories d'acteurs recueillies par questionnaire.

Il existe aussi des indicateurs plus globaux tels que les taux d'accès aux différentes classes, les taux de scolarisation par âge ou les taux de sorties du système éducatif aux différents niveaux de qualification, qui pourraient être mis en relation avec la politique adoptée en matière d'autonomie. Mais comment savoir si leur évolution est dans un rapport de cause à effet avec cette

dimension des politiques adoptées ? Aux doutes concernant la réalité des politiques d'établissement et l'ampleur des transformations associées à l'autonomie accordée s'ajoutent ceux qui résultent d'un examen plus attentif des périodes où les évolutions les plus importantes ont été constatées. En particulier, on peut remarquer que les taux de passage en 4^{ème} générale et en 2^{nde} générale et technologique sont restés stationnaires entre 1975 et 1985, ont connu une très rapide augmentation entre 1985 et 1989, puis ont cessé d'augmenter au début des années 1990, alors qu'entre 1984 et 1986, l'autonomie des établissements était plutôt "en veilleuse" et que c'est l'objectif national des 80% qui faisait davantage l'objet de mesures volontaristes et de directives adressées aux chefs d'établissement concernant l'orientation des élèves (Esquieu, 1996 ; Broccolichi, 1995 ; Broccolichi et Ben-Ayed, 2000). Symétriquement, on ne peut pas non plus imputer à l'autonomie des établissements le fait que les taux de sorties sans qualification du système éducatif se maintiennent à près de 7% d'une génération depuis 1995 alors qu'ils devaient être ramenés à zéro avant l'an 2000 d'après la loi de 1989 (Poulet, 1999).

On se limitera donc aux travaux les mieux reliés à la question de l'autonomie ou à ceux qui envisagent ce lien à titre hypothétique, comme c'est le cas à propos de certains accroissements de disparités entre établissements ou entre classes.

Effets sur les progrès des élèves

La seule recherche française des années 1990 qui étudie les relations entre les progrès des élèves et le fonctionnement des collèges (Grisay, 1993, 1997) ne trouve pas de lien entre la performance des établissements et toute une série de dimensions que l'administration espérait développer à travers l'autonomie des établissements (le style de direction, la cohérence des pratiques et la concertation entre enseignants, l'ampleur des innovations pédagogiques, l'implication des enseignants dans l'élaboration du projet d'établissement). En revanche, il s'avère que la proportion de collèges efficaces est la plus forte dans

une catégorie de collèges appelée par Grisay “progressistes exigeants” qui présentent certaines de ces dimensions (notamment la cohérence des pratiques des enseignants, un style de direction à la fois “pédagogique” et attaché à l’exigence, une importante activité de soutien scolaire). Six parmi les cent collèges de l’échantillon étaient “progressistes exigeants” et “efficaces”, au sens où ils faisaient progresser leurs élèves davantage qu’attendu en français et en maths.

Ce résultat signale peut-être une situation voisine de celle qui a été observée aux États-Unis : quelques établissements s’emparent de l’autonomie d’une façon efficace (on peut d’ailleurs noter que ces établissements, “communautaires” aux USA, “conviviaux” en France, semblent attentifs à traiter les individus comme des personnes), mais ils sont peu nombreux, et, séparés, les différents éléments de la “grammaire” associée à l’autonomie ne sont pas liés à l’efficacité.

En revanche, Grisay établit un lien entre les inégales progressions des élèves (notamment en mathématiques), les différences de recrutement des collèges et des classes et ce que disent les élèves sur la qualité du climat éducatif et des conditions de travail (plus ou moins perturbées par des problèmes d’indiscipline). Ce qui fait que les plus importantes différences de progressions entre collèges ou entre classes se trouvent finalement liées au fait que *“les élèves de bon niveau initial en mathématiques et/ou d’origine sociale favorisée sont inscrits, beaucoup plus souvent que les autres, dans des collèges (et dans des classes) ayant une atmosphère éducative de “bonne qualité”* (Grisay, 1997).

La hiérarchisation des établissements et des classes dans le second degré

L’accroissement des disparités relatives aux caractéristiques des publics des établissements scolaires n’est bien établi qu’au niveau des collèges publics, mais des signes de cette même tendance sont relevés dans quelques travaux portant sur les lycées (Ballion et Oeuvarard, 1989 ; Broccolichi, 1995 ; Exteto,

1998). Il importe d'examiner aussi les liens entre la hiérarchisation des établissements et celle des classes officiellement équivalentes, sachant que les modalités de répartition des élèves dans les classes relèvent explicitement de l'autonomie d'après les lois qui définissent les établissements publics locaux d'enseignement, mais étaient déjà du ressort des établissements par le passé. Les possibilités de comparaison des disparités entre classes sont plus récentes mais elles fournissent aussi des résultats qui sont en cohérence avec les observations effectuées dans les zones urbaines.

Danièle Trancart constate une accentuation des disparités de recrutement entre collèges publics au cours des années 1980 et 1990 tant au niveau des catégories sociales "défavorisées" (ouvriers, retraités employés ou ouvriers, chômeurs n'ayant jamais travaillé, personnes sans activité professionnelle) qu'au niveau des élèves étrangers ou en retard d'au moins deux ans à l'entrée en sixième, sans toutefois que cette évolution s'accompagne d'un accroissement des disparités en matière d'orientation à l'issue du collège⁵⁵ (Trancart, 1993 1998). L'augmentation continue des disparités des publics des collèges publics est modérée quand on se situe à l'échelle nationale, mais tout porte à penser qu'elle correspond à des évolutions beaucoup plus sensibles dans un certain nombre de zones urbaines. Et ces évolutions qui vont à l'encontre du "collège pour tous" sont souvent reliées à une intensification de la concurrence entre collèges dérivant de leur autonomie. A ce sujet, il est particulièrement significatif que les chefs d'établissement interrogés situent effectivement à ce niveau le risque principal de l'autonomie accordée aux établissements, loin devant tout autre risque (CREDOC, 1994). Ils montrent par là que l'autonomie des établissements telle qu'ils la connaissent est difficilement compatible, selon eux, avec un fort maintien des élèves dans l'établissement de leur secteur. Et il est vrai que, dans certaines limites, on l'a vu, les établissements sont en droit

⁵⁵ Au contraire, la dispersion des taux d'orientation en 4^{ème} générale et en 2^{nde} générale et technologique a diminué entre 1980 et 1990 et est stationnaire entre 1990 et 1997 (Trancart, 1998, p. 94).

de demander à offrir des langues ou de multiples options qui peuvent motiver des demandes de dérogation. La possibilité de le faire existait précédemment, mais tout porte à penser que cette pratique est devenue plus fréquente, au moins dans un certain nombre de zones urbaines. Et ceci facilite l'évitement des collèges de quartiers socialement défavorisés par la fraction de couches moyennes qui y réside, dans la mesure où les collèges les mieux situés et les mieux "fréquentés" sont les plus susceptibles d'attirer ainsi les familles les mieux informées et les plus à même de faire prévaloir leur choix (Ballion, 1992 ; Broccolichi et Van Zanten, 1997). Cette dimension de l'autonomie est d'ailleurs utilisée également par les collèges de secteur populaire dans une perspective défensive, pour tenter de retenir les "bons élèves" de leur secteur dans des "bonnes" classes à option où ils ont l'assurance d'être regroupés (Ballion 1989, Payet 1995, Van Zanten 2000). Ce point a été vérifié dans une étude de Monique Giry-Croissard et Xavier Niel portant sur l'ensemble des collèges publics. Après avoir noté que le choix d'une langue ou d'une option distinctive apparaît comme le premier facteur de regroupement des élèves, ils précisent en effet que *"c'est dans les collèges situés dans un environnement social peu favorisé (classement en zone d'éducation prioritaire, forte urbanisation, faible proportion d'élèves en avance ou issus de milieux favorisés) que sont regroupés, plus souvent que dans les autres collèges, les élèves de sixième qui ont choisi l'allemand comme première langue, ceux de quatrième qui apprennent le latin, les élèves en avance ou les enfants d'enseignants."* Sur ce sujet, l'inspection générale note également :

"Il est frappant de constater que, dans les collèges les plus difficiles, les professeurs expriment de plus en plus fortement le souhait de deux structures spécifiques opposées : d'une part des structures valorisantes à l'exemple des classes bilingues ou des sections sportives, d'autre part des structures d'accueil pour une frange d'élèves en graves difficultés scolaires ou comportementales." (IGAEN, 1999)

Le rôle spécifique de l'autonomie dans le processus global d'accentuation des disparités est cependant à nuancer en n'oubliant ni l'évolution des populations qui résident dans les différents secteurs de collège, ni la pluralité des facteurs de développement des migrations hors secteur, comme on le verra plus en détails à propos du choix de l'établissement scolaire. En particulier, la concentration accrue dans certaines villes et dans certains quartiers – et donc dans les collèges publics de ces quartiers - des populations les plus touchées par la crise économique est clairement en cause dans la hiérarchisation des établissements scolaires, comme le montrent notamment des travaux de géographes (Barthon 1997, Rhein 1997)⁵⁶. La relation inverse apparaît aussi dans les enquêtes auprès des familles montrant que l'inquiétude associée à la mauvaise réputation de collèges de secteur populaire peut inspirer l'idée de déménager vers un quartier jugé plus rassurant (Broccolichi 1998). Mais l'influence des préoccupations concernant la scolarité des enfants sur les choix résidentiels n'a pas encore fait l'objet d'études systématiques.

Lacunes de l'évaluation et incertitudes

L'accroissement de l'autonomie des établissements en France suscite des doutes ou des questionnements bien plus que des résultats fermement établis concernant ses effets sur l'efficacité ou l'équité, et c'est bien là ce qui caractérise le plus clairement la situation française. Les observations concernant le fonctionnement des établissements et le rôle du projet d'établissement conduisent d'abord à s'interroger sur les conditions d'une participation effective des acteurs les plus directement concernés à l'édification collective d'une politique d'établissement. Mais se pose aussi la question des modes d'encadrement de l'autonomie des établissements qui permett(rai)ent à celle-ci

⁵⁶ Ces travaux font apparaître aussi la base objective de l'ethnisation des problèmes scolaires et de la ghettoïsation de nombreux établissements de la région parisienne (où les enfants d'origine étrangère deviennent très majoritaires) en montrant que depuis environ vingt ans, la proportion d'enfants d'origine étrangère a considérablement augmenté dans les catégories sociales défavorisées. Dès 1990, plus de 50% des enfants d'ouvriers en âge d'être scolarisés étaient d'origine étrangère dans l'agglomération parisienne (Rhein 1997).

de s'apparenter à une rationalisation plus qu'à une démission. Nous pensons notamment aux dispositifs d'évaluation et de régulation qui paraissent nécessaires pour aider les équipes pédagogiques à connaître les effets de leurs différentes options sur les progrès des élèves et à les faire évoluer si nécessaire.

Au vu des limitations actuelles en matière de construction collective et d'évaluation des politiques d'établissement, on doit convenir que l'incertitude reste grande quant à la capacité effective des acteurs locaux à construire d'ores et déjà avec leurs ressources propres des solutions qui iraient dans le sens d'une plus grande efficacité ou d'une plus grande équité et quant à ce qui nécessiterait au contraire des transformations du cadre institutionnel et des impulsions ou des régulations assurées par d'autres composantes de l'institution.

La comparaison des bilans de l'autonomie des établissements en France et dans les pays anglo-saxons peut porter sur les méthodes utilisées pour y procéder et bien sûr aussi sur le fond, c'est-à-dire sur les effets de l'autonomie.

En France, les rapports de l'Inspection Générale constituent une part importante de l'évaluation disponible de cette politique, alors qu'ils sont absents aux Etats-Unis, faute d'Inspection, et au Royaume-Uni, où l'OFSTED évalue les établissements plutôt que des politiques. Ce n'est pas sans conséquence. Il apparaît en effet que le regard de l'Inspection est différent de celui des chercheurs, au moins tel qu'on peut le voir à l'œuvre aux Etats-Unis. L'Inspection, par rapport aux chercheurs, est plus normative ; elle envisage plus volontiers la solution des problèmes par un changement de comportement des acteurs, et donc aussi par la formation ; elle considère davantage comme donné le cadre politique dans lequel elle opère (un rapport d'Inspection qui proposerait de bouleverser la politique qu'il évalue au motif qu'elle rencontre des difficultés sortirait des limites de l'épuration) ; elle est moins soucieuse de

rapprochements avec d'autres politiques, d'autres pays ; elle juge plus souvent à partir de processus qu'elle observe que de résultats qu'elle mesure ; elle utilise volontiers l'évocation de situations idéales typiques.

Un tel regard peut évidemment être utile, mais il est faux de penser qu'il puisse se substituer à celui des chercheurs. L'Inspection apporte au Ministre le regard de personnes hautement compétentes qui épousent son point de vue et lui font part des difficultés que rencontre l'implantation de sa politique. Les chercheurs regardent les politiques de plus loin, en se fondant sur une connaissance plus formalisée des processus dans lesquels cette politique s'insère (les théories sur le fonctionnement des établissements, les recherches sur l'école efficace, l'enseignant efficace, etc.), des processus d'implantation d'une politique (les théories citées par Ferrara, ci-dessus), et enfin du processus même par lequel elle peut prétendre agir (cf. le modèle proposé par Murphy et Beck, ci-dessus). De plus, si toutes les recherches, on l'a vu, ne se fondent pas sur la mesure des résultats, certaines le font et celles qui ne le font pas s'efforcent d'interpréter le point de vue des acteurs plutôt que d'y chercher uniquement la cause des difficultés ou des succès rencontrés. La recherche, du point de vue du jugement et de l'évaluation des politiques éducatives, apporte au politique une évaluation moins prescriptive, mais qui lui permet de juger ses politiques de façon plus distanciée.

Quant au fond, en France comme à l'étranger, les établissements scolaires ont moins profité de l'autonomie qui leur était accordée pour changer leur fonctionnement que ne l'espéraient les promoteurs de cette politique. Les études américaines convergent sur ce point avec les études françaises, plus ciblées puisqu'elles portent seulement sur la mise en place du projet d'établissement.

Les résultats, cependant, ne sont pas assez précis pour que nous puissions dire si les établissements scolaires se sont emparés de l'autonomie qui leur était offerte davantage à l'étranger qu'en France. Cependant, selon les

typologies américaines, l'autonomie mise en œuvre en France est du type "administratif". Or, selon les études conduites dans ce pays, c'est ce type d'autonomie qui induit le moins de changements dans le fonctionnement des établissements (Leightwood et Menzies, 1998) ; par ailleurs, lorsque des établissements autonomes sont efficaces (Lee et Smith, 1995 ; Miles et Darling Hamond, 1998) ils empruntent plus souvent au modèle "communautaire" ou "professionnel" qu'à ce dernier.

Notre pays ne fait pas partie de ceux qui reconnaissent le moins d'autonomie à leurs établissements (du second degré), mais il leur en reconnaît beaucoup moins que la plupart des pays anglo-saxons, à l'exception remarquable des Etats-Unis dont la situation est proche de la situation française, sauf, on l'a vu, cas de figures spéciaux.

Un autre résultat commun à notre pays et aux autres est que l'autonomie des établissements ne s'accompagne pas de la disparition de la tutelle publique, mais de sa transformation. Cela suscite souvent, en France comme ailleurs, l'accusation de "contradiction", de "reprendre d'une main ce qu'on donne de l'autre", mais nous avons vu que les théories sur le fonctionnement des établissements scolaires, en revanche, expliquaient fort bien qu'il était logique qu'autonomie et tutelle aillent ensemble.

Cependant, les modalités de cette tutelle renouvelée qui s'exerce sur les établissements sont très différentes en France et à l'étranger. Nous encadrons l'autonomie par la pression mise sur les établissements pour qu'ils implantent des formes particulières. La régulation porte sur les processus seuls (contrôle de conformité du Projet d'établissement, adoption des formes). Dans les pays étrangers que nous avons étudiés, on l'a vu, elle porte soit sur les résultats seuls, soit sur les résultats et les processus, jamais sur les processus seuls.

Il n'est pas possible de dire si ces derniers modes de régulation produisent de meilleurs résultats que la régulation française, faute de mesures longitudinales internationales. En revanche, il est possible de dire qu'elles

semblent produire plutôt de bons résultats (évolution des résultats d'ensemble américains et anglais, ou sur les districts texans les plus efficaces, cf Johnson, 1999), alors qu'il semble possible de dire que la solution française ne fonctionne pas à la satisfaction des acteurs.

Ce point mérite d'autant plus d'être noté qu'on discerne en France quelques pas vers une régulation qui prend en compte les résultats. Ainsi, dans l'Académie de Créteil, les commissions de lecture des Projets d'établissements *“repèrent s'il y a un lien entre les résultats de l'année précédente et la démarche de projet des établissements”*, *“des interventions de plusieurs corps d'inspection peuvent être réalisées en cas de problème dans un établissement, signalé aux tutelles par les enseignants, les parents d'élèves ou les inspecteurs”* (Lepage, 2000).

Les difficultés rencontrées par le projet d'établissement, comme par les indicateurs IPES, s'expliquent peut-être par le fait qu'ils s'inscrivent plutôt dans cet autre mode de régulation, et qu'ils ne “marchent” pas quand ils sont proposés de façon isolée.

L'autonomie des établissements est-elle favorable ou nuisible à l'égalité des chances, plus généralement à l'équité de l'éducation ? Il existe des raisons de penser qu'elle peut lui être nuisible (adaptation aux élèves faibles par baisse des exigences, par ségrégation accrue des classes ou des établissements, ...) comme il existe des cas où l'autonomie des établissements s'est accompagnée de progrès de l'équité sociale, en particulier au sein de programmes qui l'avaient pour but, comme au Texas. On peut constater à cet égard que la France qui attendait d'une meilleure “adaptation” aux élèves un progrès tant de l'efficacité que de l'équité, mesure, certes de façon imparfaite, l'efficacité de ses établissements⁵⁷, mais non pas les inégalités qu'ils génèrent entre catégories

⁵⁷ La meilleure mesure se trouve actuellement dans les indicateurs IPES, mais, pour les collèges, elle repose seulement sur l'orientation décidée par les établissements. Une mesure des acquis des élèves serait indispensable.

sociales, entre nationalités, entre élèves faibles et forts, etc. Les recherches passées en revue permettent de dire qu'il serait erroné de penser qu'obligatoirement, davantage d'autonomie engendre plus d'inégalités, mais qu'inversement, qui se soucie d'équité dans une politique jouant sur l'autonomie des établissements doit inciter explicitement les établissements à viser cet objectif.

5. Bilan des dispositifs de choix de l'école

L'optique privilégiée dans l'analyse des effets du choix de l'école se polarise sur le rôle de l'origine sociale des parents dans les pratiques de choix (Qui choisit ?). Cette perspective débouche sur une interrogation (inquiète) quant aux effets du choix sur la polarisation sociale des établissements. Particulièrement en France, les travaux sont moins nombreux qui s'intéressent aux incidences du développement du choix sur le travail des enseignants et des principaux ou encore sur la diversité de l'offre scolaire. Plus rares encore sont ceux qui évaluent précisément et sur une large échelle les effets du développement du choix sur l'équité et l'efficacité du système.

5.1. A l'étranger

La littérature étrangère est dominée par la mise en évidence de la diversité sociale des choix. Les travaux sur les effets globaux du choix font l'objet de davantage de controverses.

5.1.1. La réalité des dispositifs : le choix en pratique

De nombreuses recherches décrivent le fonctionnement de ce nouveau “marché” du choix de l’école. Parmi les aspects les plus souvent traités, il y a l’observation fine des critères de choix des familles. La question est apparemment simple, mais y répondre ne va pas sans quelques difficultés méthodologiques. Ainsi, il n’est pas anodin de choisir de questionner les familles avant ou après que le choix a été fait : avant, le désir de l’enfant sera en général mis en avant, après, on assistera souvent à une rationalisation sur la base de critères plus “objectifs”. Les raisons données peuvent également différer selon que la question est ouverte ou au contraire que l’on invite les parents à sélectionner des critères dans une liste fermée ; la composition de la liste est alors essentielle : elle peut de fait orienter les réponses, en suscitant certaines ou au contraire ne permettant pas à d’autres de s’exprimer (il existe des exemples de listes omettant certains critères qui apparaissent à d’autres essentiels, cf. Gorard, 1999a). En outre, certains critères de choix peuvent être perçus comme tabou à un moment donné, et les critères déclarés ne sont pas exempts de biais de type “désirabilité sociale” ; c’est notamment le cas des critères de composition raciale du public de l’école. Tout critère déclaré peut donc en cacher un autre. Enfin, mais ce n’est pas le point le moins important, les enquêtes qui se fondent sur les préférences des familles ne permettent pas de chiffrer les arbitrages qu’elles effectuent de fait (quel “taux de change” pratiquent-elles entre les différents facteurs ?). Pour tenter d’évaluer ces derniers, il faut se centrer sur les comportements effectifs des familles - de fait, quelles sont les caractéristiques des écoles choisies ?- et révéler ainsi cette pondération par une approche externe (comme le fait Glazerman, 1998). Néanmoins, la majorité des enquêtes se fondent sur des questionnaires et des entretiens auprès des parents (très rarement auprès des élèves eux-mêmes).

Le processus de choix lui-même reste assez peu exploré (pour une synthèse, cf. Gorard, 1999a). On a cherché à savoir qui prenait la décision de choix : la mère aurait souvent un rôle important (Reay et Ball, 1998), peu de

conclusions systématiques se dégageant quant aux rôles respectifs de l'élève et de ses parents, si ce n'est que l'enfant est d'autant plus actif dans le choix que celui-ci prend place à un âge avancé. Le jeune serait également davantage partie prenante quand il s'agit de choisir une école éloignée ou très spécifique comme les *City Technology Colleges*. Dans la majorité des cas, les parents et les jeunes s'accordent pour dire que la décision a été prise d'un commun accord, mais on note que les parents de milieu populaire hésiteraient davantage à s'opposer au désir de leur enfant que dans les milieux plus aisés (Smedley, 1995). Dans ces milieux, certains critères de choix (le fait que l'école fasse des classes de niveau, notamment) seraient perçus par les parents comme ne relevant pas de discussion avec les enfants, malgré une "fiction de décision démocratique" (Reay et Ball, 1998).

Par ailleurs, on sait que la plupart des familles ne prennent en compte, pour choisir, qu'un nombre très limité d'écoles, et que le choix est rarement préparé de longue date. Parmi les sources d'information mobilisées le plus souvent (Bradley, 1996), on enregistre la visite aux écoles (lors de journées "portes ouvertes") ou les rencontres avec les chefs d'établissement, sachant que la réputation de l'école et les échanges avec les amis, voire les anecdotes personnelles jouent un rôle sans doute encore plus important. Par contraste, les sources écrites, de plus en plus répandues dans des pays comme la Grande-Bretagne (prospectus et brochures des écoles, données statistiques sur leurs performances...) apparaissent peu utilisées, mais certains travaux récents laissent à penser qu'avec le développement du "marché" elles pourraient l'être de plus en plus. La conclusion, c'est que les familles n'ont pas du tout le sentiment de se comporter en "consommateurs d'éducation", et que la grande majorité des choix sont des choix par défaut, se fondant sur un nombre d'alternatives limitées. Au Royaume-Uni, une étude estime que 75% des parents n'ont jamais considéré qu'une seule école, et fait leur choix sans même la visiter (Smedley, 1995). De fait, les recherches apportent surtout des éléments sur les raisons du choix.

Les raisons du choix

Les résultats les plus concordants portent sur les raisons invoquées par les familles pour rejeter une école (Smedley, 1995 ; West et Varlaam, 1991) : la “mauvaise réputation” vient en tête, expression qui recouvre à la fois un climat agité, voire violent, des problèmes de racisme, des résultats scolaires faibles, des enseignants peu motivés... Les critères déclarés par les familles à l’appui du choix d’une école apparaissent moins concordants et plus nuancés.

Tout d’abord, comme en faisaient l’hypothèse les partisans du marché, les critères d’efficacité de l’école sont effectivement pris en compte par les familles, mais de manière moins hégémonique que cela était escompté. Au Royaume-Uni, les parents déclarent effectivement chercher l’école qui donnera à leur enfant le plus de chances d’obtenir une certification de bon niveau ; les parents déclarent alors prendre en compte les résultats de l’école (sans que cela soit toujours attesté par des comportements bien précis), mais aussi ce qu’ils perçoivent de son climat et de la qualité de ses enseignants. De fait, les écoles les plus populaires sont celles dont les élèves ont les scores moyens les plus élevés (Echols et al., 1990), même si, ces scores donnés dans les *League Tables* étant des scores bruts, ces données mêlent de manière indissociable ce qui résulte de la “qualité” du public accueilli et ce qui serait véritablement l’efficacité (la valeur ajoutée) de l’école. Des signes diffus d’un climat propice aux études, volontiers traditionnel, sont mobilisés par les familles, de même que des indices d’une composition sociale ou ethnique perçue comme rassurante (cf. par exemple Hunter, 1991). Mais les familles ne recherchent pas uniquement l’excellence académique. Le fait que l’enfant désire aller dans cette école, sa sécurité et son bien-être sont les critères les plus souvent cités. Avec à cet égard des résultats qui ont surpris les chercheurs britanniques eux-mêmes : ainsi les parents ayant choisi une école publique au sein de leur LEA mettent en avant le fait qu’on y donne du travail à la maison et que les évaluations y sont régulières, des critères académiques donc, alors que ceux qui ont choisi les prestigieuses *Grammar Schools* valorisent non pas des critères d’excellence,

mais la “qualité” des pairs que leur enfant y rencontrera et le fait que celui-ci voulait y aller... (Bradley, 1996). Pour assurer le bien-être de leurs enfants, les parents rechercheront volontiers des écoles où les classes sont de petite taille et où l’ambiance est relativement traditionnelle, ou encore des écoles à orientation religieuse affirmée. Notons qu’un article consacré aux facteurs de choix des familles a pu retenir pour titre “le rôle de la nostalgie dans le choix de l’école” (Gorard, 1998)...

Si l’on compare les critères de choix mis en avant par les parents dans divers pays (OCDE, 1994), il semble que le souci de l’ambiance de l’école, de sa convivialité, du fait que l’enfant y aura des amis, est plus présent dans des pays comme la Grande-Bretagne ou la Suède (seul pays où le type de pédagogie pratiquée par l’école est cité avec une fréquence significative), alors qu’aux USA ou en France, les critères de réussite académique, de qualité de l’enseignement ou de réputation de l’établissement seraient davantage prééminents. Il reste qu’on ne saurait déduire de ces constats l’existence de priorités réellement différentes d’un pays à l’autre, car les familles expriment leurs préférences dans des contextes variés. Selon les pays, les critères mis en avant par les familles ne sont pas sans rapport avec ce qui est perçu comme variant effectivement d’une école à l’autre : dans un pays où toutes les écoles sont considérées comme offrant un enseignement d’égale qualité académique, d’autres critères prendront le devant de la scène.

Toujours est-il que le fonctionnement réel du choix s’écarte (à nouveau) du modèle théorique du marché où des consommateurs parfaitement rationnels chercheraient à maximiser la qualité de la formation reçue par leur enfant, dans un libre jeu offre/demande. Ces consommateurs sont en outre très sensibles aux choix des autres. Ainsi, les réputations historiquement établies ou les compositions sociales et ethniques métissées peuvent-elles contrebalancer les "*League Tables*" les plus avantageuses. De fait, à côté des deux réactions des “consommateurs” censées aiguillonner le marché, le “*Exit*” et le “*Voice*” de Hirschman, il faut compter avec la “*Loyalty*”, qui peut les conduire à rester attachés à une

école pour des raisons n'ayant rien à voir avec l'efficacité. A cet égard, des facteurs tels que l'ambiance, le climat, jouent un rôle important. C'est particulièrement vrai au niveau de l'enseignement primaire, où, avec la distance par rapport au domicile, ce sont les facteurs d'ambiance et le bien-être de l'enfant qui prennent le devant, loin devant les considérations académiques. Mais, même au niveau secondaire, les travaux sur les facteurs du choix ne concluent pas à une domination des préoccupations académiques, y compris dans les familles de classe moyenne. Les préoccupations tenant au bien-être de l'enfant et à la qualité de son expérience scolaire sont toujours au moins aussi importantes (Bagley et al., 1996). La qualité académique des écoles fonctionne en fait comme une variable "seuil" (une "*threshold variable*", ou un "*gating factor*"), ne jouant, négativement, que quand elle apparaît vraiment trop faible. En aucun cas la distribution des choix parentaux ne saurait donc constituer un indicateur de la valeur académique des différentes écoles.

Notons également que certains travaux (Edwards et Whitty, 1997) montrent aussi que les parents ont du mal à percevoir la spécificité des écoles : peu d'alternatives sont perçues comme égales mais différentes, et la référence à la formation académique traditionnelle de type Grammar School apparaît très prégnante : c'est l'archétype de la formation secondaire et les écoles sont jaugées à cette aune, de manière plus ou moins positive.

Ceci vaut également pour la distinction entre écoles publiques et privées. Gorard (1997) s'est intéressé au choix de l'école dans six districts du Pays de Galles, entre 88 et 98. La particularité de cette zone géographique est que le système d'écoles privées y est relativement étendu, avec des écoles relativement moins "chic" et moins chères que les grandes Public Schools. Ce que l'on observe, c'est que, quand la compétition n'est pas trop forte, c'est-à-dire qu'il y a de la place, les inégalités sociales ne s'avèrent pas trop importantes et les familles apprécient le choix. Les familles qui choisissent les écoles payantes n'ont pas particulièrement d'antécédent dans le privé, et ont eu souvent d'autres enfants dans le public. Un quart sont dispensées des frais, qui restent au

demeurant non dissuasifs. Par contre, ces familles sont souvent en mobilité ascendante, comportant de nombreuses minorités religieuses ou d'immigrants récents, qui espèrent peut-être "payer" ainsi l'accès à certains réseaux, de privilèges ou d'influence.

Les écoles payantes choisies sont de petites écoles non sélectives, qui offrent peu de services, mais disposent en revanche de places vacantes. Parmi les raisons du choix, il y a souvent un rejet du public, notamment suite à l'introduction du national curriculum et de la montée du *testing*. Les parents s'avèrent parfois très ignorants de données telles que la taille des classes ou les performances de l'école choisie. Dans tous les milieux sociaux, les parents ne cherchent pas à évaluer sérieusement les critères de choix qu'ils donnent par ailleurs. Ils ont tendance à juger d'après leur expérience passée d'élèves, ou d'enfants plus âgés, c'est-à-dire sur une information souvent périmée. D'où une attirance pour des signes "traditionnels" de qualité, perçus comme typiques des écoles privées. Joue également le fait que les écoles privées soient de petite taille ; elles sont également associées à un certain statut social. Au sein du secteur public, d'autres travaux britanniques soulignent l'attraction des familles pour les écoles très anciennes, ayant été longtemps des écoles sélectives, avant l'introduction du système compréhensif (Echols et al., 1990).

Cela dit, les "consommateurs" ne constituent pas une masse indifférenciée. On ne saurait se contenter de résumer les critères de choix des familles de manière globale : derrière ces tendances moyennes se cachent une variété dans les raisons du choix largement structurée par les caractéristiques socio-économiques et culturelles des familles.

La diversité sociale des choix

Les recherches sont unanimes sur ce point, ce sont les familles aisées et instruites qui utilisent le plus les possibilités de choix. A cet égard, les parents enseignants apparaissent comme particulièrement actifs ; c'est notamment le cas, on le sait, en France, où ils représenteraient environ un cinquième des

parents envoyant leur enfant dans un collège situé hors de leur secteur (d'après les enquêtes de Ballion du début des années 90), alors que les enfants d'enseignants constituent moins de 4% des effectifs. Il faut noter que les plus aisés des parents peuvent n'être pas contraints à une démarche de choix explicite, si de par leur domicile ils se trouvent dans un quartier choisi, dont les écoles rassemblent un public jugé conforme à ce qu'ils désirent pour leur enfant. Les parents "choisissant" peuvent donc être plus souvent de classe moyenne, assez instruits et sensibles aux questions scolaires pour vouloir et pouvoir choisir, mais pas assez fortunés pour s'en trouver dispensés. On ne saurait donc, nous en verrons d'autres exemples, déduire les "motivations" des seuls comportements de choix ou de non-choix observés.

La variété sociale des choix est décrite finement dans l'étude britannique de Gewirtz et al. (1995) qui a concerné 137 parents confrontés au choix d'une école secondaire (échantillon trop faible et par ailleurs constitué de manière trop peu rigoureuse pour que les résultats puissent être considérés comme véritablement généralisables, comme le souligne Tooley, 1997b). Ces sociologues partent de l'hypothèse d'un renforcement des inégalités sociales du fait du développement du choix : les comportements des parents sont censés mobiliser des ressources culturelles inégales, et le marché va maximiser l'expression de stratégies de distinction, et non de goûts "*class-free*" comme le voudrait l'idéologie du choix, pour qui le décideur de base n'est pas situé socialement et choisit en toute liberté. De fait, les différenciations subtiles et mouvantes qui vont s'instaurer entre écoles rendent encore plus probable le fait que le choix s'appuie sur le capital culturel de la famille, son réseau d'informateurs, le type de stratégies qu'elle est capable de mobiliser pour parvenir à ses fins.

Les chercheurs élaborent une typologie de parents "choisissant" très typée sociologiquement (typologie qu'ils reprennent dans Ball et al., 1996). Ceux qu'ils appellent les consommateurs avertis (the "*skilled choosers*") s'avèrent capables de différencier les écoles sur des critères subtils (d'"ambian-

ce" par exemple), d'évaluer leurs enseignants au besoin en mobilisant leur réseau d'informateurs et en sachant interpréter des informations divergentes. Ils apparaissent capables de sentir l'école qui conviendra à leur enfant, celle où il se sentira bien, celle aussi où il sera parmi les "siens", la question apparaissant très prégnante de savoir avec qui l'enfant va être socialisé, d'où des choix tenant compte de façon plus ou moins implicite de la composition sociale et raciale du public. Mais ces parents "éclairés" peuvent aussi, dans certains cas, être sensibles aux vertus d'une certaine mixité sociale ; ainsi certains parents interrogés par Conway (1997) disent ne pas rechercher pour leur enfant les *Grammar Schools* ou les écoles privées huppées car elles constitueraient des milieux trop protégés, des contextes sociaux trop homogènes, ne préparant pas bien l'enfant à la vie dans la société telle qu'elle est.

Les critères plus scolaires (notamment le niveau des élèves aux examens, d'après les données publiées sous la responsabilité de l'Etat dans les "*League Tables*") apparaissent moins importants, si ce n'est la valorisation par les parents des groupes de niveau. Notons enfin que ces parents disposent en outre des moyens matériels d'une mobilité géographique, et surtout des moyens culturels nécessaires pour aller défendre auprès des chefs d'établissement la "cause" de leur enfant.

Ceux que les auteurs appellent les consommateurs "semi-avertis" ("*semi-skilled choosers*") sont attirés par les mêmes écoles que les précédents, mais n'ont pas les ressources culturelles leur permettant de réaliser aussi efficacement ce désir. Ils se fondent sur les informations disponibles dans les brochures réalisées par les établissements et non sur des informations de vive voix, et un certain nombre des subtilités auxquelles les premiers sont sensibles leur échappent. Le souci d'une école adaptée à la personnalité de leur enfant est moins fort que celui de choisir une "bonne école". Comme les précédents, notons enfin qu'ils accordent beaucoup d'attention à la composition sociale de l'école.

Il existe enfin des parents non concernés par ce marché éducatif (*the "disconnected"*), pour qui l'idée même d'examiner un large éventail d'écoles et d'en choisir une apparaît incongrue. Ces familles se contentent de prendre en compte les écoles du quartier et d'en discuter au sein de leur communauté. On ne croit guère que l'école choisie puisse changer quelque chose à la réussite de l'enfant, et on ne se sent pas compétent pour juger des pratiques pédagogiques ou des résultats de l'école. Les contraintes de transport, de la vie quotidienne, limitent également les possibilités de choix. L'intérêt se porte plutôt sur ce qui rendra la vie quotidienne de l'enfant plus simple et plus agréable (proximité, agrément de l'école, accès à la même école que les camarades...). D'ailleurs, ces familles déclarent davantage prendre en compte les désirs de leur enfant (Woods, 1996) et ses relations amicales (Reay et Ball, 1998). Notons toutefois que même si le taux de parents "choisissant" est effectivement plus faible dans ces milieux, il n'en demeure pas moins qu'un nombre important de ces familles sont concernées par le choix, même si elles se limitent souvent aux écoles publiques (Echols et al., 1990).

Mais il faut, ici comme ailleurs, ne pas confondre les désirs et les comportements. Reprenant le modèle de l'individu rationnel, des chercheurs américains (Lee et al., 1994) ont fait l'hypothèse que ce sont les familles qui fréquentent les écoles les plus médiocres qui devraient être le plus intéressées par le développement des possibilités de choix. Sur la ville de Détroit, concernée par cette enquête, ce sont bien évidemment les familles populaires du centre urbain qui sont le plus souvent dans ce cas. Les résultats reflètent la très forte ségrégation entre les familles de Détroit et celles de la banlieue. Les opinions sont d'autant plus favorables au choix que l'école du secteur est mal notée ; si les familles de Détroit pensent que le choix améliorerait la réussite scolaire (leur permettant d'accéder à des écoles de meilleure qualité), c'est le contraire pour les familles de banlieue (dont les écoles sont beaucoup mieux dotées). Bien que les familles les moins avantagées (socialement et ethniquement) soient (toutes choses égales par ailleurs) plus favorables au choix, le

facteur qui pèse le plus sur l'opinion face au choix est le fait que l'école de son propre district soit de piètre qualité.

Ces résultats confortent la thèse comme quoi le choix permettrait aux familles les plus défavorisées (qu'il est donc très excessif de qualifier de "*disconnected*") d'accéder à des écoles de meilleure qualité. Mais du fait que ce sont les familles les plus défavorisées qui souhaitent choisir, suffirait-il d'étendre les possibilités de choix pour qu'elles puissent accéder effectivement à des écoles de meilleure qualité ? Pas forcément, au moins dans le contexte particulier de Détroit, bien que la question des rigidités de l'offre locale se pose partout. Car le choix (qui était débattu à l'époque de l'enquête) serait restreint au district lui-même, où l'ensemble des écoles publiques (*Magnet Schools* comprises) sont peu dotées. Et même si un choix inter-district était possible, ce sont sans doute les familles relativement les moins défavorisées qui enverraient leurs enfants dans les écoles mieux dotées de la banlieue, accroissant ainsi la ségrégation. Au total, il est donc peu probable que l'instauration d'un système de choix, si désiré soit-il par les familles les plus populaires, puisse véritablement faire baisser la ségrégation. Toujours est-il que les "désirs" des familles ne se transforment en choix que dans des conditions bien précises (quand elles se concrétisent en choix). Il est donc difficile de déduire d'éventuelles différences de préférences, voire d'"ethos" entre les familles, à partir de la seule observation de leurs comportements.

De manière générale, les dispositifs offrant aux familles populaires la possibilité d'envoyer sans frais leur enfant dans des écoles privées prestigieuses (telle que celui mis en place à Milwaukee, que nous avons présenté plus haut) n'ont pas rencontré le succès escompté. Plus généralement, le constat d'une faible propension à "profiter du marché" dans les familles populaires renvoie vraisemblablement à de multiples causes : on peut certes le lire comme révélant une distance entre l'"ethos" et les ressources culturelles et matérielles requises pour jouer le jeu du marché ; mais il peut aussi refléter une adaptation raisonnable de ces familles dont l'enfant aurait par exemple fait l'expérience

d'un certain ostracisme quand il s'aventure dans des écoles extérieures à sa communauté d'origine. Les cas ne sont d'ailleurs pas rares, dans les États (américains) ayant mis en place des "vouchers" permettant aux élèves de milieu populaire de fréquenter des écoles "chic", de retour dans les écoles de la communauté d'origine, notamment parce qu'ils ne s'y sentaient pas à l'aise (des exemples sont donnés par Fuller et Elmore, 1996).

Des travaux britanniques (rapportés par Reay et Ball, 1997 et 1998) témoignent aussi de cette ambivalence fréquente dans les milieux populaires, où à la fois on estime qu'il serait préférable de ne pas scolariser son enfant dans l'école du quartier mais où l'on ne s'exclut pas moins du processus de choix car on craint que le prix à payer, pour l'enfant et son bien-être, soit trop élevé, au vu des expériences vécues par les proches, dans un contexte où l'incertitude quant au bien fondé du choix reste forte. Il peut donc être rationnel pour ces familles de renoncer à envoyer leurs enfants dans des écoles qui constitueraient peut-être de meilleurs environnements scolaires mais s'avéreraient néfastes sur le plan du vécu, de l'estime de soi. Il sera donc alors rationnel de "choisir" l'école du quartier, ce qui ne sera pas en l'occurrence un non-choix. Ce n'est donc que de l'extérieur que le chercheur, non sans quelque ethnocentrisme, conclurait à une incapacité à choisir, à une absence de volonté de choix ou à un désintérêt par rapport au marché (Reay et Ball, 1997).

Toujours est-il que sur le marché de l'école, la demande apparaît donc sous un jour singulièrement hétérogène, sur le plan social et culturel. Mais il convient de souligner le caractère contextualisé de ces résultats. Les recherches américaines débouchent parfois sur des constats sensiblement différents. Ainsi, dans la recherche de Glazerman sur le district de Minneapolis, toutes les familles ont à faire des choix (on ne peut donc parler d'"auto-mise à l'écart" par rapport au marché de la part de certains groupes), et ce par rapport à une offre perçue comme diversifiée puisque nombre d'écoles proposent des programmes spécifiques aux différentes communautés ethniques. Dans ce contexte, les critères de choix les plus influents (révélés par une analyse externe, fondée sur

les comportements effectifs) sont la composition raciale de l'école, suivis de la distance et de la tonalité sociale. Les parents pratiquent un "*social matching*", c'est-à-dire envoient leur enfant dans une école où il sera parmi ses pairs (ethniquement et socialement parlant, mais aussi en ce qui concerne son niveau scolaire). Notons que les parents des "minorités ethniques" ne visent pas seulement à ce que leur enfant fréquente une école où sa communauté n'est pas trop faiblement représentée, elles recherchent aussi un programme spécifiquement conçu pour leur propre groupe. S'ajoute un effet net de la tonalité sociale (on choisit d'autant moins une école que le pourcentage d'élèves pauvres est élevé), qui vaut à test score donné. Par contre, les considérations sur la qualité académique de l'école comptent peu, de même que des facteurs tels que la sécurité dans l'école ou la qualité du voisinage.

Des constats assez proches sont faits aux Pays-Bas (Karsten, 1994), où les considérations culturelles et ethniques sont explicitement mises en avant comme critère de choix ; mais ce sont les familles "blanches" qui pratiquent plus souvent le choix, en direction des écoles catholiques ou protestantes, dès lors que dans les écoles publiques, le poids des élèves étrangers dépasse 50 à 60% des effectifs. Il n'y a donc pas de choix "positif" de la part des minorités ethniques. Et à nouveau, les critères d'efficacité de l'école ne semblent guère peser sur les choix des familles (mais l'enquête de Karsten ne se centre pas sur cette question). On note aussi (Ritzen et al., 1997) qu'au fur et à mesure que s'affaiblissent les critères d'appartenance religieuse, il n'est plus question de se rallier d'emblée à l'école conforme à vos convictions personnelles, et ce facteur de choix est moins mis en avant dans les enquêtes récentes. De fait, les parents semblent de plus en plus se comporter en consommateurs, même si, faute d'informations plus fiables, ils utilisent encore souvent l'"étiquette" religieuse pour se faire une idée de la "qualité" de l'école, en quelque sorte comme la garantie d'autres caractéristiques. Ainsi, des parents non protestants, pour qui l'étiquette "école publique" est connotée négativement, pourront choisir une école protestante pour son image d'ordre et de discipline.

Au total, toutes les notions couramment utilisées dans le paradigme du marché, telles que la souveraineté du consommateur, ou le libre choix, et ce, entre des “produits” diversifiés, ne sont pas (en tout cas, pas toujours) pertinentes, eu égard à la complexité et au caractère socialement surdéterminé de ce marché. Ceci n’est sans doute pas sans incidence sur les effets de la mise en marché sur le fonctionnement du système (et sur les acquis des élèves).

5.1.2. Les effets du développement du choix de l’école sur le fonctionnement du système

Une première famille d’effets éventuels concerne le fonctionnement même du système, censé lui-même influencer sur le niveau et la dispersion des acquis (et éventuellement les attitudes) des élèves, que nous aborderons dans une dernière partie. Ces effets “internes” peuvent concerner le métier d’enseignant ou de chef d’établissement, les valeurs et les pratiques pédagogiques, ou encore la nature de l’offre scolaire elle-même notamment sous l’angle de sa différenciation.

Images, valeurs et pratiques professionnelles

L’étude déjà citée de Gewirtz et al. (1995) a observé de manière qualitative les effets sur les écoles elles-mêmes de ce nouveau marché. La concurrence entre écoles est censée induire des modes de gestion au sein des écoles marqués par une plus forte "rationalité technique" (adaptation rapide à la demande, flexibilité, souci du rapport coût-efficacité...). De fait, des transformations se font jour, dans les préoccupations des écoles, qui révèlent semble-t-il des bouleversements significatifs de leur "culture". Ainsi, les écoles sont de plus en plus préoccupées par leur image : non seulement elles éprouvent le besoin de se présenter sous un jour attractif pour leurs "consommateurs" potentiels, mais elles réfléchissent à l'image qu'elles peuvent donner, et veulent donner à tel ou tel "segment" (pour reprendre un terme de marketing) de la

population. Elles se positionnent également par rapport à ce qu'elles perçoivent comme leurs "concurrents" sur le marché local.

Elles utilisent de plus en plus des techniques publicitaires, mettant en avant des critères simples et mesurables de leur fonctionnement, susceptibles d'être attrayants pour les parents des élèves que l'on souhaite recruter. Le fait de porter un uniforme, les possibilités d'options artistiques, ou encore l'organisation en classes ou groupes de niveau sont mis en avant dans cette perspective. L'objectif est d'attirer les bons élèves, de fait les enfants des classes moyennes ou aisées, qui constituent de "bonnes recrues", capables de maintenir voire d'améliorer au moindre coût le classement de l'école sur les "*League Tables*". Alors que l'instauration d'un marché était censée amener les écoles à se mettre à l'écoute des besoins diversifiés des élèves et des familles, l'effet semble de fait opposé, puisque les écoles cherchent avant tout à attirer les élèves "sans problème", ou, dit plus brutalement, les plus "rentables". Tout se passe comme si elles comptaient plus sur l'élévation du niveau scolaire et social de leur public pour améliorer leurs performances que sur des actions visant à offrir de meilleures prestations à leurs élèves, avec à la clé une meilleure "productivité" pédagogique. Notons que ce n'est évidemment pas là un comportement neuf découlant spécifiquement de la "marketisation" du système ; on sait que dans les systèmes où fonctionne une carte scolaire (en France par exemple), les écoles peuvent déployer des stratégies analogues en tentant d'attirer ou de retenir les meilleurs élèves par des options spécifiques.

Dans le fonctionnement quotidien de l'école, l'obsession de l'image peut susciter des pratiques variées, notamment en matière de sélection des élèves. Les directeurs d'école eux-mêmes pratiquent un "*social matching*", pour orienter les familles entre les différentes écoles (Conway, 1997). Les pratiques liées au maintien de la réputation peuvent aller de l'exclusion des élèves trop difficiles à l'instauration d'un contrat écrit entre l'école et tout nouvel arrivant. Ce nouveau climat peut également engendrer des tensions entre des directeurs-managers, qui deviennent responsables de la survie de l'école, et des ensei-

gnants que cette évolution interroge sur le plan éthique. On assisterait même, dans les écoles les plus exposées au marché, à des glissements significatifs des valeurs professionnelles : d'une centration sur les besoins de l'enfant à une focalisation sur ses seules performances, du souci de la communauté à celui des parents des enfants les plus attractifs, de la coopération entre écoles à la compétition... Des changements significatifs marqueraient également les pratiques internes. On observerait tout d'abord une centration croissante sur des objectifs académiques, ces objectifs étant évalués à court terme (souci de résultats visibles et quantifiables), et conduisant souvent à un retour à des groupements par niveau (pour satisfaire les parents des "bons" élèves). Ceci se ferait aux dépens d'objectifs éducatifs plus larges (socialisation, attitudes...), et il y aurait au total un rétrécissement des objectifs visés dans la scolarité. Serait également visible une tendance à la valorisation du style "traditionnel" d'éducation britannique, avec son ambiance d'ordre et d'autorité, ses rites scolaires et ses uniformes... (Bagley et al., 1996).

De nombreux sociologues posent, dans ce nouveau contexte, la question de l'accueil des enfants "à problèmes" : un fonctionnement de type marché n'incite pas les écoles à prendre le risque de recruter de tels enfants. Il y a en effet une dynamique entre les résultats scolaires aux "*League Tables*" (ou dans tous les systèmes d'information fondés sur les scores bruts), l'attractivité aux yeux d'un public de bons élèves, qui viendront conforter ces bons résultats et asseoir la position de l'école sur le marché (et donc son existence même, d'un point de vue financier). On peut donc prévoir le renforcement de ghettos scolaires, où les enfants "difficiles" seraient relégués dans des écoles sans moyens. Mais cela reste à établir, nous y reviendrons dans la dernière partie.

Diversification ou hiérarchisation de l'offre ?

Un autre aspect des incidences du système de choix sur le fonctionnement du système concerne la diversification de l'offre scolaire, qui était un des objectifs (et à la fois une condition de fonctionnement) de la mise en marché.

Les consommateurs doivent en effet percevoir clairement les différences existant entre les écoles pour que leur choix ait un sens.

Nous l'avons évoqué, c'est la spécialisation, et non la sélection, qui a été mise en avant pour fonder la politique éducative britannique ; la justification avancée en est que la sélection donne le pouvoir de choisir à l'école alors que la spécialisation remet ce pouvoir entre les mains des usagers. Un certain nombre de dispositifs (*Assisted Places Scheme, City Technology College, Grant-Maintained Schools*) ont visé à favoriser cette diversification du système.

De fait, il semble que le principal effet visible ait été un durcissement de la sélection. En effet, nombre d'écoles privées, qui le plus souvent n'avaient aucune envie d'augmenter leurs capacités d'accueil, ont eu la possibilité de renforcer une sélection sur critères scolaires (plutôt que sur critères financiers). Les écoles retenues dans ces dispositifs étant (sur la base des *League Tables*) considérées comme bonnes, et étant par ailleurs très demandées, l'incitation à évoluer, notamment à se diversifier, ne pouvait qu'être très faible. Même les *City Technology College*, ciblés explicitement sur la promotion d'études différentes (sous l'impulsion de l'Etat et non du marché, il faut le souligner), ont été perçus par les parents comme des écoles sélectives et traditionnelles, bref, comme des *Grammar Schools*, de même d'ailleurs que les *Grant-Maintained Schools* (Edwards et Whitty, 1997). C'est plutôt tous les signes extérieurs de la tradition qui ont été renforcés.

De fait, les choix des familles restent très marqués par un modèle dominant d'école, et ne manifestent pas cette appétence pour la variété qui constituait un des présupposés de base de la politique de choix. Le fonctionnement du système britannique rend donc plus probable que la compétition entre écoles débouche sur une plus grande ressemblance entre écoles, plutôt que sur une diversification, les écoles étant stratifiées verticalement et non horizontalement. A court terme, un renforcement de la sélection pratiquée par les écoles secondaires est d'ores et déjà visible : toujours au Royaume-Uni, 10% d'écoles

étaient décrites comme sélectives, non *comprehensive* ou privées en 1979, contre 21% en 1996. Ce renforcement de la sélection pourrait, à la limite, être indépendant des caractéristiques objectives de l'offre ; car si les structures proposent, les acteurs disposent et en l'occurrence leur donnent telle ou telle signification. Cette tendance des parents à lire toute diversité comme une hiérarchie académique, et à chercher avant tout à classer leur enfant au mieux dans cet univers unidimensionnel n'est pas une particularité britannique. Les sociologues américains ont amplement montré comment les parents étaient tout à fait capables, au niveau local, de résister aux réformes tendant à brouiller les hiérarchies (cf les expériences de remise en cause des classes de niveau rapportées in Wells et Oakes, 1996) ; les parents cherchent à obtenir pour leur enfant quelque chose que les autres n'ont pas, mais il s'agit bien de s'assurer d'un "plus", pas de viser quelque chose de "simplement" différent.

Néanmoins, certains écoles ont joué la carte d'une certaine modernisation de leurs contenus, en s'ouvrant aux nouvelles technologies, en s'ouvrant aux employeurs potentiels... (Bagley et al., 1996). Dans certains pays (notamment aux Pays-Bas ou au Danemark), les écoles font parfois des choix pédagogiques réellement différents, au-delà de leur connotation religieuse. Parfois, c'est notamment le cas, nous l'avons évoqué, pour les Etats-Unis, les *curricula* sont adaptés aux demandes des minorités ethniques. Si cela peut être perçu comme un développement positif, dans les pays où le multiculturalisme ne pose pas de problème, certains (Carnoy, 2000) posent néanmoins la question de savoir s'il est normal (voire constitutionnel) que des fonds publics servent à financer, comme c'est le cas dans certains systèmes de *vouchers*, des écoles religieuses ou purement privées (*for-profit schools*), écoles qui seraient amenées à se développer du fait de l'expansion du marché.

Il arrive aussi que cette diversification de l'offre scolaire en fonction de clivages culturels ou ethniques apparaisse réellement inquiétante. Ainsi, dans certains pays de l'Europe de l'Est où le choix de l'école a été introduit, on observe une "balkanisation" croissante induisant des risques sociaux spéci-

ques (Heyneman, 1997). Dans ces pays, les tensions entre “minorités” ethniques sont fortes et le fait que les familles puissent choisir avec qui leur enfant va être scolarisé entretient les clivages voire les hostilités entre les groupes. Dans ce cas, il est clair que l’école peut exacerber les tensions et que le choix va à l’encontre de l’objectif social d’intégration. Notons aussi que la diversité de l’offre n’est pas en elle-même une garantie contre les risques de propagande ou d’endoctrinement qui, d’après les défenseurs les plus ardents du marché, seraient inhérents aux systèmes publics.

Notons enfin que la question de la diversité se pose différemment selon que l’on se situe au sein de l’enseignement obligatoire ou après. Au niveau des “*Magnet Schools*” new yorkaises, accessibles au niveau de la 8ème année de scolarité, la diversité a le plus souvent pris la forme d’une certaine professionnalisation ; ceci a fait l’objet de critiques : n’allait-on pas condamner les jeunes de milieu populaire, principaux “clients” de ces structures, à une professionnalisation précoce ? De fait, il semble que ce type de scolarité, quand elle s’avère réussie, encourage plutôt à poursuivre des études longues, dès lors que les passerelles existent. La question de savoir si la diversité est nécessairement le vecteur d’inégalités et si réciproquement un cursus unique pour tous est la solution la plus efficace pour démocratiser les carrières scolaires reste donc ouverte. Encore faut-il bien voir de quelle diversité il s’agit.

Le “scanning” du marché par les écoles.

Au total, mettre en regard le fonctionnement des écoles et les demandes des “consommateurs” suppose que les premières soient capables de déchiffrer correctement les demandes des seconds. Pour comprendre les effets du développement du choix sur l’évolution des écoles, il faut intégrer ce que les chercheurs britanniques appellent les “obstacles à la capacité de réponse des établissements” (Bagley et al., 1996), à savoir le fait que la situation concrète de l’école sur un “marché” local donné est parfois très difficile à apprécier. D’une part parce que les sanctions du marché peuvent être plus ou moins

difficiles à percevoir ; tout dépend du mode précis de financement des écoles et du niveau où sont gérées les incidences financières des baisses d'effectifs (Sykes et Koshimura, 1999) : selon les cas, les écoles peuvent voir leurs subsides baisser directement en cas de chute des effectifs, ou bien ce "signal" du marché peut être atténué par le fait que les subsides sont gérés au niveau du district, le contrecoup sur les écoles étant alors amorti et donc moins bien perçu.

D'autre part, les sanctions éventuelles du marché restent soumises à l'interprétation des principaux, qui peuvent très bien lire les comportements de choix des familles comme relevant de préférences spécifiques et non de jugements sur l'efficacité de l'enseignement dispensé. Cette situation de l'école sur le marché est également souvent difficile à changer : quels que puissent être les efforts des acteurs, la localisation, avec la clientèle qu'elle impose et une image ancrée dans les esprits depuis parfois fort longtemps, reste très contraignante et le sera d'autant plus que si l'école perd des élèves, elle disposera de moins en moins de moyens pour redresser la barre. A l'inverse, la mise en marché ne change strictement rien à la situation d'une école privée qui a toujours attiré plus d'élèves qu'elle n'en veut.

En outre, comme le soulignent plusieurs recherches (Sykes et Koshimura, 1999 ; Bagley et al., 1996), les chefs d'établissements ne réagissent pas seulement comme de purs agents économiques. Notamment parce qu'on se situe dans le cadre d'un marché public, cadré par des considérations politiques générales. En l'occurrence, les efforts d'amélioration des écoles s'inscrivent, en Grande-Bretagne comme aux Etats-Unis, dans le cadre d'une politique nationale de valorisation des performances et de promotion des résultats académiques (*League tables...*). La pression ne vient donc pas seulement du marché.

Enfin, la notion de capacité de réponse au marché ("*responsiveness*") suppose que les professionnels de l'éducation soient capables de diagnostiquer finement les attentes des familles. Il n'est pas sûr à cet égard que la sur-

valorisation des objectifs académiques ne soit pas une lecture erronée et quelque peu ethnocentriste de ce qu'on croit être les demandes des classes moyennes. Mais quels que soient les réels désirs des consommateurs, il reste que les professionnels peuvent s'estimer en droit de ne pas les suivre, en fonction d'un intérêt général dont ils seraient les garants. En toute hypothèse, le "*consumer scanning*" ne s'improvise pas, et rien, dans leur culture professionnelle, n'aide les enseignants à le faire.

5.1.3. Les effets du choix sur la satisfaction des usagers, l'efficacité et l'équité du système

Tout ce qui précède laisse escompter une différenciation accrue (entre écoles et au sein des écoles), sur le plan scolaire (nature et qualité de l'enseignement proposé) et social (type de public accueilli), dans la mesure où tous les parents ne vont pas profiter également des possibilités de choix. Mais cette question reste encore relativement ouverte, même si les travaux qualitatifs ou monographiques (particulièrement nombreux en Grande-Bretagne) présentent leurs conclusions (à savoir un accroissement des inégalités sociales) comme relativement assurées.

Partons des apports de la recherche américaine, assez diserte sur ce point, la variété des systèmes de choix mis en place facilitant de fait l'évaluation de leurs effets. C'est la question des effets sur l'équité du système qui est la plus explorée. On a ainsi évalué qu'un dispositif comme celui mis en place à Minneapolis (présenté plus haut ; cf. Glazerman, 1998) était assorti d'un niveau de ségrégation raciale, sociale et scolaire moins élevé que dans un système de type carte scolaire, reflétant la ségrégation sociale de l'habitat. Concrètement, sur une échelle allant de 0 (aucune ségrégation) à 100 (ségrégation maximale), le système débouchait sur une ségrégation raciale de 17, alors que le système de type carte scolaire présentait une ségrégation évaluée à 55. Mais si l'on étendait les possibilités de choix (chacun obtenant son premier

vœu), la ségrégation raciale serait plus forte qu'avec le système actuel qui encadre, nous l'avons vu, assez fortement le choix (l'indice de ségrégation étant égal à 52).

Dans le cas de la ville de New York, dont nous avons présenté le programme de "*Magnet Schools*", il semble que, si encadré qu'ait été le choix, un des effets non recherchés ait été de rendre les *comprehensive schools* encore plus ségréguées qu'auparavant : s'y retrouve la minorité d'élèves qui n'avaient pas exprimé de choix pour une "*Magnet*" mais aussi ceux qui ont été déboutés par le tirage au sort. Si les enfants des minorités ethniques ont participé largement à ce système de choix, par contre les enfants de la classe moyenne blanche ont eu davantage tendance à rester dans l'école, relativement préservée en général, de leur quartier. Ce système ne se solde donc pas par une meilleure intégration raciale (Plank et al., 1993).

En ce qui concerne les systèmes de type "*vouchers*", les évaluations sont très nombreuses et en général plutôt convergentes. A Milwaukee, les analyses de Witte (1998) révèlent que les familles qui ont utilisé ce système étaient plutôt plus pauvres, mais plus instruites et plus soucieuses de la scolarité de leur enfant que les familles également éligibles mais n'en ayant pas profité ; ces familles étaient plus insatisfaites de l'école publique de leur secteur, et les performances de leur enfant étaient plutôt plus médiocres. Mais si ces familles se sont montrées satisfaites de leur choix et se sont davantage impliquées dans l'éducation de leur enfant, le niveau scolaire de ce dernier n'a pas plus progressé que s'il était resté dans le secteur public. Les évaluations conduites sur des systèmes proches comme celui de Cleveland (Peterson et al., 1999) sont convergentes, à savoir que l'effet sur l'efficacité scolaire est extrêmement limité, le plus souvent non significatif.

Mais la question des effets des différents systèmes de choix reste néanmoins ouverte et controversée. D'une part parce que l'évaluation fiable du degré de satisfaction des familles n'est pas aisée : on sait combien peuvent

jouer des “effets Hawthorne” (sentiment positif de participer à une expérience), et des justifications *ex post* (après avoir fait l’effort de choisir, on ne saurait se déjuger en se déclarant insatisfait de son choix). D’autre part, on sait qu’il est toujours difficile, dans l’évaluation d’une innovation pédagogique quelle qu’elle soit, de faire la part entre les effets de l’innovation *stricto sensu* et ce qui relève de différences non contrôlées entre la situation expérimentale et la situation de référence. En matière de choix d’école, il est probable que les familles qui choisissent sont dotées de caractéristiques (attitudes éducatives notamment) autres que celles habituellement contrôlées (profession, niveau d’instruction...), caractéristiques les distinguant de celles qui n’ont pas recours au choix. L’expérimentation de Milwaukee est intéressante à cet égard, puisque les écoles ont pratiqué un tirage au sort des élèves, parmi ceux qui étaient tout disposés à choisir ; dans ce cas, la comparaison des performances entre ces deux sous-populations choisissantes, dont les unes ont eu satisfaction et les autres pas, peut donner des indications plus valables sur les effets associés au fait de fréquenter une école de son choix. Ce type d’analyse a été effectué (Greene, 1996), et dans ce cas, les effets en termes de performance seraient moins insignifiants et même positifs pour les élèves ayant obtenu l’école de leur choix, au bout de trois ou quatre ans de fréquentation de cette dernière. De même, une étude sur certains systèmes de vouchers, contrôlant ces “biais de sélection”, conclut à une meilleure performance dans les écoles choisies, mais seulement pour les enfants d’origine afro-américaine, ce qui reste à interpréter (Howell et al., 2000).

Néanmoins, malgré l’existence de cette controverse, il semble que l’on puisse conclure que pour qui valorise la satisfaction et l’implication des parents, l’expérience de Milwaukee (et celles comparables, assez nombreuses aux Etats-Unis : cf. notamment Green (1999) sur Cleveland, ou Wolf et al., 2000, sur Washington) est bel et bien un succès ; elle montre en particulier qu’il est possible de rendre les possibilités de choix effectives pour les familles les plus pauvres, appartenant par ailleurs plus souvent aux minorités ethniques. Mais

pour qui valorise avant tout le succès scolaire, il convient de parler plutôt d'échec.

Les travaux évaluant les effets des systèmes de *vouchers* sur l'intégration sociale et ethnique sont plus rares. L'étude de Greene (1999) sur Cleveland souligne que les écoles privées intégrées dans le système des *vouchers*, dans la mesure où elles accueillent des enfants de milieu défavorisé, sont plus hétérogènes socialement et ethniquement que les écoles publiques du secteur. Le fait de scolariser leur enfant dans une école moins ségréguée est d'ailleurs un élément de la plus grande satisfaction des familles. Ceci peut être souligné comme un aspect positif du système, sachant pourtant qu'il en découle que dans ce contexte, les écoles publiques ne seront pas moins ségréguées, mais plutôt plus. Ce qui n'est pas sans incidence en termes d'efficacité. Depuis les années 60 (et le rapport Coleman), nombre d'études américaines ont largement montré que la composition sociale et raciale d'une école affecte les résultats des élèves (via les contacts entre pairs, le niveau d'aspiration, le climat plus ou moins favorable aux études, etc.) ; récemment, Lee et Bryk (1989) ont montré que le niveau de réussite en mathématiques des élèves des écoles à forte concentration de population défavorisée (appartenant aux minorités ethniques) était d'environ 15% inférieur à celui enregistré dans les écoles de profil opposé, après qu'on ait tenu compte de l'origine individuelle des élèves pour isoler un effet tenant spécifiquement au contexte.

En Belgique, là où le choix des familles est totalement libre depuis beaucoup plus longtemps, on a pu établir l'existence d'une ségrégation sociale significative (Vandenberghe, 1997). Dans les arrondissements des grandes villes, certains établissements comptent moins de 5% d'élèves en retard, d'autres plus de 90% ; le phénomène existe, en moins intense, dans les arrondissements ruraux. Cette ségrégation découle-t-elle du marché ? Il semble bien que la réponse soit positive, car "l'intensité du libre choix scolaire au niveau de l'arrondissement, soit le nombre d'établissements accessibles au public, est un facteur qui exacerbe la ségrégation... Deux arrondissements avec

un même écart entre riches et pauvres, travailleurs et chômeurs, qualifiés et non qualifiés, présenteront différents degrés de ségrégation entre écoles du seul fait du nombre d'écoles en concurrence sur leur territoire". On note en outre, un phénomène d'écrémage : le degré de ségrégation inter-écoles augmente avec les années d'études (comme s'il y avait une redistribution des élèves au fur et à mesure du déroulement du cursus ; les écoles ayant le moins d'élèves en retard en première année faisant tout pour maintenir leur position en tendant à réduire leurs effectifs).

Aux Pays-Bas, où un système de choix intégral existe depuis 85 ans, entre des écoles qui se distinguent avant tout par leur orientation religieuse, une ségrégation ethnique importante prévaut, la dispersion inter-écoles du taux d'élèves étrangers étant encore plus forte que celle du taux d'élèves de milieu populaire (Karsten, 1994). Cette ségrégation ethnique semble s'être accrue fortement ces dernières années dans les grandes villes ; ainsi, dans certaines écoles des grandes villes, le pourcentage d'élèves issus de l'immigration a doublé en trois ans, avec, en fin de période, des taux compris parfois entre 70 et 100% (Lutz, 1996). De fait, les Néerlandais utilisent la liberté qui leur a été accordée au départ pour des raisons religieuses pour fuir les écoles fréquentées par les élèves noirs. Aujourd'hui, le problème de la compatibilité entre la liberté garantie par la constitution et l'objectif d'intégration sociale est clairement posé (Louis et van Velzen, 1991). C'est d'autant plus vrai que les groupes de confession musulmane s'efforcent aujourd'hui de faire financer par les fonds publics leurs propres écoles (où seraient inculquées des valeurs parfois contradictoires avec celles dominantes aujourd'hui aux Pays-Bas, telles que l'égalité entre les sexes).

Il faut souligner que dans ce système qui est sans doute l'un des plus conformes au modèle du marché, les parents ne disposent pas d'informations fiables sur la qualité des écoles et, nous l'avons évoqué, continuent à utiliser les étiquettes religieuses, qui sont parfois aussi des étiquettes ethniques, pour fonder leur choix (Ritzen et al., 1997). Dans un pays où le choix est aisé et peu

coûteux, tant est grande la densité des écoles, il permet de garder ses distances avec ceux qui sont perçus comme ne partageant pas la même culture, la même histoire, les mêmes valeurs, ou les mêmes caractéristiques physiques.... Comme dans d'autres pays, on choisit avant tout l'environnement social de l'école plus que ses spécificités pédagogiques, avec pour conséquence qu'une fois de plus, le choix ne saurait déboucher sur une efficacité globale accrue.

Notons enfin qu'on ne dispose aujourd'hui d'aucune donnée fiable sur les conséquences scolaires de cette ségrégation ; on sait certes par les données de l'OCDE et de l'IEA que la part de la variance des acquis des élèves expliquée par l'école fréquentée est aux Pays-Bas particulièrement forte, mais ceci reflète aussi la différenciation du secondaire lui-même (toutes les écoles n'offrant pas toutes les mêmes filières). Cela dit, il n'y a pas de raison de penser que les effets d'une forte ségrégation sont différents aux Pays-Bas que ceux constatés dans d'autres pays, à savoir un accroissement des écarts de performance entre élèves...

On peut aussi évoquer un travail rigoureux, évaluant les effets de l'introduction du choix, pour les parents, et pour les écoles, en Nouvelle-Zélande (Waslander, 1995). Cette introduction d'un système de choix s'est faite en deux temps, en prévoyant la 1^{ère} année (1991) que les écoles ayant à sélectionner le fasse par tirage au sort ; les deux années suivantes, ces écoles avaient à établir un "*enrolment scheme*" explicite et public, les rendant à même de sélectionner les élèves sur leurs propres critères. La recherche s'est focalisée sur la question de savoir si le choix accroissait la ségrégation entre écoles, cette question étant pertinente à un double titre, d'une part dans la perspective de l'objectif d'intégration des jeunes, mais aussi bien sûr dans un souci d'améliorer l'efficacité des écoles. Un premier résultat montre que les modifications de comportement des familles restent relativement limitées : avant comme après la réforme, la grande majorité (71 contre 78%) des élèves fréquentent l'école la plus proche (celle de leur secteur) ; ce qui a augmenté, ce sont les choix pour les écoles du voisinage (de 12 à 18%), les choix pour les écoles très distantes

ayant peu évolué (10 à 11%). On observe par ailleurs que ce sont les milieux sociaux les plus aisés qui envoient leurs enfants dans une école adjacente ou distante, l'origine sociale marquant plus les choix que l'ethnicité.

Autre résultat important, le système de choix est associé à une ségrégation sociale entre écoles accrue, sauf la première année, quand prévalait le système de tirage au sort (qui pourrait donc être un dispositif favorisant l'équité). Ce dernier point est conforté par l'analyse, évoquée précédemment, de Glazerman (1998), puisqu'elle montre que dans un système qui prévoit, rappelons-le, que l'on procède à un tirage au sort quand une école est demandée au-delà de ses capacités d'accueil, la ségrégation (notamment raciale) est plus faible que dans un système où le choix ne serait pas contraint (et serait satisfait dans tous les cas). Notons que la polarisation entre écoles se traduit souvent par une véritable "spirale de déclin" pour les écoles les plus délaissées alors qu'au contraire les écoles en position de force restent relativement protégées du jeu du marché, puisqu'elles ont les moyens de refuser les élèves "à risques". On peut aussi remarquer qu'en l'absence de données fiables sur le potentiel scolaire des enfants, les écoles utilisent souvent l'origine sociale ou ethnique comme substitut, pour fonder leur sélection. Les effets de ce développement du choix de l'école en Nouvelle-Zélande et de la polarisation sociale afférente, sur les performances des élèves cette fois semblent avérés (Lauder et Hughes, 1999) : les écoles populaires, qui accueillent le public initialement le plus faible d'un point de vue académique, s'avèrent moins performantes, et leurs difficultés sont accrues du fait même de l'instabilité et de la baisse des effectifs.

Les méandres et les leçons d'une polémique scientifique sur les effets du choix

Venons-en à présent aux débats entre sociologues britanniques, qui, outre les résultats produits, ont l'intérêt de pointer un certain nombre de problèmes de méthode dans l'analyse de l'évolution des inégalités entre écoles, notamment quant à la part de cette évolution susceptible d'être imputée au

développement du choix des familles. Depuis la seconde moitié des années 90, un certain nombre de travaux ont voulu tester sur la base de données statistiques solides, les intuitions (portées par de non moins solides convictions) qui se dégagent (et s'expriment avec force) des analyses qualitatives, allant toutes dans le sens d'un accroissement des inégalités entre écoles imputable à la liberté de choix. Il faut souligner qu'en Grande-Bretagne (mais aussi dans nombre d'autres pays) la thèse de l'effet polarisant du marché s'est au départ imposée pour des raisons avant tout déductives (vu ce qu'on sait des mécanismes qui sous-tendent le choix, son développement ne peut qu'aller dans ce sens...). Puis de nombreuses recherches à petite échelle ont été conduites. Mais cette thèse s'est imposée solidement dans les milieux de la recherche, notamment parmi les sociologues, malgré l'absence de support "quantitatif".

Un premier travail a été engagé par Gorard (1997) sur l'évolution de la ségrégation sociale entre des écoles de six districts du Pays de Galles, entre 1988 et 1998. Il conclut globalement à une stabilité de la ségrégation sociale entre écoles ; certes, avec des patterns d'évolution variés selon les écoles : on observe parfois une légère augmentation de la ségrégation dans les années qui ont suivi l'introduction du choix (1988-91), puis une baisse. Mais au total, la ségrégation n'aurait pas augmenté, et aurait peut-être même baissé : les écoles les plus recherchées auraient accueilli plus d'enfants bénéficiant de "*free meals*" (c'est-à-dire des enfants de milieu populaire). Par ailleurs, rien ne permet de penser que l'efficacité a augmenté. En particulier, dans le secteur étudié où les écoles privées étaient particulièrement nombreuses, ces dernières ne se sont pas montrées systématiquement plus performantes : si les écoles traditionnelles anciennes ont plutôt de bons résultats, les nouvelles en ont de plus médiocres. Si ce constat n'appuie pas (à nouveau) la thèse d'une amélioration de la qualité grâce au marché, le fait d'avoir une réelle impression de choix est apprécié par les familles ; et l'abondance de l'offre fait que certaines écoles sont prêtes à "prendre des risques" avec des élèves un peu marginaux.

Dans un second travail, Gorard et Fitz (1998) vont reprendre la question des effets du développement du choix des familles sur la ségrégation entre écoles depuis 1988, toujours au Pays de Galles, mais sur une zone beaucoup plus étendue (six “marchés”), et toujours sur la base de l’évolution du pourcentage d’élèves bénéficiant de repas gratuits. La question est alors : compte tenu de l’évolution globale, les écoles apparaissent-elles plus diversifiées à cet égard ? Globalement (avec des patterns d’évolution variés selon les écoles), la réponse des auteurs est à nouveau négative : la ségrégation non seulement n’a pas augmenté, mais elle a même peut-être baissé. En 1999, Gorard et Fitz reprennent la même problématique, avec cette fois un travail portant sur toutes les écoles publiques d’Angleterre et du Pays de Galles, de 1989 à 1998. S’appuyant sur des données collectées au niveau de chaque école (et non sur des données concernant la zone de recrutement théorique des écoles comme le feront leurs principaux détracteurs, Gibson et Asthana), ils calculent deux indicateurs :

1) Un indicateur intitulé “*segregation index*”, qui est défini comme la proportion d’élèves qui devraient changer d’école pour qu’il y ait une répartition égale des élèves désavantagés dans toutes les écoles de la zone. Il mesure donc un “surplus” d’élèves désavantagés, par rapport à une répartition aléatoire, et varie de 0 (aucune ségrégation) à l’infini (plus il est élevé, plus la ségrégation entre écoles est forte dans la zone considérée).

2) Un indicateur de sur/sous représentation des élèves défavorisés dans l’école, par rapport à la zone, rapportant deux rapports : le rapport entre le nombre d’élèves désavantagés dans l’école sur le nombre d’élèves désavantagés dans la zone, sur le rapport entre le nombre d’élèves de l’école sur le nombre d’élèves de la zone. Il donne pour chaque école un indicateur de la ségrégation observée une année donnée (avec une valeur de 1 si la ségrégation est nulle).

A l’aune de ces indicateurs, il se confirme que la ségrégation a baissé en Angleterre, à un rythme irrégulier : on observe d’abord une hausse en 1990,

peut-être parce que les premiers parents à s’emparer des possibilités de choix sont particulièrement typés socialement ; puis on enregistre une baisse, surtout marquée en 1991-92 et en 1992-93, du fait que le choix concernerait à présent des couches moins favorisées de la population ; on observe une légère remontée en 1998 et 1999 d’après la dernière étude de Gorard et Fitz. Ceci s’observe dans toutes les régions, même si l’évolution est plus sensible dans certaines zones, les plus densément peuplées, là peut-être où l’introduction du marché a le plus changé les choses. A l’inverse, aucune baisse de la ségrégation n’est observée dans les régions rurales, où de toutes façons peu de choix sont possibles. Notons en passant l’importance des différences entre régions, ce qui limite la portée des études à petite échelle.

Une autre question est de savoir si, à l’intérieur d’une LEA donnée, il y a des écoles qui évoluent de manière contrastée, certaines devenant les “poubelles” des autres, alors qu’en moyenne la ségrégation baisserait ? Gorard et Fitz n’observent pas de tels mouvements (sauf quelques exceptions) ; en d’autres termes, ils ne notent aucun mouvement net de “spirale de déclin” quand ils examinent l’évolution de chaque école au sein des différentes zones.

Comment expliquer cette évolution allant contre la conviction commune ? Si la baisse de la ségrégation prend sa source dans le développement du “marché” -la concurrence étant plus ouverte donc moins socialement biaisée pour l’accès aux écoles-, elle devrait être d’autant plus marquée que le taux de parents décidant de profiter du marché est élevé. De fait, il n’y a pas de relation entre le taux de demande d’une école autre que celle du secteur au sein d’une zone et l’importance de la déségrégation. Une autre piste interprétative concerne l’évolution de la structure sociale elle-même, qui serait dans la période devenue moins ségréguée. Ceci pourrait résulter à son tour de plusieurs mécanismes. Ainsi, dans le cas où le taux d’élèves éligibles pour les “*free meals*” aurait augmenté, on aurait enregistré une évolution de type “égalisation vers la pauvreté” (si davantage d’élèves sont concernés par les repas gratuits, la variabilité entre zones baisse forcément, même si l’on reste très loin des

“effets de plafond”). Cette hypothèse est renforcée par le fait qu’il y a un lien fort entre le niveau de ségrégation, son évolution sur 10 ans, et le pourcentage initial d’élèves accédant aux repas gratuits : dans les zones où ce pourcentage est élevé, où la pauvreté domine donc, on enregistre à la fois un moindre niveau de ségrégation et sa plus forte baisse dans le temps.

On observe aussi une moindre ségrégation dans les LEA dotées de nombreuses écoles : en termes de déségrégation, un nombre élevé d’écoles parmi lesquelles on peut choisir serait donc une bonne chose. Une régression expliquant la déségrégation indique que les seules variables vraiment significatives sont le pourcentage d’élèves accédant aux repas gratuits et le fait de ne pas avoir fermé d’écoles pendant la phase de réorganisation de 1989-1991 : ce sont les zones les plus pauvres et qui n’ont pas fermé beaucoup d’écoles pendant cette période qui ont le plus évolué, dans le sens de la déségrégation. Le modèle n’explique que 44% de la variance sans doute parce que certaines variables ne jouent pas de façon linéaire, et aussi parce qu’on a à ce stade omis certaines variables importantes.

Mais la conclusion des auteurs n’en est pas moins claire : la ségrégation sociale a bien décru, que l’on examine les données au niveau national, régional, ou des LEA ou des écoles. Mais il y a peu de signes comme quoi ce changement serait lié à l’introduction d’un certain marché ; les auteurs estiment que peut-être le/les marchés ont-il beaucoup moins d’impact sur les systèmes éducatifs que l’on a tendance à le croire. Le développement du choix serait peut-être à la fois “moins bénéfique que ses défenseurs le suggèrent et moins nuisible que certains critiques le craignent”. Il reste en toute hypothèse difficile d’imputer avec certitude la baisse de la ségrégation uniquement à l’extension des possibilités de choix offerts aux familles depuis 1980, car elle peut aussi participer d’évolutions locales ou nationales sur lequel le marché a peu d’influence. Pour mieux isoler et comprendre l’impact spécifique du développement du marché, il faudrait, estiment-ils, poursuivre l’analyse à un niveau plus fin : examiner les réorganisations locales, la diversité des écoles, les

variations dans les politiques d'admission, la gestion des appels, les transports scolaires, etc.

Deux chercheurs britanniques, Gibson et Asthana (1999), ont vigoureusement contesté ce type d'analyse, dans plusieurs publications successives. Ils soulignent tout d'abord qu'avant de conclure que le marché est inoffensif, il faudrait tenir compte davantage du contexte (en termes de politique éducative) plus général. Celui-ci valorise, comme voie pour aller vers plus de justice sociale (depuis l'arrivée des travaillistes en 1997), le développement des initiatives locales, la responsabilité qu'ont les écoles de s'améliorer (on privilégie les "bottom-up initiatives" plutôt que les "top-down government solutions"), et les vertus de la concurrence entre écoles à cet égard. Avec à la clef le slogan : "*standards, not structures*". Si déségrégation il y a, elle relève peut-être de cet environnement politique autant sinon plus que du développement du marché.

D'un point de vue plus méthodologique, c'est le concept de polarisation des écoles lui-même qui à leurs yeux mérite d'être interrogé. Il faut notamment prendre en compte le fait que les écoles britanniques étaient déjà fortement différenciées avant même l'introduction du choix ; or les effets en théorie "polarisants" du développement du marché peuvent ne pas s'avérer significatifs dans le contexte d'un système déjà polarisé. Par ailleurs et surtout, la polarisation va jouer non pas au niveau des LEA, mais au niveau des marchés locaux : ce qu'il faut examiner, c'est, au sein de ces marchés, quelles sont les écoles qui ont amélioré leur position (celles qui accueillaient déjà les meilleurs élèves, les moins populaires, etc.), en d'autres termes, quelles sont celles qui prospèrent et celles qui périclitent. Pour eux, la notion de polarisation est essentiellement locale, puisque les parents font toujours face à la contrainte de la distance. L'unité d'analyse doit donc être le marché local, le contexte au sein duquel les parents prennent leur décision, et non les LEA. Il leur semble donc illégitime d'évaluer les effets du choix de l'école sur l'évolution de la ségrégation au niveau agrégé (LEA), alors que ce sont les marchés locaux qui importent.

Ils vont reprendre dans cette perspective des données nationales incorporant l'évolution de la valeur scolaire des élèves, pour ajouter à l'étude de la ségrégation sociale celle de la ségrégation scolaire (les variations de la polarisation scolaire sont évaluées à l'aune du pourcentage d'élèves obtenant au moins 5 notes de bon niveau-A-C- à l'examen de fin d'études secondaire -le CGSE-). Par ailleurs, ils distinguent la polarisation au niveau global (national) et la polarisation des marchés locaux. Ils vont donc examiner les variations du niveau de réussite des élèves entre 1992 et 1998, évaluant les améliorations par de simples différences de pourcentages (ce qui leur sera reproché). Sur cette base, au niveau national, il n'y a pas de tendance claire à une augmentation de la polarisation sociale (à l'aune du pourcentage d'élèves recevant des "*free meals*"). Les conclusions sont différentes si on raisonne au niveau des marchés locaux, c'est-à-dire en situant chaque école par rapport à ses concurrents, c'est-à-dire par rapport aux quatre écoles dont le vivier d'élèves se recouvre le plus. Les écoles qui sont les mieux classées dans leur marché local ainsi défini sont celles qui ont vu leur niveau scolaire progresser le plus, avec par conséquent un accroissement des écarts scolaires entre écoles du même marché local. Mais cette fois, l'évolution sociale du public suit cette évolution : les écoles qui s'améliorent le plus reçoivent moins d'enfants de milieu populaire. On peut donc conclure à une ségrégation accrue au niveau des marchés locaux. Notons que des résultats convergents sont obtenus par Levacic et Woods (2000).

La controverse s'est poursuivie sur des aspects plus "techniques". Ainsi, dans un autre texte, les deux auteurs se centrent sur la critique de l'"index de ségrégation" utilisé par Gorard et Fitz : ils défendent que les fluctuations dans la valeur de cet indicateur, dans le temps ou d'une région à l'autre, sont presque entièrement liées à l'évolution des effectifs des élèves et en particulier à la proportion d'élèves recevant des repas gratuits. Sur des données par région, ils montrent que le pourcentage d'élèves recevant des repas gratuits évolue parallèlement aux effectifs (il a tendance à être d'autant plus élevé que les effectifs sont nombreux). Autre relation, l'index de ségrégation a tendance à

être d'autant plus fort que les effectifs de la zone sont élevés, il s'élève quand les effectifs s'accroissent : plus le nombre d'élèves est élevé dans l'unité analysée, plus élevé sera l'index de ségrégation (mais ceci ne découle pas du mode de calcul de l'index). Une analyse de régression explique 70% de la variance de l'index de ségrégation par le nombre d'élèves et le pourcentage recevant des repas gratuits. Les variations de l'index d'une année sur l'autre sont presque entièrement dépendantes des variations de ces deux valeurs. Le problème de l'indicateur de Gorard et Fitz est qu'il peut varier parce que la situation économique de telle zone varie (d'où plus d'élèves recevant des repas gratuits), alors même qu'aucun élève n'a changé d'école.

Tout ceci amène à s'interroger sur la valeur de l'index comme instrument pour comparer les régions. Et pour les comparaisons dans le temps, les variations d'effectifs vont entraîner des variations de l'index de ségrégation. En conclusion, pour Gibson et Asthana, la baisse de la ségrégation à laquelle concluent Gorard et Fitz, sur la base de leur index, est sans doute largement un artefact dû à la hausse du nombre d'élèves et en particulier à la forte hausse du pourcentage recevant des repas gratuits, entre 1989 et 1998. Mais les auteurs soulignent aussi que ce qui les gêne surtout c'est que Gorard et Fitz ne semblent pas avoir évalué la portée politique de leurs résultats, ni s'être souciés de ce qu'ils apportaient des arguments aux partisans du marché, alors qu'il leur semble plus correct et politiquement important de souligner que le débat sur l'effet du marché reste ouvert. Sous ses couverts techniques, ce débat est donc largement sous-tendu par les convictions des chercheurs quant au caractère fondamentalement nocif ou au contraire bénéfique ou neutre du développement du choix.

Le ton adopté par Gorard (2000) dans sa réplique ne laisse aucun doute sur le caractère très "chargé" de ce débat. Il souligne tout d'abord les erreurs techniques faites par Gibson et Asthana, notamment ce qu'il appelle la "*politician's error*", parce qu'elle serait souvent faite par les hommes politiques, à savoir le fait de prétendre évaluer des évolutions temporelles en

comparant des pourcentages en points (“*raw changes*”), alors que toute évolution en points n’a de sens que rapportée à la valeur initiale du chiffre (“*percentage change*”). Leurs conclusions seraient donc viciées à la base. Par ailleurs, Gorard explique qu’il a refait les mêmes analyses avec des indicateurs différents, qu’il a lui aussi (notamment dans sa dernière étude, publiée en 2000 avec Fitz) travaillé au niveau des marchés locaux) et que cela ne change pas ses conclusions quant à l’évolution générale. Et il tourne quelque peu en dérision l’objection principale de Gibson et Asthana, à savoir que la valeur de l’index de ségrégation dépend du nombre d’élèves et du nombre d’élèves recevant des repas gratuits : il est évident que cet index, de même que le ratio, sont entièrement dépendants de ces deux valeurs puisqu’ils sont construits à partir d’elles ; il est donc normal que l’index évolue selon leurs variations et il est ridicule de critiquer l’index parce qu’il serait sensible aux variations de ce qu’il prétend mesurer (cette discussion rappelle les débats entre spécialistes de la mobilité sociale, dont certains estiment qu’il ne faut pas prendre en compte les variations du poids des différents groupes sociaux). En fait, Gibson et Asthana sont bien obligés de reconnaître que la ségrégation serait plutôt en baisse, non sans rapport avec l’augmentation de la proportion d’élèves recevant des repas gratuits, et donc de se rallier à la thèse de l’égalisation par la pauvreté. Mais ils se refusent à en tirer la conclusion qu’il y a des évolutions de la ségrégation qui ne doivent rien au marché. Et ils s’esquivent en pointant le paradoxe qu’une évolution contraire se serait produite au niveau plus fin des marchés locaux.

Evoquons enfin, pour clore (ici) cette polémique, le regard différent de Noden (2000). Il reprend des données anglaises sur la période 1994-1999, et propose une analyse de l’évolution de la ségrégation en opérationnalisant cette dernière notion non plus seulement avec l’index de dissimilarité utilisé par Gorard mais aussi avec un autre index dit d’“isolation”. A ses yeux, il convient de bien réfléchir à la manière la plus pertinente d’opérationnaliser la notion de ségrégation. Cette notion peut recouvrir plusieurs phénomènes qu’il est intéressant de distinguer :

1. la sur-représentation d'un groupe dans certaines zones, et de sous-représentation dans d'autres, c'est-à-dire le caractère homogène de la représentation de ce groupe,
2. l'importance des contacts entre deux groupes, c'est-à-dire leur degré d'exposition l'un à l'autre,
3. la concentration d'un groupe dans telle ou telle zone (ou école).

Dans son travail, Noden va s'intéresser au caractère homogène de la répartition (*dissimilarity index*) et à l'exposition d'un groupe aux autres (*isolation index*). Si ces deux indices mesurent des facettes différentes de la ségrégation, Noden défend que l'index d'isolation est le plus pertinent. En effet, l'index de dissimilarité, s'il mesure l'homogénéité ou l'hétérogénéité de la répartition d'un groupe, a l'inconvénient de ne rien dire sur où tel groupe est sur/sous-représenté. Quant à l'index d'isolement, il présente l'avantage de pouvoir être décomposé en deux parts, la première qui reflète l'influence du taux global de "*free meals*" au sein des LEA, l'autre l'isolement des élèves relevant de ce type d'aide, lié à leur fréquentation de telle ou telle école, au sein de chaque LEA.

A l'aune des deux indicateurs, il y aurait, après une période de baisse, une légère remontée de la ségrégation depuis les 3-4 dernières années (1994-1999) : non seulement il y a eu une hausse du pourcentage moyen d'élèves relevant des "*free meals*" dans les LEA, mais il y a bien eu, au sein des LEA, une légère augmentation des chances qu'a un élève relevant des "*free meals*" d'être scolarisé avec des élèves qui sont aussi dans ce cas. Les LEA où la répartition des élèves "*free meals*" est la plus homogène sont celles où le pourcentage moyen d'élèves relevant de cette mesure est la plus élevée (ce qui confirme la thèse de Gorard quant à l'égalisation par la pauvreté). L'index de dissimilarité peut baisser et l'index d'isolement augmenter dès lors que le pourcentage d'élèves relevant des "*free meals*" s'accroît (sans que ces élèves soient moins inégalement répartis). Mais si l'auteur conclut à un léger

accroissement de la ségrégation durant la période récente, confirmé par Gorard et Fitz eux-mêmes (2000), le fait que la ségrégation (à l'aune de l'index d'isolement) ait augmenté dans certaines LEA mais pas dans d'autres suggère que le marché n'a pas des effets systématiques et univoques, et invite à examiner les situations locales.

Au total, cette polémique invite à examiner très précisément, avant de tirer des enseignements de toute recherche (ou a fortiori avant d'en engager une) un certain nombre de points :

- * l'état de la ségrégation avant le dispositif de choix dont on entend évaluer les effets (en l'occurrence, en Grande-Bretagne, la ségrégation était déjà forte), l'effet d'une certaine dose de "marché" pouvant être très différent selon la situation initiale ;
- * la période étudiée : il est très possible que les premières années qui suivent l'introduction d'un système voient apparaître des phénomènes temporaires s'estompant ensuite ;
- * le niveau d'observation et de mesure de la ségrégation : les constats peuvent différer, selon qu'on se situe au niveau inter-zones ou au sein d'une zone, au niveau de "marchés" locaux ;
- * les zones géographiques étudiées, dont les caractéristiques morphologiques générales affectent l'ampleur de la ségrégation entre écoles et son évolution ;
- * les indicateurs retenus, qui peuvent appréhender des facettes différentes de la ségrégation.

Il reste toujours, quelles que soient les précautions prises et la qualité de la recherche, très difficile d'imputer strictement au développement du choix l'évolution (ou l'absence d'évolution) de la ségrégation sociale constatée, car le contexte historique est marqué par d'autres évolutions qui, même si elles sont symboliquement moins visibles, peuvent être de fait plus importantes.

Notons aussi que cette baisse de la ségrégation sociale entre écoles (sur laquelle se sont focalisés les chercheurs) pourrait s'accompagner d'une ségrégation scolaire plus marquée, les écoles réputées préférant recruter de bons élèves de milieu populaire que des élèves plus médiocres appartenant aux milieux aisés. Selon une conception méritocratique de l'équité, cette évolution ne serait pas condamnable, mais elle le serait en ce qu'elle creuserait l'écart entre les élèves les plus forts et les plus faibles.

Choix de l'école, ségrégation entre écoles et efficacité scolaire, une question ouverte

Si donc la question de savoir si le développement du choix affecte à la hausse la ségrégation entre écoles reste ouverte, du moins dans des pays comme la Grande-Bretagne, il en va de même en ce qui concerne les effets de ce développement et des divers dispositifs de choix sur les performances des élèves et donc l'efficacité du système. Cette question reste largement ouverte dans la littérature (y compris aux Etats-Unis, comme le souligne Witte, 1996). Mais un certain nombre de présomptions s'accumulent.

Comme le remarquent Fitz et al. (1997), les familles ne se déterminent pas en fonction de l'efficacité de l'école mais plus en fonction de valeurs de convivialité (bien-être de l'enfant, ambiance...), ou en fonction de la composition sociale du public de l'école, on voit mal comment accroître les possibilités de choix pourrait déboucher sur plus d'efficacité. Il faut souligner à ce propos que l'appréhension de l'efficacité au sens strict (la valeur ajoutée par l'école) n'est pas immédiate ; ce que les familles perçoivent, c'est le niveau absolu des scores enregistrés dans les *League Tables* (ou, en France, les taux de réussite au bac), dans les écoles en concurrence, et non la productivité de ces écoles. C'est par exemple le cas dans ces écoles privées (*for-profit schools*) qui se développent dans certains États américains à la faveur des systèmes de *vouchers*, écoles qui parviennent bien à attirer un public huppé et sélectionné, mais qui s'avèrent, quand on tient compte de leur public, plutôt moins efficaces

sur le plan pédagogique, que les écoles publiques (Carnoy, 2000). Tout ceci, à nouveau, rend sceptique sur le lien entre choix de l'école et efficacité. Notons pour finir sur ce point que la mise en marché prend place dans un contexte qui peut être affecté par d'autres politiques éducatives ; on pense en particulier à la politique britannique très polarisée par l'accroissement des "standards" ; effectivement, une amélioration des performances des élèves s'observe actuellement, qu'il serait beaucoup trop rapide d'imputer au développement du choix des familles, dans la mesure où elle coïncide avec nombre de mesures de nature très différente (interventions au niveau central sur les programmes, encouragement à certaines formes de management des écoles, etc.).

Il est par contre probable, au vu de ce que l'on sait des effets de la fréquentation de classes (ou plus largement d'environnements scolaires) plus ou moins homogènes, que si ségrégation accrue il y a, elle soit assortie d'une augmentation des écarts de performance entre élèves : si les "*peer effects*" jouent de manière isomorphe au niveau établissement et au niveau classe, alors les élèves forts regroupés ensemble dans des écoles d'élite ont toute chance de devenir encore plus forts, alors que les élèves faibles regroupés dans des écoles choisies par défaut et entraînés dans une "spirale de déclin" (pour reprendre l'expression d'une recherche britannique) ont toute chance d'être inexorablement distancés. De même, l'allocation des moyens publics aux élèves est vraisemblablement plus inégale, les élèves favorisés recevant plus de subsides que les élèves les moins favorisés, le mode de fonctionnement des écoles accentuant cette tendance. Cette hypothèse a été testée de manière modélisée par Vandenberghe (1997), qui démontre que "la déségrégation -le brassage des élèves d'aptitude différente au sein des écoles- est une situation plus efficace que la situation de ségrégation -polarisation totale entre écoles- si deux conditions sont réunies : d'une part, que l'amélioration des effets de pairs dans une école (du fait du remplacement d'un élève fort par un élève faible) soit inférieure à la détérioration correspondante des effets de pairs dans les autres écoles (celles où aboutit l'élève faible) ; d'autre part, que les élèves faibles

soient plus sensibles au niveau des effets de pair que les élèves forts. Un certain nombre de travaux vérifient ces deux conditions ; on pense en France aux travaux de l'IREDU (Duru-Bellat et Mingat, 1997) montrant d'une part que ce que gagnent les élèves faibles à fréquenter une classe hétérogène est deux fois plus important que ce que perdent les meilleurs élèves à une telle situation, et d'autre part que les élèves faibles sont plus sensibles que les élèves forts à la qualité de l'environnement scolaire.

Mais ces travaux montrent aussi qu'individuellement les familles ont intérêt à ce que leur enfant soit dans la meilleure classe possible, puisqu'on progresse d'autant plus que le niveau moyen de la classe est élevé. Les familles les plus influentes, qui sont aussi les plus proches de l'école et celles dont les enfants ont en moyenne les meilleurs résultats, vont donc plutôt défendre les classes de niveau. De même, les élèves les plus forts des établissements hétérogènes vont tenter, avec raison, de regagner les établissements forts (où ils progresseront plus) ; mais ils rendent, de par leur fuite, les établissements quittés encore plus homogènes (faibles) ; ceci compromet la progression des élèves qui y restent, en moyenne plus faibles, d'autant plus que ces derniers sont particulièrement sensibles à la qualité de leur environnement scolaire. La polarisation du marché et l'inefficacité globale qui en découle vient de ce que les familles prennent leur décision en fonction de bénéfices privés, mais sans voir le coût collectif de leur choix. De même, chaque école perçoit bien son intérêt (ne pas s'opposer aux familles et suivre les préférences des enseignants, s'attirer les élèves les plus "faciles") mais sans examiner les conséquences de sa politique sur les autres écoles. Il reste qu'au total, des classes et des écoles davantage polarisées et les "effets de pairs" qui en découlent ne peuvent qu'affecter à la baisse l'efficacité scolaire globale du système, alors que l'amélioration de la qualité était et reste un des arguments les plus forts des défenseurs du marché.

Cela dit, il est fréquent d'observer dans les recherches une plus grande satisfaction des usagers (bien que, rappelons-le, il puisse à l'évidence s'agir

d'une rationalisation *ex post* : il vaut mieux être satisfait du choix qu'on a fait... une fois qu'il est fait). C'est par exemple le cas aux Etats-Unis, à Milwaukee, dans les familles populaires ayant choisi de bénéficier du dispositif d'accès de leur enfant à des écoles privées. On observe également fréquemment une meilleure participation des parents à la vie de l'école. Mais ce dernier type de comportement -la participation parentale- n'est jugé positif -faut-il le rappeler ?- qu'à titre de variable intermédiaire : la participation intéresse parce qu'elle serait associée à une meilleure progression des enfants, qui reste l'objectif essentiel. Force est de constater qu'eu égard à cet objectif, les résultats restent à l'heure actuelle peu convaincants. Mais certains économistes défendront la thèse selon laquelle la satisfaction des usagers est la meilleure manière, la seule défendable, d'appréhender la qualité du service rendu par l'école. Les sociologues quant à eux souligneront qu'il faut sans doute, ici comme ailleurs, distinguer objectif manifeste et objectif latent. Et en l'occurrence, le système de choix poursuit peut-être plus une fonction de légitimation et de paix sociales : comment se plaindrait-on d'une école dès lors qu'on avait le choix de la quitter, ou dès lors qu'on l'a choisie ? Autrement dit, le développement du sentiment de responsabilité individuelle serait associé à un moindre ressentiment envers les institutions étatiques.

Le jugement dépendra in fine des objectifs estimés prioritaires pour l'institution scolaire : s'il s'agit de l'objectif d'intégration sociale ou de "maximisation" des acquis scolaires de l'ensemble d'une classe d'âge, alors les divers systèmes de choix feront plutôt l'objet d'un jugement négatif (de manière plus ou moins tranchée selon leur organisation concrète). Si la satisfaction des usagers, ou encore la formation d'une élite, sont mises en avant, le jugement sera plutôt opposé, en l'occurrence plutôt positif, et ce d'autant plus qu'on ne juge pas négativement une certaine ségrégation culturelle ou ethnique.

5.2. Le bilan de l'assouplissement de la carte scolaire en France

La possibilité d'effectuer un bilan des politiques menées en matière de choix de l'établissement se heurte à deux types de difficultés. D'abord celle qui tient à leur déconcentration, aux latitudes laissées aux autorités académiques et départementales d'opter ou non pour différentes mesures d'assouplissement de la carte scolaire. L'existence de variations régionales et départementales des politiques menées en matière de choix de l'établissement scolaire, oblige en effet, au moins dans un premier temps, à considérer des bilans par académies ou par départements, ou par sous-ensembles d'académies ou de départements caractérisés par les mêmes options en matière de carte scolaire, de carte des options ou de gestion des dérogations par exemple. Cette particularité aurait pu être une richesse si la déconcentration des solutions adoptées avait été assortie d'un travail d'évaluation demandé et coordonné par une instance nationale en vue d'étudier comparativement les effets des différentes politiques adoptées. Mais le deuxième type de difficultés - le seul qui fait vraiment obstacle à la possibilité d'effectuer à proprement parler un bilan précis - est l'absence de toute démarche d'évaluation coordonnée à un niveau national des politiques menées en matière de choix d'établissement, hormis les expérimentations organisées au cours des années quatre-vingts, et l'absence de bilans académiques et départementaux disponibles en la matière.

Dans ces conditions, le bilan se fondera principalement sur ce qui ressort des travaux associés à ces expérimentations à la fin des années quatre-vingt, sur une enquête concernant *Les efforts éducatifs des familles* réalisée par l'INSEE en 1992 et sur des enquêtes plus localisées effectuées par des équipes de recherche au cours des années quatre-vingt-dix, ainsi que sur quelques éléments recueillis dans un petit nombre de rectorats et d'inspections académiques à notre initiative.

5.2.1. Ampleur de la mise en œuvre, importance des populations concernées

La première expérience d'assouplissement de la carte scolaire à l'entrée en 6^{ème}⁵⁸ concerne déjà cinq zones et 149 collèges en 1984 (Dunkerque, la Côte d'Or, Limoges, L'Île et Vilaine, Saint-Etienne) auxquels s'ajoutent 180 collèges en 1986⁵⁹ : en tout près de 50 000 élèves. Le compte rendu de cette expérimentation constitue un des rares documents qui précisent les procédures d'affectation des élèves entrant en sixième associées à l'assouplissement de la carte scolaire, et il est donc resté une référence par la suite en l'absence de texte officiel.

Dans chacune des cinq zones qui expérimentent la nouvelle procédure d'affectation est constituée une commission qui examine les demandes de changement faites par les familles ; elle est présidée par l'inspecteur d'académie et comprend des représentants de l'administration, des collectivités locale et des parents d'élèves. Pour chaque collège, une fois connu l'effectif des élèves "de droit" (élèves de CM2 du secteur entrant en sixième et élèves redoublant cette classe), deux seuils sont fixés, compte tenu des moyens en poste attribués. Un seuil haut qui délimite le nombre d'élèves de sixième que le collège ne peut dépasser et un seuil bas au-dessous duquel on veut éviter qu'il descende. La commission accorde automatiquement satisfaction aux demandes si le mouvement ainsi effectué maintient les effectifs des deux collèges (refusé/demandé) dans les limites définies par les deux seuils. Dans le cas contraire, elle fait un tri en fonction du degré de recevabilité du motif avancé.

L'extension de ce type d'assouplissement de la carte scolaire dans d'autres académies et départements a été autorisée sans être fixée dans un cadre officiel (et sans être généralisée à l'ensemble du territoire), ce qui a permis de

⁵⁸ Au cours d'une recherche dans le cadre d'un mémoire de maîtrise, N. Bosson n'a pas pu retrouver de texte donnant un fondement légal à cet assouplissement (Bosson, 1999).

⁵⁹ Circulaires 87-114 et 87-115 du 16 avril 1987.

moduler les dispositifs adoptés et même parfois de faire machine arrière (à Paris par exemple). Outre le fait qu'elle évite de ranimer une guerre scolaire dans des débats politiques nationaux, cette solution de compromis peut être reliée aux résultats de l'expérimentation. Globalement ils sont jugés plutôt rassurants, à première vue, car en moyenne, le taux de demande de changement est de 11% et n'augmente pas dans les zones qui en sont à leur troisième année d'expérience ; et les trois quarts des demandeurs obtiennent satisfaction, soit environ 8% des entrants en sixième⁶⁰.

La faiblesse de cette proportion moyenne de demandeurs vient de ce qu'elle est proche de zéro dans les collèges des zones rurales alors qu'elle est souvent supérieure à 20% dans les zones urbaines. Tout de même près d'un quart des collèges sont rejetés au-delà du seuil prévu, par la majorité des parents du secteur dans quelques cas. Dans le département le plus urbain (Rhône) et les quelques agglomérations considérées (Grenoble et Lille), les demandes augmentent de 30% à 50% entre 1985 et 1986. Ces évolutions alertent au niveau des espaces urbains sur le risque que les migrations autorisées n'alimentent une interaction à caractère cumulatif entre l'accentuation des différences de recrutement, l'augmentation des demandes de changement et le volume des insatisfaits : une mesure adoptée en grande partie pour contenter les parents d'élèves peut devenir contre productive si elle provoque un développement des demandes très supérieur aux possibilités de les satisfaire.⁶¹

L'évolution des politiques académiques de choix au cours des années 1990 est mal connue car elle n'a pas fait l'objet d'études ou même d'un

⁶⁰ Le taux de demandeur ne peut être pris pour une représentation pure des demandes parentales. D'une part, il semble que certaines entrées dans des établissements autres que de secteur échappent au circuit normal des demandes de dérogation. D'autre part, il s'agit évidemment d'une demande qui tient compte des chances d'obtenir satisfaction.

⁶¹ C'est précisément ce qui s'est passé à Paris où à la fin des années quatre-vingt-dix, environ un tiers seulement des demandes pouvaient être satisfaites d'après les chiffres que nous ont fournis les autorités académiques de Paris.

document de synthèse national sur le sujet. Après quelques rapports annuels de l'inspection générale (en 1987 et 1988), sont seulement indiqués au B0 les collèges concernés, puis cette pratique est elle-même abandonnée. On sait ainsi qu'en 1987, le quart des collèges français et en 1990 près de la moitié des collèges et 27% des lycées font l'objet de mesures d'assouplissement de la carte scolaire, mais sans grandes précisions sur leurs modalités. Il faut s'adresser aux rectorats ou aux inspections académiques pour apprendre que certaines de ces modalités ont évolué : par exemple, que dans un petit nombre de départements, les parents d'élèves peuvent demander n'importe quel collège du département tandis qu'en général le choix reste beaucoup plus limité. De la même façon, en ce qui concerne le lycée, on apprend que dans un département, selon les districts et les communes, les familles peuvent choisir entre tous les lycées publics du district ou que leur choix se réduit aux lycées de leur commune de résidence ou encore à un seul lycée strictement lié au collège fréquenté précédemment (sauf bien sûr si un choix d'option justifie l'accès à un autre lycée).

En 1992, l'INSEE a interrogé 5300 ménages ayant en charge au moins un enfant scolarisé de 2 à 25 ans, en vue de mieux connaître les pratiques et les dépenses éducatives des familles (Gissot, Héran et Manon, 1994). Dans la partie consacrée au choix de l'établissement scolaire, les réponses des parents indiquent que globalement, dans un cas sur six, ils optent pour le privé et dans un cas sur six, leur enfant est scolarisé dans un établissement public autre que celui du secteur du domicile (établissement public choisi). L'égalité est parfaite au niveau de l'école primaire entre privé et "public choisi" à une hauteur de 15%. Au niveau du collège, le choix du privé s'élève à 21% et le "public choisi" à un peu plus de 12%. Au niveau du lycée, les chiffres sont respectivement de 23,5% et 20%. L'enquête porte sur des zones urbaines et rurales et concerne tout autant celles où la carte scolaire a été assouplie que celles où elle a été maintenue. Compte tenu de cela, les pourcentages d'élèves scolarisés dans des collèges publics autres que celui de leur secteur sont supérieurs à ce qu'on

pouvait prévoir sur la seule base des demandes satisfaites observées lors de l'expérimentation. Mais nous n'avons pas les moyens de savoir si l'excédent résulte d'une augmentation des pratiques de choix d'un collège public ou de pratiques de choix qui échappent au circuit officiel de demandes de dérogation et qui pouvaient déjà exister au moment de l'expérimentation.

L'enquête de l'INSEE donne aussi des précisions sur les relations entre la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence et le type de choix effectué. Les deux types de choix sont très sélectifs socialement et la hiérarchie sociale des choix se maintient globalement d'un niveau scolaire à l'autre. L'enseignement privé est choisi avant tout par les indépendants, tandis que le choix actif de l'enseignement public est surtout le fait des enseignants (32,5% des professeurs) et, plus généralement, des cadres de la fonction publique (24% de la catégorie "instituteurs et profession médico-sociale", 21% des cadres de la fonction publique contre 13% des ouvriers). *"Fait digne d'être noté, la connaissance qu'ont les parents de l'existence d'une carte scolaire n'a pas d'effet sur la double bifurcation (entre privé et public choisi). (...) C'est que les milieux où l'on voit des parents des zones désélectorisées refuser l'établissement proposé sont les mêmes que ceux qui sont capables de contourner l'obstacle de la carte scolaire quand elle existe encore."* (Gissot, Héran et Manon, 1994)

S'agissant des recommandations de la circulaire ministérielle de décembre 1998 incitant les autorités académiques à restaurer ou à préserver la mixité sociale en agissant sur le découpage de la carte scolaire et sur la carte des options, nous avons pu observer que ces thèmes étaient spontanément abordés par nos interlocuteurs des rectorats et des inspections académiques (Lepage, 2000). A l'appui des déclarations de principe, étaient cités des exemples de redécoupage de secteurs et de modification de la carte des options ayant pour fin explicite de remédier à des situations extrêmes de ségrégation sociale et de déséquilibre des effectifs. Les exemples donnés étaient régulièrement les mêmes quels que soient nos interlocuteurs et la suite de nos investigations nous a permis de comprendre que ce type d'interventions demeurait très rare et avait

plutôt une dimension symbolique. Il ne relevait pas d'une politique méthodiquement menée à partir d'études portant sur l'ensemble des établissements et des secteurs et n'étaient pas suivis d'évaluations cherchant à vérifier ou à accroître l'efficacité des modes d'interventions.

Les choix d'établissement : motifs, autres raisons et limites des choix

A partir des enquêtes réalisées dans le cadre de l'expérimentation de l'assouplissement de la carte scolaire, Ballion a rapidement identifié les particularités des collèges plus ou moins refusés ou demandés et le décalage entre les motifs mis en avant dans la demande de changement et les "autres raisons" que les parents expriment lorsqu'ils sont interrogés dans un cadre moins officiel.

Le fait qui ressort massivement de l'examen des demandes selon les collèges est que les collèges sont d'autant plus demandés qu'ils ont un haut recrutement social et scolaire (forts pourcentages de cadres supérieurs, faibles pourcentages d'enfants d'ouvriers, d'étrangers et d'élèves en retard). Les anciens premiers cycles de lycée représentent 52,9% des collèges "très demandés" (les 10% plus demandés) contre 0% dans le cas des collèges ZEP (aucun n'est très demandé). Et inversement, 29% des collèges "rejetés" (les 25% plus refusés) sont en ZEP contre 0% dans le cas des anciens premiers cycles de lycée. Ces résultats font davantage ressortir les inégalités sociales en matière de choix d'établissement relevées par l'enquête de l'INSEE car on voit que les familles socialement aisées sont celles qui ont le plus de chances d'habiter les secteurs correspondant à des collèges "demandés" tout en étant celles qui en choisissent plus souvent un autre. Tandis qu'inversement, les parents de milieu populaire qui risquent le plus d'habiter le secteur d'un collège "rejeté" sont ceux qui scolarisent le moins leur enfant ailleurs.

A ce sujet, Robert Ballion note que les collèges où la proportion d'enfants d'ouvriers et d'étrangers est la plus élevée (et qui sont pourvus de filières de relégation : SES, CPPN, CPA) ne sont pas les plus refusés (Ballion,

1991). Et ce résultat est bien en cohérence avec le fait (relevé dans l'enquête de l'INSEE) que ceux qui refusent le collège de secteur sont en proportion faible dans les milieux populaires : un fort taux de refus d'un collège nécessite bien la présence de couches moyennes en proportion assez importante dans le secteur. Ce résultat est également en cohérence avec le fait que les logements sociaux des cités où se trouvent concentrées les populations les plus démunies sont souvent plus "enclavés" et moins bien desservis par des lignes de transports en commun que des quartiers "intermédiaires" plus proches d'un centre-ville et où la population est plus mélangée socialement, comme on peut l'observer dans les approches localisées des pratiques de scolarisation (Henriot-Van Zanten, Payet et Roulleau-Berger, 1994 ; Thin, 1996, Broccolichi, 1998a). Or l'enquête de l'INSEE sur les efforts éducatifs des familles fait ressortir que les coûts et les contraintes liés aux distances et aux possibilités de déplacement sont des facteurs qui interviennent fortement dans les décisions des parents en matière de choix d'établissement (Héran, 1996). Une politique de fermeture des établissements les plus évités risquerait donc soit de viser des établissements "intermédiaires" particulièrement concurrencés par les établissements de centre ville (et d'accentuer la dualisation entre des "bons" établissements de centre-ville et des établissements enclavés), soit de pénaliser des élèves de quartiers populaires en allongeant considérablement leurs trajets.

Autre constat important effectué par Robert Ballion à partir des enquêtes associées aux expérimentations : les demandes de dérogation sont des conduites socialement différenciées, non seulement au niveau de leur fréquence (faible pour les ouvriers et forte pour les enseignants par exemple), mais aussi au niveau du motif mis en avant et de la rhétorique adoptée dans leur formulation pour les faire s'accorder avec les critères de légitimité de la commission (Ballion 1991). Robert Ballion note par exemple que dans l'enquête effectuée auprès des parents, 57% des cadres supérieurs expliquent leur demande de dérogation en invoquant (entre autres) des motifs évaluatifs concernant l'établissement demandé et/ou l'établissement refusé mais seulement 7% font

figurer ce type de motif dans la demande officielle de dérogation : ils savent que d'autres motifs (langue notamment) sont plus souvent acceptés par les commissions de dérogation. Pour les parents d'ouvriers, ces chiffres s'élevaient respectivement à 47% et 20%, témoignant d'une moindre connaissance de la recevabilité des différents motifs.

Les processus qui conditionnent les pratiques de choix ou d'évitement ont été étudiés sous différents angles. A partir d'enquêtes réalisées auprès des familles d'élèves, Robert Ballion, a été un des premiers à souligner "*les limites des choix*" dans le contexte français, tant au niveau du collège qu'au niveau du lycée (Ballion et Oeuvarard, 1989 ; Ballion, 1991). Si les familles qui choisissent l'établissement le font essentiellement en fonction de son emplacement, de la tonalité de sa population et de ses résultats aux examens, c'est qu'il s'agit là des données qu'ils perçoivent et comprennent le plus facilement. Les autres particularités des établissements restent généralement très mal connues des familles et ils n'en ont qu'une "*représentation appauvrie*" (Ballion, 1991). D'autres travaux mettent en évidence à quel point l'accès aux informations les plus pertinentes et la possibilité d'opérer des comparaisons sont liés aux caractéristiques sociales, culturelles et professionnelles des familles et à leur réseau de relations, lui-même partiellement lié à leur lieu d'habitation (Broccolichi 1998 a et b ; Broccolichi et Van Zanten, 1999 ; Van Zanten, 2001). L'importance des contraintes géographiques et financières a été mise en évidence par les enquêtes de l'INSEE qui alimentent aussi les analyses concernant le choix du privé ou du public (Gissot, Héran et Manon, 1994 ; Héran, 1996). Ce thème a fait par ailleurs l'objet de plusieurs travaux. Gabriel Langouet et Alain Léger ont fait connaître la fréquence importante des changements de secteurs en établissant que près d'une famille sur deux y a recours à un moment ou à un autre de la scolarité des enfants (Langouet et Léger, 1991 et 1997). A partir des données du panel des élèves entrés en sixième en 1989, des données de l'INSEE et de ses propres enquêtes de terrain, Choukri Ben-Ayed fait apparaître le résultat suivant. Notamment au moment

de l'entrée en sixième, si l'inscription dans le secteur privé dans le premier cycle du second degré correspond bien à un choix (ou à l'évitement de collègues publics perçus négativement), le passage du secteur privé au secteur public s'apparente beaucoup plus souvent à une sélection opérée par le secteur privé. Car, en particulier dans le cas des élèves d'origine populaire, ce changement est associé en moyenne à des caractéristiques scolaires moins favorables en termes d'âge, de performances scolaires et de niveau d'études des parents que le maintien dans le secteur privé ou le passage de l'enseignement public à l'enseignement privé (Ben-Ayed, 1998 et 2000).

Ces travaux concourent à montrer que les attributs sociaux et scolaires des publics des établissements demandés et des demandeurs avertis sont nettement plus élevés que ceux des publics des établissements refusés. Dès lors, dans la mesure où les commissions de dérogation ne sont pas mandatées pour agir dans le sens d'une déségrégation, il semble évident qu'un assouplissement de la carte scolaire risque de produire une hiérarchisation croissante des établissements. Cette "évidence" est cependant à pondérer en tenant compte du fait que la plupart des changements qui paraissent en rapport étroit avec l'assouplissement de la carte scolaire sont observés aussi dans des espaces où la sectorisation a été maintenue, comme on le verra plus loin. De plus, la littérature étrangère nous invite à ne pas opposer de manière manichéenne le choix à la sectorisation car les effets de chaque politique dépendent de tout un ensemble de conditions tenant à l'organisation de l'offre de formation et de l'information s'y rapportant, aux modes d'arbitrage entre demandes et offres, à la prise en charge des transports, etc.

5.2.2. Effets du développement du choix sur le fonctionnement du système et sur l'équité

Les rapports d'études associées aux expériences d'assouplissement de la carte scolaire à l'entrée en sixième (Ballion et Théry 1985, Ballion et

Oeuvrard 1987, Ballion et Oeuvrard, 1989) signalent de façon récurrente les risques qu'entraînent les mesures d'assouplissement de la carte scolaire en l'absence de régulations appropriées : *“accentuation de l'inégalité sociale des chances d'éducation, tendance à la segmentation, à la “spécialisation” des établissements, avec en particulier, la confirmation et l'accroissement des traits différenciateurs de deux catégories opposées de collèges (les établissements “d'excellence” et les établissements “ghettos”), déséquilibre quantitatifs des effectifs.”* (Ballion et Oeuvrard, 1989, p. 4).

Pour affiner les résultats des enquêtes à large échelle en saisissant plus finement l'incidence des contextes locaux sur les processus de choix, des enquêtes monographiques sont organisées à Paris et à Grenoble sous la responsabilité de Robert Ballion et Françoise Oeuvrard, mais seule l'enquête sur Paris intègre la dimension temporelle et permet de repérer des effets du dispositif mis en place. Leurs auteurs estiment que la mise en concurrence des collèges a eu des effets *“entièrement négatifs”*. Ils signalent que le XII^e arrondissement a été choisi par l'administration pour effectuer une étude portant sur l'assouplissement de la carte scolaire à l'entrée en 6^{ème} en 1987 et 1988 parce qu'à priori *“étant donné le fait qu'il n'y avait pas entre les établissements des différences notables, les effets négatifs éventuellement provoqués par ce nouveau mode d'affectation devraient être limités. Il n'y avait pas dans cet arrondissement d'établissements très attractifs ou au contraire très rejetés (...). Ainsi le phénomène peut être analysé finement dans la mesure où aucun effet lourd marquant ne vient imposer sa logique dominante.”* (Ballion et Oeuvrard, 1989 p. 194). Or ils constatent que la hiérarchisation des établissements est patente dès la deuxième année. Le collège le plus proche du “donjon local” (le lycée Hélène Boucher) refuse du monde en 1988 et à l'opposé, plusieurs collèges modestement demandés en 1987 voient fondre les demandes dès 1988. La baisse d'effectifs s'avère concerner en premier lieu les bons élèves des *“sections nobles”* (allemand, grec) ce qui conduit les

établissements désertés à utiliser à très faible rendement une partie de leur dotation horaire :

“Voyant se réduire l’effectif de leurs “bons” élèves, ils voient corrélativement diminuer les effectifs de leurs sections “nobles” (allemand, grec) que leurs conseils d’administration veulent cependant maintenir sous peine d’entraîner la fuite des familles, attentives à ces indicateurs comme signes de qualité, qui leur restent encore fidèles. Deux de ces collèges à faible effectif global (environ 300 élèves) sont ainsi amenés à utiliser à très faible rendement, une partie de leur dotation horaire puisqu’il y a par exemple 6 germanistes dans l’un, en sixième, cinq élèves de grec en quatrième dans l’autre...” (Ballion et Oeuvarard, 1989 p. 199).

Plus largement, la situation de concurrence tend à soumettre les établissements à une *“logique de définition de l’offre pédagogique qui impose les critères de la catégorie des familles qui constitue le public à capter”*. Pour limiter leurs pertes d’effectifs, il faut donc que les établissements les moins attractifs *“établissent d’une manière explicite (car il faut que cela soit su) une répartition des élèves en classes de niveau, pour que les familles aient l’assurance qu’il y a au moins une “bonne classe”, celle où sont regroupés les meilleurs sujets (germanistes et les meilleurs anglicistes)”*.

Cette situation tend aussi à développer l’obsession de l’image de l’établissement chez un certain nombre d’équipes de direction qui s’efforcent d’élargir leur recrutement par *“des procédés assez tapageurs”*. En l’absence d’une autorité susceptible d’imposer une règle de *“bonne conduite”*, les conduites dépendent de la bonne volonté des acteurs. *“Or, la situation de concurrence de fait qu’instaure la déssectorisation, oblige ces acteurs à privilégier leur intérêt individuel (celui de leur établissement) au détriment de l’intérêt collectif”*.

Robert Ballion et Françoise Oeuvarard estiment que ces effets *“entièrement négatifs”* ont été accentués et accélérés du fait des particularités de la

procédure (différente de celle de la première expérimentation). *“Au lieu que les élèves soient automatiquement affectés à leur sortie du primaire, au “collège du secteur”, leurs familles sont invitées à exprimer trois vœux d’affectation par ordre de préférence (...)”*. Leur première recommandation formulée en conclusion est donc de *“ne pas instaurer l’obligation de choix”* et de poser que la norme est l’affectation dans le collège du secteur avant d’indiquer la possibilité de demander un autre établissement. Les autres recommandations portent sur la clarification de la procédure, la production d’informations fondant rationnellement le choix et enfin sur la nécessité d’assurer une régulation collective impliquant notamment un accord entre les chefs d’établissement qui les empêche de privilégier l’intérêt de leur établissement au détriment de l’intérêt collectif des élèves (Ballion et Oeuvarard, 1989).

Les résultats des enquêtes associées aux expérimentations font donc plutôt ressortir les inconvénients et les dangers que comportent la mise en concurrence des établissements, les logiques sociales de choix et leurs effets cumulatifs sur les disparités entre établissement en milieu urbain : *“loin de produire de l’émulation, cette concurrence empêche l’ensemble du service d’améliorer la production dans une optique de complémentarité car elle conduit à privilégier la “bonne clientèle” et à délaisser les élèves en difficulté. (...) Le choix de l’établissement scolaire semble entériner et même, comme nous l’avons signalé, aggraver l’inégalité des chances d’éducation.”* (Ballion 1991, pp. 248-249). Malgré ces constats, Robert Ballion estime qu’il n’est ni possible ni souhaitable de revenir à l’état d’*“usager captif”* pour deux raisons. D’abord parce que plus de 90% des Français tiennent à leur *“liberté de recours”* et qu’il paraît difficile de ne pas aller dans le sens d’un accroissement des droits des usagers. Ensuite parce que la possibilité de choisir comporte aussi des avantages comme le développement de l’information et l’accélération du processus de formation de l’identité de l’établissement scolaire : *“les acteurs qui le composent sont obligés de se considérer comme parties prenantes”*. Enfin, parce qu’il est possible d’instaurer des instances de concertation et des

dispositifs de régulation efficaces pour encadrer le choix et enrayer les effets négatifs observés, même si la puissance publique ne s'en est pas encore donné les moyens : *“Le choix de l'établissement scolaire semble entériner et même, comme nous l'avons signalé, aggraver l'inégalité des chances d'éducation. (...) S'il en est ainsi, c'est que la puissance publique ne joue pas son rôle. Elle n'intervient pas pour imposer un fonctionnement plus juste. Elle devrait, par exemple, interdire à des lycées en situation de force sur le marché de se débarrasser des élèves qu'ils ne souhaitent pas garder.”*

C'est d'ailleurs sur ce point que Robert Ballion conclut son dernier ouvrage sur le sujet. Critiquant certaines dérives de la décentralisation qui sont analysées de façon plus systématique et précise dans des travaux récents (Dutercq, 2000), il rappelle que, conformément aux principes de l'école républicaine française, c'est à l'État, garant de l'intérêt général en matière d'éducation, de fixer des règles et d'assurer des régulations qui ne peuvent découler d'arrangements locaux :

“Depuis quelques années l'État se désengage en matière d'éducation. De plus en plus il renvoie à la base le traitement des problèmes et se comporte comme si leur résolution ne pouvait découler que d'arrangements locaux. Le politique s'efface devant la société civile. Le choix de l'établissement scolaire par les familles illustre les dérives que peut entraîner ce repli de l'action publique au bénéfice des logiques sociales dominantes. A l'État d'intervenir pour fixer les règles du jeu, équilibrer les forces en présence, exercer des régulations et imposer la réalisation des objectifs qui ne peuvent résulter de la poursuite par chacun de son intérêt privé. Si l'État ne se préoccupe pas au premier chef de la recherche d'équité et de justice sociale, l'éducation, loin d'être le domaine où la société essaie d'actualiser ses valeurs, deviendra, plus peut-être encore que le champ économique, un espace de soumission à l'ordre des choses, un terrain de luttes et de production d'inégalités.” (Ballion, 1991)

Les travaux qui constatent l'accentuation des disparités des publics d'élèves dans les collèges publics au niveau de la proportion d'élèves étrangers, d'enfants d'ouvriers et d'enfants d'enseignants le relie, au moins à titre d'hypothèse, à l'assouplissement de la carte scolaire (Trancart, 1993 et 1998). Ainsi, Danièle Trancart estime que *“cette concentration plutôt accrue en dix ans de populations ”favorisées” ou “défavorisées” peut s’expliquer en partie par l’évolution des caractéristiques sociales de certains secteurs scolaires et par les mesures d’assouplissement de la carte scolaire qui touchent près de 50% des collèges”* (Trancart, 1993). Et il est probable que ce type d'imputation causale a inspiré la circulaire du 29 décembre 1998 dans laquelle Claude Allegre souligne la nécessité *“de préserver ou d’instaurer la mixité sociale”* en veillant notamment à *“mieux équilibrer la carte scolaire”*. Il convient cependant de préciser d'une part qu'aucune étude comparative contrôlant ce critère n'a établi que l'accentuation des disparités était plus marquée là où la carte scolaire avait été assouplie, et d'autre part que l'aggravation des inégalités de recrutement entre collèges et leurs répercussions négatives sur le fonctionnement des collèges évités sont relevées dans des villes où la sectorisation a été formellement maintenue (Barthon, 1997 ; Broccolichi et Van Zanten ; 1997, Devineau, 1999).

C'est particulièrement évident dans les travaux d'Agnès Van Zanten concernant l'évolution des ségrégations urbaines et scolaires liées à l'interaction entre les dynamiques internes aux établissements et leurs contraintes externes. Qu'il s'agisse de la constitution de classes de niveau destinées à limiter la fuite des bons élèves ou de l'obsession de l'image des chefs d'établissement, la plupart des conséquences supposées de l'assouplissement de la carte scolaire dans les travaux de Robert Ballion y sont observées, souvent même sous des formes exacerbées, dans des villes et des établissements qui n'ont subi aucune déssectorisation. Il s'agit le plus souvent de collèges dont le recrutement social n'est pas forcément parmi les plus bas mais qui se situent dans un espace urbain où ils se trouvent placés en situation de concurrence avec

de proches collègues au recrutement social et scolaire plus élevé, en une période où ils ont perdu le pouvoir d'opérer eux-mêmes la sélection qui leur permettait de garantir des conditions de travail et des niveaux d'exigence peu différents de leurs "concurrents" jusqu'au début des années quatre-vingt.

"Une des principales contraintes externes qui pèse aujourd'hui sur le fonctionnement des collèges de banlieue est l'importance du phénomène d'évitement de ces établissements par les familles, en dépit du maintien d'une procédure réglementaire de carte scolaire dans le cadre de laquelle les élèves sont affectés aux établissements secondaires de premier cycle en fonction des lieux de résidence. Cette pratique touche actuellement massivement les collèges de banlieue, y compris des établissements qu'elle avait épargnés jusqu'au début des années 1990 du fait des atouts dont ils disposaient localement. Cette situation s'explique par l'aggravation des conditions de travail dans ces établissements, due notamment à l'élimination de la sélection en fin de cinquième qui leur permettait antérieurement de renvoyer vers les lycées professionnels, l'apprentissage ou la "vie active" les élèves posant le plus de problèmes d'apprentissage et de discipline (Broccolichi, 1995). Elle résulte aussi de l'accroissement de la ségrégation urbaine qui a contribué à la plus grande concentration scolaire des publics "difficiles" (Trancart, 1998). Enfin, elle est aussi la conséquence de l'accroissement du nombre de places vacantes dans les établissements publics de Paris et de la petite couronne engendré par la diminution et le vieillissement de la population. Or l'ampleur de ce phénomène accentue très fortement les problèmes de recrutement de certains établissements du district étudié, notamment des plus petits d'entre eux, dont la priorité devient celle d'arrêter la baisse des effectifs. Toutefois, tous les élèves ne sont pas également bons à prendre(...). Aussi bien les enseignants que les chefs d'établissement ont intérêt à avoir des élèves de bon niveau qui facilitent le travail, jouent un rôle important dans l'organisation en tant que "têtes de classe", et servent de marqueurs de la qualité de l'établissement (Becker, 1952b ; Yair, 1996). Une des principales stratégies des collègues

populaires consiste donc à rassurer les parents des “bons” élèves, en attirant les familles des zones populaires les plus tendanciellement “mobiles”, celles qui possèdent les ressources intellectuelles et matérielles leur permettant d’accéder à d’autres établissements, parmi lesquelles le dossier scolaire des enfants constitue un atout essentiel (Broccolichi, 1998, van Zanten, 2000)

Dans ce but sont classiquement constituées des “bonnes classes” supposées garantir à la fois un “bon niveau” et des conditions de travail débarrassées du “*parasitage constant de l’activité d’enseignement par les problèmes de maintien de l’ordre*” qui affecte de nombreuses classes. Et elle montre que si cette solution s’impose le plus souvent dans l’optique prioritaire de rassurer les parents des bons élèves, la discrimination ainsi opérée entre “bonnes classes” et “mauvaises classes” ne va pas sans engendrer à son tour de multiples tensions, y compris entre enseignants autour du partage des classes, en plus des inconvénients des classes de niveaux déjà mis en évidence par d’autres travaux (Duru et Mingat, 1997). Regrouper les “bons éléments” conduit par contre-coup à concentrer davantage les différentes formes de difficultés et à produire ainsi des “*contextes de travail non maîtrisable*”. Quoique aggravés par l’ampleur que prennent les problèmes d’indiscipline (et la réduction corrélative du temps consacré aux apprentissages) dans ce type de situation, il s’agit bien des dysfonctionnements et des inégalités au sujet desquels Robert Ballion alerte les pouvoirs publics. Mais ils sont liés à des phénomènes de “concurrence sauvage” et non strictement aux mesures d’assouplissement de la carte scolaire.

La nécessité, pour enrayer la production d’inégalités et de dysfonctionnements dans les établissements du second degré, d’une intervention de l’État qui ne se limite pas à rétablir la carte scolaire est donc plutôt étayée par ces travaux et par d’autres (Barthon, 1997 ; Debarbieux, 1997 ; Barrère et Martucelli, 1997 ; Broccolichi, 1998a, Exteto, 1998). Ces travaux montrent notamment que quand les parents d’élèves perçoivent d’importantes différences entre établissements au niveau de la population d’élèves et de la fréquence des

perturbations de l'ordre scolaire ou des conditions de travail (indiscipline, violences, fort turnover des enseignants...), le maintien formel de la carte scolaire ne les empêche pas de préférer certains établissements à d'autres et d'y accéder s'ils disposent des ressources voulues, avec les mêmes effets cumulatifs que dans les expérimentations étudiées par Robert Ballion.

Le contexte et les conditions dans lesquels une "dose" plus ou moins importante de choix a été introduite varient considérablement d'un pays à l'autre, et notamment entre la France et les pays pris en compte ici (pays européens et Etats-Unis). Si dans ces derniers l'extension du choix de l'école a été non seulement affirmée et justifiée par des considérations idéologiques, comme nous l'avons vu dans la première partie, la France n'a ouvert quelques possibilités de choix que de manière en quelque sorte honteuse, sans véritable politique nationale. Ceci a bien sûr des conséquences concrètes. Si de nombreux dispositifs, de nombreuses expérimentations variées ont été testées dans des pays comme les Etats-Unis, si des formules explicitement pensées pour limiter tel ou tel effet non-désiré du choix ont été mises en œuvre dans des pays comme la Nouvelle-Zélande ou les Pays-Bas, rien de tel en France, où c'est l'opacité qui domine. Il s'y avère très difficile de savoir comment le choix du collège est régi précisément dans telle ou telle zone ; ceci permet certes d'éviter les conflits frontaux qui pourraient prendre place si les choses étaient plus explicites, mais cela donne aussi le pouvoir aux fonctionnaires académiques et aux seuls "initiés" qui parviennent à en déchiffrer les arcanes.

Le choix de l'école, en France comme dans la plupart des pays étrangers, est avant tout le fait de familles aisées (s'agissant du secteur privé) ou proches de l'institution scolaire (s'agissant de l'accès à un établissement public hors-secteur). On ne saurait pour autant prétendre qu'elles choisissent de manière parfaitement informée et rationnelle, car dans notre pays pas plus qu'ailleurs n'existe de base d'informations fiable et publique sur les caractéristiques des

établissements. Il semble que dans tous les pays, ce soit avant tout la “qualité” du public scolaire (son origine sociale et ethnique) qui soit prise en compte par les familles au niveau de la scolarité obligatoire, les résultats bruts aux examens devenant un critère plus important ensuite, plus qu’une capacité correctement appréhendée et connue de certains établissements à faire davantage progresser leurs élèves. On comprend du même coup qu’aucune recherche ne fasse apparaître de relation entre développement du choix de l’école et amélioration de l’efficacité du système (à l’aune des résultats des élèves). Par contre, dans nombre de pays (mais pas dans tous, comme le montre l’exemple britannique), on observe une tendance à une polarisation sociale accrue des écoles, les écoles les plus “chics” tendant à le devenir de plus en plus, l’inverse étant vrai pour les écoles les plus démunies. Mais les exemples étrangers montrent à l’envi qu’en la matière on peut concevoir de nombreuses formules encadrant le processus de choix, pour limiter ces effets pervers bien connus. L’exemple français montre par ailleurs (de manière certes vague, puisque aucune recherche nationale sérieuse n’existe en la matière) que ce phénomène de polarisation est surtout marqué dans certaines zones urbaines, et qu’au total, quand on se situe au niveau national, l’évolution est nettement moins spectaculaire, ce qui ne la rend pas moins significative.

Si dans les pays étrangers, les effets sur le fonctionnement global du système - efficacité et équité- apparaissent assez faibles en moyenne, et très sensibles aux dispositifs de choix retenus, il reste que la satisfaction des parents “choisissant” apparaît toujours élevée, tandis que leurs relations seraient plus étroites avec l’école choisie. Quoique cette satisfaction des “consommateurs” ne puisse être tenue pour négligeable, il faut néanmoins souligner que d’une part peu d’enquêtes s’intéressent aux familles dont le choix n’a pu aboutir, et que d’autre part les professionnels de l’enseignement semblent en général nettement moins enthousiastes.

Pour finir, il faut souligner la spécificité de la situation française. Alors qu’aucune recherche ne s’est attaquée de manière systématique à la mesure des

effets de l'assouplissement de la carte scolaire (comparant, par exemple, les effets des différents types de réglementation mis en œuvre dans les divers départements), le thème du choix fait toujours l'objet d'un épouvantail. Le "consommérisme" (égoïste) des familles est dénoncé avec vigueur, et les réglementations s'efforcent de contrôler leurs comportements au nom de l'égalité républicaine. Le maintien (ou le rétablissement) d'une carte scolaire impérative en devient alors l'emblème. Mais ce discours vertueux a des relents d'hypocrisie. Car d'une part, on sait bien qu'une fraction des familles s'affranchit aisément de ces contraintes et qu'il existe des fuites qui peuvent tourner à l'hémorragie dans certains secteurs, quand les stratégies d'initiés qui permettent de contourner la réglementation s'ajoutent aux inscriptions dans le privé. Et de plus, on n'ignore pas que, pour une part au moins, ces familles qui fuient certains établissements ont objectivement de bonnes raisons de le faire, tant la qualité de l'offre scolaire est inégale d'un site à l'autre. Mais on continue d'opposer le spectre repoussant du "marché" à un système républicain incarné par la carte scolaire. Les expériences étrangères rappellent pourtant qu'au-delà des justifications idéologiques, la carte scolaire incorpore elle-même des inégalités sociales, puisqu'elle entérine la ségrégation de l'habitat ; elles montrent aussi qu'entre un système de carte scolaire et la jungle du marché, il peut exister de multiples dispositifs de choix contrôlés qui peuvent s'avérer bien moins inéquitables.

En conclusion de ce bilan, on ne reviendra pas sur les conclusions qui ont été déjà tirées, d'une part sur l'autonomie, d'autre part, à l'instant, sur le choix. On indiquera seulement quelques leçons qui paraissent valoir pour ces deux dispositifs, en France et à l'étranger :

- Les parents sont satisfaits de pouvoir choisir un établissement. Les écoles très autonomes (comme les *Charter schools*) sont demandées. Les personnels des

établissements dont on a accru l'autonomie ne veulent en général pas revenir en arrière, comme si la crainte qu'ils manifestent d'abord était surtout celle d'un changement aux contours obscurs.

- Ces politiques ne produisent pas les effets qu'attendaient ceux qui pensaient que, sitôt libérés du carcan bureaucratique, ou sitôt soumis à la pression des "usagers", les personnels mettraient collectivement en œuvre, "sur le terrain", des solutions innovantes, propices à accroître de façon drastique la diversité, l'efficacité et l'équité du système.

- Il semble aussi qu'elles ne produisent pas, en tout cas ne produisent pas forcément, les effets inéquitables que redoutaient leurs adversaires.

- Une raison en est qu'elles recèlent, et des ferments d'inégalités (inégalités devant l'information, adaptation des exigences à la baisse pour les élèves les plus faibles,...), et des ferments d'égalités (adaptations au contraire exigeantes, atténuation de l'effet des inégalités urbaines,...), et que l'importance respective des uns et des autres dépend fortement des modalités précises de la mise en œuvre de chacune de ces politiques.

- Une autre raison est qu'elles peuvent transformer les inégalités plutôt que simplement les réduire ou les augmenter, en améliorant les possibilités des enfants défavorisés qui réussissent à l'école et en aggravant la situation des autres.

- Aucun de ces deux dispositifs – accroissement de l'autonomie, développement du choix - ne peut être envisagé isolément. Leurs effets dépendent des autres techniques de régulation qui les accompagnent et les environnent.

Agenda

Les recommandations qu'il est possible de faire à partir de cette revue de la littérature, quant à la politique éducative, mais aussi quant à une politique de recherche en éducation, dépendent d'abord des grands objectifs du système éducatif français.

En Angleterre et aux Etats-Unis, les politiques implantées ont procédé de l'idée que le niveau général de compétences des élèves était dramatiquement insuffisant. Aucun "sentiment d'urgence" de cet ordre ne paraît exister en France.

Or, sans vouloir ouvrir une discussion sur les priorités du système éducatif français, on peut souligner que le système manque aujourd'hui encore d'indications utilisables pour son pilotage stratégique. Sur quels points faisons-nous nettement moins bien que nos voisins, la situation se dégrade-t-elle, les citoyens ne supportent-ils plus l'état actuel des choses : les relations avec les enseignants, les performances des élèves en fin de primaire, les performances des élèves les plus faibles, celles des meilleurs, l'inégalité des chances, le bien-être des élèves, la violence, etc.? Des progrès ont été faits, mais les données disponibles, dont les résultats des sondages et des évaluations internationales de l'IEA ou de l'OCDE, éclairent encore une petite part seulement des questions qui se posent. La situation en maths est assez bien connue (plusieurs évaluations internationales indiquent des performances moyennes plutôt élevées et une dispersion plutôt faible ; les évaluations longitudinales sont plutôt positives), mais dans les autres domaines les informations sont lacunaires ou absentes.

Or, selon que les priorités iront à donner des compétences et une qualification minimales aux élèves les plus faibles, à amener vraiment au niveau du bac 80 % d'une génération, à former une élite technique et scientifique, ou bien encore à ces trois objectifs à la fois, les conséquences que l'on peut tirer des études que nous avons passées en revue peuvent changer.

En l'absence de priorités mieux spécifiées, nous supposerons classiquement au système éducatif un objectif d'efficacité et d'équité, en définissant ici cette dernière comme une minimisation des inégalités à la fin de l'enseignement obligatoire et une relative indépendance entre origine sociale et réussite scolaire.

Nous ferons d'abord (pour répondre aux demandes de l'appel d'offre du CNCRE) des recommandations en matière de politique de recherche (1) puis en matière de politiques éducatives (2), chaque fois en dissociant autonomie des établissements et choix de l'école, la première étant abordée avant le second.

6. Directions pour la recherche

Il nous semble d'abord, dûssions-nous avoir l'air de prêcher pour notre paroisse, que cette revue plaide d'abord pour une multiplication des recherches en éducation en France. Nous avons vu à quel point, en Angleterre et aux Etats-Unis, les réformes éducatives font l'objet d'évaluations par les chercheurs. En France, ces recherches sont l'exception. Les débats qui accompagnent la mise en œuvre des réformes reposent sur des conjectures. L'évaluation de cette mise en œuvre, quant à elle, est faite surtout par l'Inspection générale, dont nous avons essayé de montrer que son point de vue n'était pas le même que celui des chercheurs.

Certes, les évaluations des chercheurs ne concluent pas toujours de façon nette, ne sont pas vierges de tout jugement de valeur, mais il semble bien qu'elles permettent un débat plus serein sur ces questions, notamment en rappelant que les effets obtenus sont en général plus faibles que les effets attendus ou que les effets redoutés.

Cette revue plaide aussi pour la mise en place de dispositifs d'observation des élèves (panels, évaluations sur échantillon), en particulier longitudinaux. On dispose, en matière de comparaison longitudinale solide, pour les classes de troisième générale, seulement d'une comparaison du niveau des élèves sur dix ans en allemand, anglais, histoire-géographie, sur 5 ans en maths (MEN-DEP, NI 96-35, et Murat, 2000)⁶² et, pour les sixième, du niveau des élèves sur treize ans (MEN-DEP, NI 94.12, sur un nombre réduit d'items), en français et en maths. C'est peu. Nous sommes en particulier dans l'ignorance des évolutions survenues depuis cinq ans, comme du niveau de *l'ensemble* des élèves à la fin de leur scolarité obligatoire. Cela n'est pas admissible de la part d'un pays qui clame haut et fort son souci de réforme et celui de maintenir la singularité de son système éducatif. Qu'en matière d'efficacité des établissements du second degré, on dispose d'une seule recherche fondée sur une mesure des compétences des élèves n'est pas vraiment satisfaisant non plus. Par ailleurs, il semble bien que des jugements sûrs ne puissent être obtenus qu'à partir d'un certain degré de réplication des études, qui n'aurait peut-être pas besoin, cependant, d'être aussi prononcé qu'aux Etats-Unis. Ceci est vrai pour le choix de l'école comme pour l'autonomie des établissements.

Voyons maintenant ce qu'il est possible de dire séparément sur chacun de ces deux domaines.

6.1. Recherches sur le fonctionnement des établissements scolaires

Il n'est pas sûr qu'en elle-même l'autonomie des établissements soit un bon objet de recherche. D'une part, cette revue de la littérature ne persuade pas que la mesure la plus urgente serait d'accroître cette autonomie, surtout dans

⁶² Les comparaisons disponibles en Français comme en Sciences de la vie et de la Terre ne peuvent être qualifiées de solides, comme indiqué par Murat (2000).

l'état de carence de l'évaluation et de la régulation de notre système éducatif. D'autre part, la principale différence entre les prérogatives des établissements français et celle des établissements étrangers porte sur la gestion du personnel, et l'on voit mal une gestion du personnel au niveau de l'établissement en France. Inversement, il est probable que toute tentative d'ôter aux établissements certaines des prérogatives qui leur ont été dévolues serait mal accueillie, et par la société, et par le personnel des établissements.

La question semble donc moins être de savoir s'il faut diminuer ou accroître l'autonomie des établissements au plan juridique que d'explorer les conditions d'un usage réel et efficace de l'autonomie que les textes réglementaires reconnaissent.

Conditions internes d'abord : Que font de leur autonomie les établissements les plus (les moins) efficaces ? les plus (les moins) équitables ?

Conditions externes ensuite, puisque les effets de l'autonomie semblent en dépendre fortement : comment les formes actuelles de régulation, les incitations du rectorat, les visites des inspecteurs, la lecture des indicateurs reçus du Ministère (etc.) sont-elles utilisées dans ces établissements ? Les recherches menées en France tendent à montrer que c'est à ce niveau-là que se situent les principaux problèmes.

Cette revue de la littérature suggère-t-elle certaines méthodes plutôt que d'autres pour l'étude de ces conditions ?

Il nous semble qu'elle conduit à privilégier des méthodes qui mesurent les résultats aussi bien que les processus, et qui procèdent par comparaison. Sur l'autonomie, nous avons cité des revues de la littérature portant sur des dizaines de recherches, chacune sans doute peu coûteuse parce que reposant sur des interviews ou des questionnaires de quelques écoles, mais coûteuses au total parce qu'elles sont nombreuses, parfois redondantes au-delà de ce qui est nécessaire à la vérification. Or les connaissances accumulées par ces recherches

sont relativement faibles, parce qu'elles peuvent très bien être toutes entachées d'un biais lié aux attentes implicites à l'aune desquelles les répondants ou le chercheur jugent les transformations et les effets observés. Par ailleurs, rappelons que les recherches sur l'efficacité des établissements montrent que l'écart moyen d'efficacité entre deux établissements est relativement faible, et que, comme il est peu probable que l'effet d'une réforme sera assez fort pour faire passer un établissement d'une extrémité à l'autre de l'échelle actuelle de l'efficacité, on peut conjecturer que les effets de n'importe quelle réforme sur un établissement sont invisibles en dehors de mesures rigoureuses et longitudinales des compétences des élèves. Dès lors, des recherches comme celle de Lee et Smith (1995) sur huit cent vingt lycées semblent indiquer davantage la voie à suivre.

Par ailleurs, la méthode de recherche devrait tenir compte de ce que tous les facteurs d'efficacité interagissent. Essayer d'isoler, par exemple, deux groupes d'établissements également autonomes dont l'un aurait mis en œuvre telle politique et l'autre non, serait une tâche difficile, sans fin -les politiques ou les actions à évaluer sont potentiellement très nombreuses -, et peut-être pas très utile. En effet, il importe moins de savoir si, en général, cette politique est efficace que dans quelles conditions elle est le plus efficace. Ce qui est efficace, c'est moins souvent une politique donnée que l'adéquation d'une politique à un environnement.

Plutôt, donc, que d'évaluer ex post toute une série d'actions par une série d'études différentes, il semble préférable de proposer de suivre minutieusement un échantillon diversifié d'établissements sur une dizaine d'années, en faisant passer chaque année des épreuves académiques et des questionnaires d'attitudes à tous leurs élèves, en enregistrant chaque année leur mode de fonctionnement, éventuellement en testant dans une partie d'entre eux telle ou telle innovation. Ainsi, au moins, pourrait-on étudier l'effet de ces innovations, ou de ces interventions (une inspection, un audit, par exemple) sur la dynamique de l'établissement – ce qui manque dramatiquement dans les études

classiques sur l'efficacité des établissements. On pourrait aussi apprécier ces effets en comparant leur ampleur à celle des effets liés à la population des élèves (cf. ci-dessous, la réflexion sur l'efficacité "*school based*" ou "*school caused*") ou aux décisions quotidiennes des acteurs. Il va de soi qu'une étude de ce genre serait coûteuse, encore que l'effet de répétition propre à toute opération longitudinale soit de nature à diminuer ce coût. L'expérience cependant semble montrer que ce type d'observations lourdes (comme les panels d'élèves de la DPD, ou encore les grandes enquêtes américaines type *High School and Beyond*, ou l'*Equality of Educational Opportunity Survey*...) s'avère à terme plus rentable qu'une multitude de petites études isolément peu coûteuses, mais peu aptes à produire des connaissances cumulables.

Il va de soi que si une partie au moins de cette investigation longitudinale pouvait être faite en parallèle dans d'autres pays, le gain en serait considérable. On a vu en effet que, pour tenir compte de comparaisons internationales dans les décisions politiques, il vaut mieux disposer non seulement de comparaisons des performances des différents pays, mais aussi de comparaisons sur les processus qui y sont à l'œuvre de façon à pouvoir situer les "goulots d'étranglement" de chacun.

Ce que nous proposons est donc la constitution d'un "fond de carte" du fonctionnement "normal" d'établissements, qui permettrait de progresser dans la compréhension des mécanismes de base de l'efficacité des enseignants, des classes, des établissements. Une telle connaissance serait utile en soi, mais aussi en ce qu'elle permettrait d'anticiper les effets d'une innovation quelconque : en sachant qu'elle va modifier tel et tel aspects du fonctionnement, connaissant les incidences de ces aspects, on pourrait prévoir, un peu comme par l'utilisation d'un modèle, les effets probables de l'innovation. Cette connaissance permettrait en outre d'évaluer de façon dynamique certaines innovations ou décisions, c'est-à-dire d'étudier leurs effets sur l'évolution à moyen terme de l'efficacité et de l'équité des établissements.

6.2. Recherches sur l'assouplissement de la carte scolaire

Les recherches françaises apparaissent pour le moins lacunaires en ce qui concerne l'évaluation des effets du développement de systèmes de choix.

En France, ces recherches pourraient porter d'abord sur les effets de la sectorisation, dont nous avons vu qu'il est erroné de la tenir pour une sorte d'état de nature impossible à critiquer : Qui favorise –t-elle ? Qui la ressent comme une contrainte ? Qui peut y échapper ? Génère-t-elle de la ségrégation urbaine ?

Elles pourraient porter aussi sur une comparaison entre les zones où du choix existe (parce que l'enseignement privé est développé, parce que la carte scolaire est assouplie) et des zones où les possibilités de choix sont plus réduites.

Enfin des recherches pourraient être entreprises au niveau international, car ce n'est qu'à ce niveau qu'une réelle variété de dispositifs peut être prise en compte. Or l'alternative n'est pas entre choix et non choix (avec un système de zonage très strict du type carte scolaire impérative), mais sans doute bien entre des degrés sinon de choix du moins d'encadrement des choix, à la fois du côté des familles et du côté des écoles, sans exclure une carte scolaire assouplie selon telle ou telle règle.

Ces recherches pourraient se déployer dans trois directions : tout d'abord les effets des modes d'affectation des élèves aux établissements (tirage au sort, libre choix, respect de certains quotas...) sur leurs conditions de scolarisation et leur évolution personnelle (acquis, attitudes...) ; il faudrait aussi s'intéresser aux effets du développement du choix et de ses modalités sur le fonctionnement des écoles, et aux effets sur le système éducatif en termes d'efficacité et d'équité.

Les effets sur les élèves et les étudiants peuvent être de nature “macro” et être évalués à un niveau agrégé : leurs carrières et leurs résultats scolaires sont-ils différents selon qu’ils ont ou non choisi leur établissement ? Sont-ils plus mobiles, évoluent-ils dans des contextes moins ségrégués, ont-ils en moyenne de meilleurs résultats ? Les effets peuvent aussi s’appréhender sur des données individuelles, à un niveau plus “micro” : sur des échantillons d’élèves suivis dans le temps, dont les uns choisissent et d’autres pas, il serait possible de dépasser la seule appréhension des effets moyens, et d’évaluer avec précision qui gagne au choix.

Les effets sur les écoles peuvent également être appréhendés à un niveau macro ou micro. A un niveau macro, il faut suivre l’évolution de l’offre de formation proposée par les écoles : de nouvelles écoles se sont-elles ouvertes, avec quelles innovations à la clé, en direction de quels types d’élèves ; d’autres ont-elles fermé, la taille moyenne des écoles a-t-elle évolué, de même que le coût par élève (etc.) ? A un niveau plus micro, l’organisation même de certaines écoles a-t-elle été modifiée, de même que la pédagogie mise en œuvre, l’organisation des classes, la participation des parents, les pratiques d’évaluation des élèves et de sélection à l’entrée ou en cours de scolarité ? La difficulté étant en l’occurrence d’évaluer ce qui dans les changements constatés peut être imputé à l’introduction du choix, au-delà des évolutions qui affectent l’ensemble du système dans le pays considéré.

En amont de tous ces questionnements, il conviendrait de poursuivre et de développer des recherches sur les ressorts fondamentaux de l’efficacité des écoles. La problématique du choix de l’école suppose que l’établissement fréquenté joue sur le devenir scolaire de l’élève. Mais est-on vraiment certain que les facteurs d’organisation propres à l’établissement, que ses choix pédagogiques, bref tout ce qu’il est en son pouvoir de faire, pèse de manière significative quel que soit le public qu’il accueille ? La réponse du courant de recherche dit “*school effectiveness*” est positive. Mais elle ne fait pas l’unanimité. Certains soutiennent au contraire qu’il est vain de prétendre

dégager, par des analyses de type “valeur ajoutée” des facteurs d’efficacité qui vaudraient dans tous les cas et qu’il serait donc de la responsabilité des écoles de mettre en place (Thrupp, 1995 et 1999 ; Gibson et Asthana, 1998). La plupart des recherches sur les effets établissements montrent que la composition sociale du public joue sur le climat que l’on parvient à mettre en place dans l’établissement, la couverture des programmes, les exigences envers les élèves. De manière régulière, les écoles qui accueillent un public favorisé se montrent plus efficaces ; il s’avère toujours plus facile d’être efficace quand les élèves “apportent avec eux” un certain nombre d’atouts, qu’il s’agisse d’acquis initiaux, de qualité de suivi familial, mais aussi d’attitudes plus ou moins favorables à l’exercice tranquille du métier d’élève. Dès lors, comme le dit Thrupp, beaucoup de facteurs d’efficacité sont de fait “*school based*” et non “*school caused*”.

Les incidences politiques de cette question de recherche sont claires : si les facteurs d’efficacité sont indissociables de la composition du public d’élèves, disent-ils, alors il est tendancieux de les présenter comme des règles d’action que tous les établissements pourraient suivre. En particulier, les établissements populaires vont être désignés comme coupables de peiner à s’améliorer...

Néanmoins, les analyses de chercheurs comme Grisay (1997) montrent que ces écoles peuvent aussi s’avérer efficaces, sans doute par des voies différentes de celles que les écoles privilégiées trouvent en quelque sorte (et plus souvent) dans leur berceau (il y aurait, en d’autres termes, une interaction entre les facteurs d’efficacité de l’école et le type de public accueilli). Il ne faut pas confondre l’idée que les facteurs d’efficacité, et donc les politiques optimales, peuvent varier selon la composition du public d’élèves, avec l’idée que seule cette composition commanderait l’efficacité.

Il reste vrai que, si le “*school mix*” reste un facteur décisif en termes d’efficacité d’une école, alors les comportements de choix des familles de

classe moyenne deviennent des plus rationnels (en l'occurrence, il est rationnel de chercher à mettre son enfant dans un établissement au recrutement social favorisé, et de fuir les établissements très populaires). Le politique soucieux de ne pas laisser dériver les écoles populaires aura à se montrer très offensif, pour contrer ces comportements de choix individuels, donc choisir d'agir au niveau du "school mix", ou s'acharner à rendre efficaces les écoles délaissées. Les débouchés politiques de ces recherches ne sont en l'occurrence pas anodins.

Sur un autre plan, notons que les effets du développement du choix sur l'ensemble du système peuvent se faire sentir sur le rôle des échelons administratifs intermédiaires, le financement du fonctionnement du système (et son coût), la capacité d'intégration des élèves, leurs capacités d'évolution, etc. Mais rappelons que sur toutes ces questions, il restera difficile d'imputer spécifiquement au développement du choix tel effet constaté, dans la mesure où d'autres évolutions ont marqué le système scolaire sur la même période (on pense par exemple à l'introduction de curriculum nationaux dans de nombreux pays).

Enfin, intéressant à la fois d'un point de vue scientifique et d'un point de vue politique serait le rapprochement de la question du choix en éducation avec ce qu'on observe dans d'autres secteurs tels que la santé, les transports, etc. Avec les débats afférents quant aux définitions de la justice qui doivent prévaloir.

7. Quelques suggestions pour la régulation du système éducatif

Aucun système éducatif n'est revenu sur des politiques accroissant soit l'autonomie des établissements soit les possibilités de choix des familles après les avoir implantées. Cela signifie deux choses : d'une part que, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, ces mesures sont assez vite acceptées et semblent donc

bien répondre à une attente ; d'autre part qu'il semble difficile de revenir en arrière une fois les politiques implantées, et que donc elles doivent être conçues avec soin.

Une première question que doivent se poser les responsables politiques est la nature des effets qu'ils attendent précisément de ces deux politiques, de façon à concevoir une régulation qui les favorise. En Angleterre, le politique souhaitait que l'accent soit mis sur les disciplines fondamentales, et il a mis en place des incitations en ce sens sur les établissements, à la fois directes (Inspections, Ecoles en "nouveau départ"), et indirectes (en orientant la pression des usagers en publiant les rapports d'inspection, les "*League tables*"). Comme dit plus haut, les diagnostics disponibles actuellement n'éclairent que modérément la question de savoir si la même politique doit être menée en France.

Une seconde question est celle des soutiens politiques dont ils peuvent disposer. Il est vrai que ces politiques peuvent conférer aux enseignants une professionnalité renouvelée et accrue, peuvent aussi leur valoir une adhésion plus grande de la part de l'opinion, mais il est vrai aussi qu'elles se traduisent, dans l'immédiat, par une pression plus grande. Il semble donc indispensable, à la fois que les enseignants puissent faire leurs les objectifs qui leur seront assignés, et en même temps que ces objectifs soient proposés avec un poids et une légitimité politique fortes. La politique de mesure systématique du niveau des élèves dans les disciplines de base aux Etats-Unis faisait l'objet d'un consensus politique entre les deux partis, d'un soutien de l'opinion publique alarmée – peut-être à tort, mais c'est une autre question- par le diagnostic posé dans "*A Nation at Risk*", d'un soutien de l'administration de l'éducation, et sans doute d'une hostilité réduite des syndicats d'enseignants, qui y voyaient un moyen d'éloigner des menaces plus importantes sur le système d'enseignement public.

L'intervention de l'opinion dans le débat ne peut, cependant, être positive que si elle est éclairée :

- par des mesures, permettant des comparaisons régulières, d'une part dans le temps, d'autre part avec les autres pays, sur les compétences des élèves, la qualité de leur vie, l'inégalité des chances. Paradoxalement, pour un pays soucieux de son système éducatif comme le nôtre, les comparaisons internationales sont, pour le moment, plus développées, que les comparaisons "intérieures" longitudinales, en sorte qu'il n'est pas possible aujourd'hui de comparer les évolutions de moyen terme des compétences en France et aux Etats-Unis, par exemple. On rejoint ici ce qui a été dit à propos des politiques de recherche.

- par des études prospectives sur les compétences qui seront nécessaires, pendant leur vie d'adulte, aux enfants qui arrivent aujourd'hui dans le système éducatif.

Quelles recommandations plus spécifiques d'abord quant à l'autonomie des établissements, puis quant à un assouplissement éventuel de la carte scolaire, notre tour d'horizon suggère-t-il ?

7.1. La tutelle d'établissements autonomes

Nous avons rencontré trois types d'établissement plus autonomes que les établissements français.

Le premier est composé d'établissements très autonomes enchâssés dans un ensemble d'établissements qui le sont beaucoup moins, du type des *Charter schools* aux Etats-Unis. Il semble bien qu'un tel réseau d'établissements permette de servir des usagers dont les besoins ou les demandes seraient très spécifiques, et permette aussi à des enseignants, des chefs d'établissements, de prendre l'initiative de proposer une offre plus diverse. Nous savons que ces

établissements génèrent beaucoup de satisfaction, nous savons encore peu de choses sur leur efficacité.

Le deuxième est composé d'établissements (Allemagne, Espagne) qui ont un peu plus de responsabilités dans le domaine de la construction des programmes d'études. Nous n'avons pas d'évaluations en provenance de ces pays.

Le troisième est composé d'établissements qui ont en outre la responsabilité de la gestion de leur personnel (Angleterre, Nouvelle-Zélande, etc.). Les évaluations en provenance de ces pays sont plutôt positives, mais pas assez pour qu'on puisse estimer qu'elles justifient de s'engager, en France, dans cette voie, d'autant qu'il n'est évidemment pas sûr que ce facteur-là en soit responsable.

Autrement dit, les voies à explorer semblent plus du côté d'une extension modérée de l'autonomie en matière de construction des programmes d'études, -contrebalancée par une surveillance accrue des compétences des élèves- et peut-être de la possibilité, pour certains établissements volontaires, de bénéficier d'une autonomie plus importante, dans le cadre d'un contrat spécifique passé avec le rectorat, dont la prorogation serait suspendue à l'obtention de résultats satisfaisants par l'école.

Ceci portait sur l'ampleur de l'autonomie. Notre examen de la situation française semble montrer, cependant, que la question la plus urgente est celle de la régulation des formes actuelles de l'autonomie.

Il ressort nettement des recherches étrangères que, en soi, la gestion autonome des écoles peut conduire à des fonctionnements efficaces, dans le cadre d'une gestion "professionnelle" ou "communautaire" des établissements, mais que ce n'est pas le cas le plus fréquent, et que cette autonomie doit s'accompagner d'un pilotage par la tutelle administrative (LEA, Districts, Rectorats-IA,..). Il ressort également assez nettement des recherches françaises

que le mode de régulation instauré en France n'est pas très satisfaisant. La valse hésitation au sujet de la liaison Projet d'établissements/Ressources en est un exemple significatif. L'insatisfaction de la situation actuelle manifestée tant par les chefs d'établissement que par les personnels des rectorats (Lepage, 2000) en est un autre.

Ce mode de régulation porte sur les processus, sur l'injonction faite aux établissements d'implanter des "bonnes formes" pédagogiques. Certes, il fait partie du rôle des services de repérer, évaluer, promouvoir et diffuser des formes pédagogiques. Certes, il doit exister quelque part dans le système un "bureau des méthodes" qui puisse mettre à disposition des établissements des formes plus ou moins globales, depuis des actions du type des "Parcours diversifiés" jusqu'à, pourquoi pas, des "programmes" du type "*Success for all*" aux Etats-Unis. Mais nous avons vu que la France est le seul pays parmi ceux qui ont été étudiés, dont la régulation porte exclusivement sur les processus et ne tient aucun compte des résultats obtenus par les établissements. Avec deux conséquences malheureuses : le soupçon toujours renouvelé que les "bonnes formes" proposées sont en réalité inefficaces ; la transformation des chefs d'établissements en "passeurs" des formes ministérielles ou rectorales, qui obère sûrement leur faculté de susciter cette "loyauté" dont les théories disent l'importance. Ces deux conséquences se conjuguent dans ceci, qui est bien plus qu'anecdotique, qu'un chef d'établissement qui s'efforce d'être loyal vis-à-vis du rectorat, voire d'appliquer certaines circulaires controversées, est souvent accusé dans son établissement de "faire çà pour sa carrière".

La régulation ex post à l'anglaise ou à l'américaine -l'autonomie est fonction du succès- est sans doute pour quelque chose dans l'évolution positive des compétences des élèves dans ces deux pays. Même si nous ne savons pas comment comparer cette évolution avec celle qu'a connue la France, il semble que les éléments rassemblés dans ce texte suggèrent de l'envisager positivement. Une telle régulation invite à une action plus résolue en direction des établissements dont les indicateurs ou les autoévaluations seraient négatifs : une

inspection d'abord, pour confirmer ou infirmer le diagnostic, puis une action d'aide, pour les établissements en difficulté, ou de mise en tutelle ensuite, pour les établissements durablement défaillants.

Un mouvement dans cette direction semble d'ailleurs se dessiner, nous l'avons vu, dans certaines académies. Ce mouvement, même à ce stade modeste, rencontre certaines difficultés, notamment l'absence de personnels formés à l'évaluation dans les rectorats ou les inspections académiques.

Ce type de régulation suppose une surveillance régulière des performances des établissements en matière d'équité et d'efficacité. A cette fin, plutôt qu'une inspection à l'anglaise, dont l'efficacité vient pour beaucoup de son couplage avec la concurrence entre établissements et de la publication de ses diagnostics, on peut imaginer d'améliorer le suivi par les indicateurs (en mesurant des écarts entre groupes et pas seulement des grandeurs moyennes, en utilisant les évaluations de sixième et de seconde, les notes aux examens, pour obtenir des mesures plus fines que l'accès au bac ou le passage en seconde) et de promouvoir l'autoévaluation.

7.2. Faut-il laisser le choix de l'école ?

La question de savoir s'il est désirable et opportun de développer les possibilités de choix des familles est de nature politique. On y répondra donc en fonction de considérations éthiques et idéologiques. Notons qu'on ne saurait en la matière prétendre simplement répondre à une demande. Certes, les parents préfèrent, comme tout un chacun, avoir le choix plutôt que de ne pas l'avoir. Mais des recherches ne se dégagent pas l'impression dominante d'une pression massive des usagers pour plus de choix ; certes, certaines catégories de familles sont très portées au choix, et il y a effectivement des files d'attente à la porte de certaines écoles. Mais s'il existe très certainement un large consensus autour de

l'existence de possibilités de choix, on sait que, quand des dispositifs de choix sont effectivement mis en place, seule une minorité de familles les utilise, ce qui d'ailleurs n'est pas forcément un argument contre le choix. On sait aussi que développer le choix peut donner, si l'on n'y prend garde, plus de pouvoir à ceux qui en ont déjà - "*empowering the powerful*" (Crozier, 1997). Le choix (politique) du choix devra donc se faire au terme d'un calcul coût/avantage politique, institutionnel, culturel.

Ce qu'il faut souligner, c'est que le choix n'a rien d'une politique de laisser-faire de la part de l'Etat. Le choix, tout comme le marché, doit être organisé, ce qui implique qu'il aille de pair avec d'autres réformes ou dispositifs. Il s'agit donc d'une politique plus coûteuse qu'elle n'en a l'air (en tout cas qui n'allégera pas les dépenses publiques), et qui n'implique pas moins d'intervention étatique mais plutôt plus.

C'est vrai tout d'abord de l'information qui est censée sous-tendre le choix. Une réflexion autour des indicateurs à diffuser pour démocratiser le choix est sans doute à promouvoir pour tenter de limiter les effets pervers prévisibles au vu des expériences étrangères. Ainsi, il est certain que la consignation des résultats bruts des élèves dans les *League Tables* britanniques, sans prise en compte de la diversité des publics des écoles, fausse complètement les choses, puisque de bons résultats bruts liés à un public privilégié tendent à être interprétés en termes d'efficacité. On pourrait imaginer des indicateurs moins frustrés (de type valeur ajoutée), plus justifiés sur le plan éducatif ou moins unidimensionnels. Il faudrait aussi trouver le moyen de les rendre accessibles à tous les publics, y compris les plus éloignés de l'école. Plus simple est la question de l'accessibilité des écoles choisies : il est clair qu'un marché n'a de sens que si tous les consommateurs peuvent y être mobiles, et les transports scolaires n'ont pas à cet égard un caractère accessoire.

Mais l'Etat peut également intervenir au niveau de l'offre. On pourrait par exemple modifier la formule de financement des écoles pour les inciter à

revoir leur stratégie de recrutement : augmenter, comme aux Pays-Bas, le montant de la dotation par élève, ou du chèque-élève, pour les écoles socialement défavorisées, ou encore prévoir un financement “*needs-led*” (centré sur les besoins des élèves). L’État peut également réglementer la façon dont sont choisis les élèves qui seront finalement affectés dans les établissements les plus demandés. Il peut aussi encourager une certaine diversité de l’offre scolaire, si tant est que cela apparaisse souhaitable, ce qui n’est pas forcément évident au niveau de l’enseignement obligatoire. La question reste entière de savoir quelle diversité il convient d’encourager : toutes les innovations sont-elles “bonnes à prendre”, jusqu’où suivre les demandes des usagers...? L’Etat peut aussi choisir de chercher à convaincre les parents des milieux aisés d’accepter que leur enfant fréquente une école populaire, dans un souci de mixité sociale. Il peut à cette fin pratiquer une discrimination positive permettant d’offrir à ceux qui fréquentent certaines écoles populaires des services qu’ils ne trouveraient pas ailleurs. Mais cela peut ne pas s’avérer suffisant, par rapport au coût culturel et humain, d’envoyer son enfant dans une école “à recrutement bigarré”... (Vandenberghe, 1997), et imposer une mixité sociale reste un défi.

Les politiques visant à développer le choix peuvent donc revêtir des aspects très variés, et l’arbitrage entre les différentes modalités envisageables gagnerait à se fonder sur les acquis de la recherche. On sait qu’en termes d’efficacité, il ne faut pas en attendre des effets positifs, d’un point de vue académique, seule une meilleure satisfaction des usagers apparaissant en général avérée. En matière d’équité, le “choix du choix” apparaît au jour d’aujourd’hui relativement risqué : le développement du choix et du “marché” tend à produire inévitablement de la segmentation et de la polarisation, sauf s’il est “encadré” de manière stricte. La variété des expériences en la matière montre même qu’il serait davantage envisageable, grâce à des systèmes de choix contrôlés, d’améliorer l’équité (notamment l’intégration), plutôt que d’améliorer l’efficacité. Le politique aura donc à effectuer des arbitrages, entre

donner davantage satisfaction aux familles (ou à certaines d'entre elles), et s'exposer à des effets agrégés jugés non désirables, tels qu'une ségrégation (raciale, sociale ou scolaire) accrue, pour une efficacité globale plutôt amoindrie du fait de la dissymétrie des *peer effects*. Contrairement à ce qu'espéraient les défenseurs du choix et plus largement du marché, les innovations pédagogiques, l'implication pédagogique des enseignants, la motivation des parents, la stimulation de la concurrence, tout ceci ne semble pas avoir connu un développement tel que l'efficacité globale du système en porte la trace. Peut-être faut-il d'ailleurs craindre davantage le développement d'un "vrai" marché, aux portes du système, sous la forme de cours particuliers, de matériel pédagogique divers...

Cela ne veut pas dire qu'il convienne de se cantonner dans le mode de fonctionnement actuel que personne ne s'accorde à trouver parfaitement équitable ou parfaitement efficace. Mais on peut estimer que la priorité, pour les politiques de l'éducation, devrait être de se concentrer sur l'amélioration de l'efficacité de l'école, de toutes les écoles, plutôt que d'inciter les familles à aller chercher les meilleures écoles et à laisser fermer les autres, plutôt aussi que de s'arc-bouter sur une carte scolaire rigide que rejetteraient et contourneraient les familles les mieux informées. Améliorer toutes les écoles, faire en sorte qu'elles soient toutes acceptables par les familles, c'est tuer dans l'œuf les "bonnes raisons" qui justifient souvent leurs comportements (qu'il serait d'ailleurs vain de prétendre complètement contrôler). Ceci n'est sans doute pas plus coûteux qu'une politique de choix, et cela permet mieux de préserver les objectifs sociaux de l'éducation, qui seuls justifient l'intervention de l'État dans ce domaine, qu'au demeurant aucun pays ne conteste, au-delà de la seule souveraineté du consommateur. Cependant, cela exigerait sans doute une vigoureuse discrimination positive et une politique beaucoup plus résolue envers les établissements ou les enseignants les plus inefficaces. L'État ne peut, d'un côté, imposer une carte scolaire sans garantir, de l'autre, l'existence d'une qualité de service minimale.

Mais face aux difficultés concrètes que rencontrent tous les pays pour tendre vers une meilleure efficacité, une politique de choix ne peut être écartée d'emblée. Il est vrai que les familles sont inégales devant le choix de l'établissement, devant le maniement d'informations qu'il suppose, mais elles sont inégales aussi devant la sectorisation (elles n'habitent pas les mêmes endroits), et devant le "droit à la parole" que le système éducatif français reconnaît aujourd'hui aux parents. Reste que cette politique devrait sans doute être couplée avec d'autres modifications institutionnelles fortes : ce n'est pas le fait de donner plus de choix aux parents qui peut en soi améliorer l'efficacité, mais cela peut être une condition favorisant, chez les enseignants, non seulement une sensibilité plus marquée aux demandes de leur public mais aussi l'acceptation d'une régulation externe de leur travail ; et ce, d'autant plus que ceci serait conforté par ailleurs par une politique d'affichage d'objectifs clairs et évalués, de suivi effectif des écoles en difficulté, d'encouragement à des audits réguliers des établissements, bref, à un réel pilotage du système par les résultats des élèves. Il faudrait alors imaginer des dispositifs veillant, dans un cadre de concurrence, à l'efficacité académique et à l'équité sociale du système, soit par des systèmes de tirage au sort ou de quotas dans les établissements les plus demandés soit par des systèmes de régulation par les objectifs, consistant par exemple, à fixer un objectif en matière de réduction des inégalités que tous les établissements d'un même marché local devraient viser en commun (Delvaux, 1999).

Enfin, il existe un point commun aux propositions qu'on peut faire en matière de régulation comme en matière de choix de l'école. Il ne s'agit pas de réformes consensuelles, qui ne se traduisent que par des avantages immédiatement discernables pour chacune des parties prenantes. Les membres du système éducatif ne les accepteront que s'ils ont vraiment l'impression qu'elles rendent leur travail plus facile, plus efficace, mieux considéré, et qu'elles correspondent à une orientation démocratiquement discutée du système éducatif. Bref, il faut

AGENDA

proposer en cette matière des réformes dont la crédibilité technique mais plus encore la légitimité politique soient fortes.

Bibliographie

- Adcock, E., & Philips, G. (2000). *Measuring schools, the contextual challenge*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 20 p.
- Adnett, N., & Davies, P. (1999). Schooling Quasi-markets : Reconciling Economic and Sociological Analysis. *British Journal of Educational Studies*, 47, 3, 221-234.
- Andrews, S.C., et al. (2000). *The impact of school renewal on achievement : a study of 86 Georgia schools*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04.
- Archbald, D. (2000). *Magnet schools, school choice and SES stratification*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 15 p.
- Bacchioni, M.F., & Roux, J. (1994). Elaborer une politique de projet. *Education et formations*, 38, 23-34.
- Bagley, C., Woods, P., & Glatter, R. (1996). Barriers to school responsiveness in the education quasi-market. *School Organisation*, 16, 1, 45-58.
- Bagley, C., Woods, P., & Glatter, R. (1996). School responsiveness in a Competitive Climate : the Public Market in England. *Educational Administration Quarterly*, 34, supplemental (december), 650-676.
- Ball, S.J., Bowe, R., & Gewirt, S. (1996). School Choice, Social Class and Distinction : the realization of social advantage in Education. *Journal of Education Policy*, 11, 1, 89-112.
- Ballion R. (1991). *La bonne école. Évaluation et choix du collège et du lycée*. Paris : Hatier.
- Ballion, R., & Oeuvarard, F. (1987). *Nouvelles expériences concernant l'assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième*. Rapport de recherche pour le ministre de l'Éducation nationale, 2 tomes.
- Ballion, R., & Oeuvarard, F. (1989). *Le choix du lycée*. Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique, Ministère de l'Éducation nationale, DEP.
- Ballion, R., & Oeuvarard, F. (1991). Le choix de l'établissement scolaire : le cas des lycées parisiens. *Education et formations*, 29, 27-41.

BIBLIOGRAPHIE

- Ballion, R., & Thery, I. (1985). *L'assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième, analyse de l'expérience*. Rapport de recherche pour le ministre de l'Education nationale, 2 tomes.
- Barrère, A., & Martucelli, D. (1997). L'école à l'épreuve de l'ethnicité. *Les annales de la recherche urbaine*, 75, 51-58.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue française de pédagogie*, n° 130, 57-72.
- Barthon, C. (1997). Enfants d'immigrés dans la division sociale et scolaire. L'exemple d'Asnières sur Seine. *Les annales de la recherche urbaine*, 75, 70-78.
- Basetti, L. (1999). *Mandated choice : Alberta Charter schools*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04, 10 p.
- Basetti, L. (2000). *Alberta Charter schools*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 12 p.
- Beaud, S. (1994). L'école et le quartier. *Critiques sociales*, 5-6.
- Beck, L.G., & Murphy, J. (1998). Site based management and school success : Untangling the variables. *School Effectiveness and School Improvement*, 9, 4, 358-385.
- Beckers, J. (1998). *Comprendre l'enseignement secondaire*. Bruxelles : De Boeck.
- Ben-Ayed, C. (1998). *Approche comparative de la réussite scolaire en milieu populaire dans l'enseignement public et privé. Type de mobilisation familiale et structures d'encadrement, thèse nouveau régime*. Université René Descartes Paris V, faculté des sciences humaines et sociales Sorbonne.
- Ben-Ayed, C. (2000). Familles populaires de l'enseignement public et privé : caractéristiques secondaires et réalités locales. *Education et sociétés* (à paraître).
- Berends, M. (2000). Teacher-reported effects of New American School designs : Exploring relationships to teacher background and school context. *Education Evaluation and Policy Analysis*, 22, 1, 65-82.
- Berv, J. (1999). *Charter schools and the compromise of equity : an evaluation of Colorado Charter school legislation*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04, 24 p.

- Bosson, N. (1999). *L'autonomie des établissements et l'assouplissement de la carte scolaire : les textes et leur application*. Mémoire pour la maîtrise en sciences de l'éducation. Dijon : Université de Bourgogne.
- Bradley, H. (1996). Parental Choice of Schools in an Area Containing Grant-Maintained Schools. *School Organization*, 16, 1, 59-69.
- Briand, J.P., & Chapoulie, J.M. (1993). L'institution scolaire et la scolarisation : une perspective d'ensemble. *Revue française de sociologie*, XXXIV, 3, 3-42.
- Broccolichi, S. (1995). Orientations et ségrégations nouvelles dans l'enseignement secondaire. *Sociétés contemporaines*, n°21, 15-27.
- Broccolichi, S. (1998a). Inquiétudes parentales et sens des migrations d'élèves. L'évitement croissant de collèges publics dans un district de la banlieue parisienne. *Les dossiers d'Education et formations*, Paris, DEP-MEN, n°101.
- Broccolichi, S. (1998b). Inégalités cumulatives, logique de marché et renforcement des ségrégations scolaires. *Ville Ecole Intégration*, 103, 35-52.
- Broccolichi, S., & Ben-Ayed, C. (1999). L'institution scolaire et la réussite de tous aujourd'hui : "pourrait mieux faire". *Revue française de pédagogie*, 129, 39-52.
- Broccolichi, S., & Ben-Ayed, C. (2001). L'autonomie pédagogique des collèges entre priorités nationales et préoccupations locales. In J.L., Derouet, (coord.), *Les collèges. Etat des savoirs*. Paris : De Boeck-INRP.
- Broccolichi, S., & Largueze, B. (1996). Les sorties sans qualification du système éducatif moins de cinq ans après l'entrée au collège. *Education et formations*, n°46, 81-102.
- Broccolichi, S., & Zanten, A. van (1997). Concurrences entre établissements et circuits de scolarisation. L'évitement des collèges publics d'un district de la banlieue parisienne. *Les annales de la recherche urbaine*, n°75.
- Broccolichi, S. (1998). Inquiétudes parentales et sens des migrations d'élèves. L'évitement croissant de collèges publics dans un district de la banlieue parisienne. *Les dossiers d'éducation et formations*, n°101.
- Brown, B.W. (1992). Why governments run schools. *Economics of Educational Review*, 11, 4, 287-300.

BIBLIOGRAPHIE

- Bryk, A.S., & Lee, V.L. (1992). Is politics the problem and markets the answer ? An essay review of Politics, Markets and America's schools. *Economics of Educational Review*, 11, 4, 439-450.
- Bulloch, A., & Hywell, T. (1997). *Schools at the centre ? A study of decentralisation*. Routledge.
- Carl, J. (1994). Parental Choice as National Policy in England and the United States. *Comparative Education Review*, 38, 3, 294-323.
- Carnoy, M. (1998). National Vouchers Plans in Chile and sweden : Did Privatization Reforms Make for Better Education ?. *Comparative Education Review*, 42, 3, 309-337.
- Carnoy, M. (2000). School Choice ? Or is it Privatization ?. *Educational Researcher*. oct., 15-20.
- Center on Education Policy (2000). *The Good News about American Education*. Washington : Center on Education Policy, 34 p.
- Challenges (2000). *Parents-Enseignants : la fracture*, (sondage CSA sur 303 professeurs de collège et lycée et sur 400 parents d'élèves, Observation en juin-juillet 2000), oct., 15 p.
- Charlot, B. (dir.) (1994). *L'école et le territoire*. Paris : A. Colin.
- Chen, Yin Cheong (1999). Recent Developments in South East Asia : An introduction. *School Effectiveness and School Improvement*, 10, 1, 3-9.
- Chubb, J.E., & Moe, T.M. (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington : The Brooking Institution.
- Cobb, C.D., Glass, G.V., & Crockett, C. (2000). *The US charter school movement and ethnic segregation*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 12 p.
- Coe, R. (1999). *Changes in examination other time : is the same worth less ?*. Communication à la Conférence annuelle de l'association anglaise de recherche en éducation, 11 p.
- Cohn, E. (Ed.) (1997). *Market Approaches to Education : Vouchers and School Choice*. Oxford : Pergamon.

- Conway, S. (1997). The Reproduction of Exclusion and Disadvantage : Symbolic Violence and Social Class Inequalities in Parental Choice of Secondary Education. *Sociological Research Online*, 2, 4.
- Cookson, P.W. (1992). The ideology of consumership and the coming deregulation of the public school system. *Journal of Education Policy*, 7, 3, 301-310.
- Cousin, O. (1998). *L'efficacité des collèges*. Paris : PUF.
- Crain, R. (1993). New York City's Career Magnet High Schools : Lessons about creating equity within. In E., Rasell, et R., Rothstein, (Eds), *School Choice. Examining the Evidence* (pp. 259-268). Washington : Economic Policy Institute.
- CREDOC-DEP (1992). Les projets d'établissement. Le management au service de l'animation pédagogique. *Les dossiers d'Education et formations*, n°15.
- CREDOC-DEP (1993). L'autonomie de l'établissement. *Les dossiers d'Education et formations*, n°28.
- Crozier, G. (1997). Empowering the Powerful : a discussion of the interrelation of government policies and consumerism with social class factors and the impact of this upon parent intervention in their children's schooling. *British Journal of Sociology of Education*, 18, 2, 187-199.
- Davies, J., & Guppy, T. (1997). Globalization and educational reforms in anglo-american democracies. *Comparative Education Review*, 41, 4.
- Debarbieux, E. (1997). Insécurité et clivages sociaux. *Les annales de la recherche urbaine*, n°75, 43-50.
- Delvaux, B. (1999). Négocier la diversité, une utopie ? In D. Meuret, *La justice du système éducatif*. Louvain : de Boeck.
- Demailly, L. (1991). *Le collège. Crise, mythes et métiers*. Lille : Presses universitaires de Lille, 365 p.
- Demailly, L. (1993). L'évolution actuelle des méthodes de mobilisation et d'encadrement des enseignants. *Savoir*, 1, 25-46.
- Demailly, L., et al. (1998). *Evaluer les établissements scolaires, enjeux, expériences, débats*. Paris : L'Harmattan.

BIBLIOGRAPHIE

- Demailly, L. (1999). L'évaluation au cœur des luttes socio-politiques. *La revue Tocqueville*, XX, 2, 25-44.
- Department for Education and Employment (1999). *Education and training statistics for the United Kingdom*, London : DfEE.
- Derouet, J.L. (1988). Désaccords et arrangements dans les collèges (1981-1986). Eléments pour une sociologie des établissements scolaires. *Revue française de pédagogie*, n°83, 5-22.
- Derouet, J.L. (1992). *Ecole et Justice : de l'égalité des chances aux compromis locaux ?*. Paris : Métaillié.
- Derouet, J.L. (dir.) (2000). *L'école dans plusieurs mondes*. Paris : De Boeck-INRP.
- Derouet, J.L., & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris : ESF-INRP.
- Devineau, S. (1998). *Les projets d'établissement*. Paris : PUF.
- Direction de la Programmation et du Développement (1999). La rénovation du collège. *Note d'information*, n°99.01.
- Du, Y., & Heistad, D. (1999). *School Performance Accountability in Minneapolis Public Schools*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04, 23 p.
- Du Bois, P., Eaton, M., Garet, M.S., & Miller, M. (2000). *Study design and initial findings for a national evaluation of Projects funded by the Magnet schools assistance program*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelle Orléans, 24-28/04, 29 p.
- Dubet, F. (1991). *Les lycéens*. Paris : Le Seuil.
- Dubet, F., Cousin, O., & Guillemet, J.P. (1989). Mobilisation des établissements et performances scolaires. *Revue française de sociologie*, XXX, 235-256.
- Dubet F., Bergounioux A., Duru-Bellat M., Gauthier R-F. (1999). *Le collège de l'an 2000. Débat national sur le collège : résultats et analyse*. Rapport remis à Ségolène Royal Ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire.
- Duru-Bellat, M., & Mingat, A. (1997). *La gestion de l'hétérogénéité des publics d'élèves au collège*. Dijon : Irédu (Cahiers de l'IREDU, 59).

- Duru-Bellat, M., & Mingat, A. (1997). La constitution de classes de niveau par les collèges et ses incidences sur les progressions et les carrières des élèves. *Revue française de sociologie*, XXXVIII, 4, 759-790.
- Dutercq, Y. (2000). *Politiques éducatives et évaluation*. Paris : PUF.
- Echols, F., Mc Pherson, A., & Willms, J. (1990). Parental choice in Scotland. *Journal of Educational Policy*, 5, 3, 207-222.
- Edwards, T., & Whitty, G. (1992). Parental Choice and Educational Reform in Britain and the United States. *British Journal of Educational Studies*, XXXX, 2, 101-117.
- Edwards, T., & Whitty, G. (1994). Parental Choice and School Autonomy : the English Experience. *UNICORN*, 20, 1, 25-34.
- Edwards, T., & Whitty, G. (1997). Specialisation and Selection in Secondary Education. *Oxford Review of Education*, 23, 1, 5-15.
- Elbaum, M., & Marchand, O. (1993). Emploi et chômage des jeunes dans les pays industrialisés : la spécificité française. *Premières synthèses*, n°34.
- Esquieu, B., & Bertrand, F. (1996). L'orientation des élèves au sein de l'enseignement secondaire depuis vingt ans. *Education et formation*, n°48, pp. 59-70.
- Ferrara, D. (1999). *School site autonomy in italian schools*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04.
- Fiske, E.B., & Ladd, H.F. (2000). A distant laboratory. *Education week*, may 17, 2 p.
- Fitz, J., Halpin, D., & Power, S. (1997). Between a rock and a hard place, institutional identity and grant-maintained schools. *Oxford Review of Education*, 23, 1, 17-30.
- Fitz-Gibbon, C., & Stephenson, N.J. (1996). *Inspecting her Majesty Inspectors : Should social science and social policy cohere ?*. Communication à the European Conference on Educational Research, Seville (Spain), 20 p.
- Frey, D.E. (1992). Can privatizing education really improve achievement ? An essay review. *Economics of Educational Review*, 11, 4, 427-438.
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Seuil.
- Fuhrman, S.H., & Ritter, G. (1998). *External Reform provider and Accountability*. University of Pennsylvania, Multigr., 34 p.

BIBLIOGRAPHIE

- Fullan, M. (1991). *The new meaning of educational change*. New York : Teacher college press.
- Fuller, B., & Elmore, R.F. (1996). *Who Chooses, Who Loses ?*. New York : Teachers College Press.
- Gewirtz, S., Ball, S.J., & Bowe, R. (1995). *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham : Open University Press.
- Gibson, A., & Asthana, S. (1999). *Schools, Markets and Equity ; access to secondary education in England and Wales*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04.
- Gibson, A., & Asthana, S. (1999). What's in a number ? *Research Papers in Education*, 15, 2.
- Gissot, C., Héran, F., & Manon, N. (1994). Les efforts éducatifs des familles. *INSEE-Résultats Consommation-Modes de vie*, N°331-332, 253 p.
- Glazerman, S. (1998). *School Quality and Social Stratification : The Determinants and Consequences of Parental Choice*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, San Diego, 13/04.
- Glennan, T.K. (1998). *New American schools after six years*. Rand corporation, 90 p.
- Goldhaber, D. (1996). Public and Private High Schools : Is School Choice an Answer to the Productivity Problem ? *Economics of Education Review*, 15, 2, 93-109.
- Goodell, J.E. (2000). *Effective schools and Restructuring : The case of one urban middle school*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 23 p.
- Gorard, S. (1997). Market Forces, Choice and Diversity in Education ; The Early Impact. *Sociological Research Online*, 2, 3.
- Gorard, S. (1998). The role of nostalgia in school choice. *School Leadership and Management*, 18, 4, 511-524.
- Gorard, S. (1999). Well. That about wraps it up for school choice research' : a state of the art review. *School Leadership and Management*, 19, 1, 25-47.
- Gorard, S. (2000). Here we go again : a reply to "What's in a number" by Gibson et Asthana. *Research Papers in Education*, 15, 2.

- Gorard, S., & Fitz, J. (1998). The More Things Change... The Missing Impact of Marketisation. *British Journal of Sociology of Education*, 19, 3, 365-375.
- Gorard, S., & Fitz, J. (2000). Investigating the determinants of segregation between schools. *Research Papers in Education*, 15, 2.
- Greene, J., Peterson, P., & Du, J. (1996). *The effectiveness of school choice in Milwaukee : a secondary analysis of data from the program's evaluation*. Communication au congrès de l'American Political Science Association, San Francisco.
- Greene, J. (1999). *The racial, economic and religious context of parental choice in Cleveland*. Communication au congrès Communication au congrès de l'Association for Policy Analysis and Management, Washington, 5/11.
- Grisay, A. (1993). Le fonctionnement des collèges et ses effets sur les élèves de sixième et de cinquième. *Dossiers Éducation et formations*, n°32.
- Grisay, A. (1997). Évolution des acquis cognitifs et socio-affectifs au cours des années de collège. *Dossiers Éducation et formations*, n°88
- Grisay, A., & Dethier, A. (1993). Les deux premières années au collège. *Education et formations*, n°34.
- Grissner, D., Flannagan, A., Kawata, J., & Williamson, S. (2000). *Improving student achievement : What NAEP scores tell us ?*. Rand Corporation
- Halpin, D., & Witty, G. (1996). *Quasi-Markets in England and America : A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy*. Communication au congrès de la British Educational Research Association, University of Lancaster, 12-15/09.
- Hargreaves, D.H. (1996). Diversity and Choice in Education : a modified libertarian approach. *Oxford Review of Education*, 22, 2, 131-142.
- Harris, P.B. (1999). *The battle for raising standards : can improvement be mandated*. Communication à la Conférence Européenne de recherche en éducation, Lahti, Finlande, 25 p.
- Heistadt, D. (2000). *Measuring school performance to reward effective programmes in Mineapolis public schools*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 26 p.

BIBLIOGRAPHIE

- Heistad, D., & Spicuzza, R. (2000). *Measuring school performance to improve student achievement and to reward effective programs*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 40 p.
- Henriot- van Zanten, A (1990). *L'école et l'espace local*. Lyon : PUL.
- Henriot-van Zanten, A., Payet, J.P., & Roulleau-Berger, N. (1994). *L'école dans la ville. Accords et désaccords autour d'un projet politique*. Paris : L'Harmattan.
- Héran, F. (1996). Public ou privé, qui peut choisir ?. *Économie et statistiques*, n°286.
- Hess, F.M. (2000). *Letting a thousand flower (and seeds) bloom : the Charter story in Arizona*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04.
- Heyneman, S.P. (1997). Educational Choice in Eastern Europe and the Former Soviet Union : A Review Essay. *Educational Economics*, 5, 3, 333-339.
- Hirvenoja, P. (1999). *Educational policy and school choice in Europe from the Scandinavian perspective*. Communication à la Conférence Européenne de recherche en éducation, Lahti, Finlande, 19 p.
- Hopkins, D., Harris, A., Watling, R., & Bereford, J. (1999). From Inspection to School Improvement ? Evaluating the Accelerated Inspection Programme in Waltham Forest. *British Educational Research Association Journal*, 25, 5, 679-690.
- Howell, W.G., Wolf, P.J., & Peterson, P.E. (2000). *Test-Score Effects of School Vouchers in Dayton, Ohio, New York City and Washington DC*. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, sept.
- Hunter, J. (1991). Which school ? A study of parents' choice of secondary school. *Educational Research*, 33, 1, 31-41.
- IGAEN (1999). *Rapport général de l'IGAEN, année 1999*. Paris : La documentation française.
- IGEN (1993). *Rapport de l'inspection générale de l'Education nationale*. Paris : La documentation française.
- IGEN (1995). *Rapport de l'inspection générale de l'Education nationale*. Paris : La documentation française.

- IGEN (1997). *Rapport de l'inspection générale de l'Education nationale*. Paris : La documentation française.
- IGEN (1998). *Synthèse des rapports de l'inspection générale de l'Education se rapportant au collège*. Paris : La documentation française.
- Izu, J.A., et al. (1999). *The finding and implications of increased flexibility and accountability : an evaluation of Charter schools in Los Angeles Unified School district (LAUSD)*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04.
- Jenks, C. (1972). *Inequality : A Reassment of the Effect of Family and Schooling in America*. New York : Basic Books.
- Johnes, G. (1993). *The Economics of Education*. London : The MacMillan press.
- Johnes, G. (1995). School Management : How much local autonomy should there be. *Educational Management and Administration*, 23, 3, 162-167.
- Johnson, J.F. (1999). *Urgency, Responsibility, Efficacy : A study of successful Texas school districts*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04.
- Karsten, S. (1994). Policy on ethnic segregation in a system of choice : the case of The Netherlands. *Journal of Education Policy*, 9, 3, 211-225.
- Karsten, S. (1998). School autonomy in the Netherlands. *Educational Management and Administration*, 26, 4, 395-405.
- Karsten, S., & Meijer, J. (2001). School based management in the Netherlands. *Educational policy (à paraître)*.
- Keedy, J., & Achilles, C. (1997). The need for school constructed theories inpractice in US school restructuring. *Journal of Educational Administration*, 35, 2.
- Khanna, R., et al. (1999). *The history and practice of reconstitution in San Francisco*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04.
- King, A. (1967). *Organisation et buts de l'enseignement*. Rapport présenté à la conférence mondiale sur la crise de l'éducation, Williamsburg, Virginie.

BIBLIOGRAPHIE

- Ladd, H.F. (1999). The Dallas school accountability and incentive program : an evaluation of its impact on students outcomes. *Economics of Education Review*, 18, 1-16.
- Laderrière, P. (2000). *L'enseignement : une réforme impossible ?*. Paris : L'Harmattan, 390 p.
- Lamdin, D.J., & Mintrom, M. (1997). School Choice in Theory and Practice : Taking Stock and Looking Ahead. *Education Economics*, 5, 3, 211-244.
- Langouet, G., & Léger, A. (1991). *Public ou privé ?*. Publidix.
- Langouet, G., & Léger, A. (1997). *Le choix des familles : école publique ou école privée*. Faber.
- Lauder, H., & Hughes, D. (1999). *Trading in Futures. Why markets in Education Don't Work*. Buckingham : Open University Press.
- Lawler, E.E. (1986). *High Involvement Management*. San Francisco : Josey Bass.
- Lee, E.L., Croninger, R.G., & Smith, J.B. (1994). Parental Choice of Schools and the Social Stratification in Education : The Paradox of Detroit. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 16, 4, 434-457.
- Lee, V., & Bryk, A. (1989). A multilevel model of the social distribution of high school achievement. *Sociology of Education*, 62, 581-593.
- Lee, V.E., & Smith, J.B. (1995). Effects of high school restructuring and size on early gains in achievement and engagement. *Sociology of Education*, 68, 241-270.
- Legrand, A. (1994). *Le système E*. Denoël.
- Leightwood, K., & Menzies, T. (1998). A review of research on School based management. *School Effectiveness and School Improvement*, 9, 3, 233-285
- Lepage, C. (2000). *Rapport sur l'encadrement académique du choix et de l'autonomie des établissements*.
- Levin, H.M. (1992). Market approaches to education : vouchers and school choice. *Economics of Educational Review*, 11, 4, 279-286.
- Levacic, R., & Woods, P. (2000). *The impact of quasi-market and performance regulatin on socially disadvantaged schools*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04.

- Louis, F. (1994). *Décentralisation et autonomie des établissements*. Paris : Hachette éducation.
- Louis, K.S., & van Velzen, B.A.M. (1991). A look at Choice in the Netherlands. *Educational Leadership*, 48, 4, 66-72.
- Louis-Etxeto, D. (1998). La hiérarchisation sociale des lycées. *Revue française de pédagogie*, n°124, 55-68
- Lutz, S. (1996). The impact of school choice in the United-States and the Netherlands on ethnic segregation and equal educational opportunity. *Equity and Excellence in Education*, 29, 3, 48-54.
- MacBeath, J. (1999). *School must speak for themselves*. London : Roulledge, 165 p.
- Macbeath, J., Meuret, D., Schratz, M., & Jakobsen, L.B. (1999). *Evaluation de la qualité de l'enseignement scolaire*. Rapport pour la Commission Européenne, 124 p.
- Maroy, C. (1992). *L'école à la lumière de la sociologie des organisations*. Université catholique de Louvain (Études et documents) 24 p.
- Maroy, C., & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. *Revue française de pédagogie*, n° 130, pp. 73-87.
- Merle, P. (1996). *L'évaluation des élèves*. Paris : PUF.
- Merle, P. (1999). Les indicateurs de pilotage des établissements en France. *La revue Tocqueville*, XX, 2, 45-69.
- Meron, M., & Minni, C. (1995). Des études à l'emploi : plus tard et plus difficilement qu'il y a vingt ans., *Economie et statistique*, n° 283-284, 9-32.
- Meuret, D., Prod'hom, J., & Stocker, E. (1995a). *Les processus de décision dans quatorze systèmes éducatifs de l'OCDE*. Paris : OCDE- CERI, 139 p.
- Meuret, D., Prod'hom, J., & Stocker, E. (1995b). Comparer les structures de décision des systèmes éducatifs : un bilan de l'approche quantitative. In OCDE-CERI, *Mesurer la qualité des établissements scolaires* (pp. 33-58). Paris : OCDE- CERI.
- Meuret, D. (1999a). Introduction. In D., Meuret, *La justice du système éducatif* (pp. 7-16). Paris : de Boeck.
- Meuret, D. (1999b). Rawls, l'éducation et l'égalité des chances. In D., Meuret (dir.), *La justice du système éducatif* (pp. 37-54). Paris : de Boeck.

BIBLIOGRAPHIE

- Meuret, D. (à paraître). A system of equity indicators for educational systems. In W., Hutmacher, N., Bottani, et D., Cochran, (eds), *In pursuit of equity*. Kluwer publishers.
- Miles, K.H., & Darling-Hammond, L. (1998). Rethinking the allocation of teaching resources : some lessons from high performing schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20, 1.
- Ministère de l'Éducation Nationale (1994). Evolution des performances en français et en mathématiques à l'entrée en sixième entre 1980 et 1993. *Note d'information*, n°94-12.
- Ministère de l'Éducation Nationale (1996). Connaissances des élèves en fin de troisième générale, 1984, 1990, 1995. *Note d'information*, n°96-35.
- Miron, G. (2000). *What's public about Charter school : lessons from school reform of three statewide evaluations of CS*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04.
- Moisan, C., & Simon, J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. Rapport de l'inspection générale et de l'inspection générale de l'administration de l'Education Nationale.
- Murat, F. (2000). Evolution des connaissances des élèves en fin de collège. In Insee, *Données Sociales* (pp. 68-71.). Paris : Insee.
- Murillo, F.J., et al. (1999). Políticas de calidad y equidad en el sistema educativo español. *Revista de educacion*, n°319.
- Murphy, J. (1992). School effectiveness and school restructuring : Contributions to educational improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 3, 2.
- Murphy, J., & Beck, L.G. (1995). *School Based Management as School Reform*. Corwin Press, A Sage publication, 216 p.
- Nappi, C.R. (1999). *Why Charter schools ? The Princeton story*. Fordham foundation.
- Nelson, B., & Berman, P., et al. (2000). *The state of Charter schools, Fourth year report*. OERI, US Department of education.
- Newmann, F.M., King, M.B., & Rigdon, M. (1997). Accountability and School Performance : Implications from Restructuring Schools. *Harvard Educational Review*, 67, 1, 41-74.

- Newman, F.M., & Wehlage, G. (1995). *Successful school restructuring*. CORS, University of Wisconsin.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago : Aldine.
- Noden, P. (2000). Rediscovering the impact of marketisation : dimensions of social segregation in England's secondary schools, 1994-1999. *British Journal of Sociology of Education*, 21, 3, 371-390.
- OCDE-CERI (1998). *Regards sur l'éducation*. Paris : OCDE.
- OFSTED (Office for Standard in Education) (2000). *Inspecting Schools, The framework*. London : OFSTED.
- OFSTED-SCAA (School Curriculum and Assessment Authority) (1996). *Standards in public examinations 1975 to 1995*. London : OFSTED.
- Oeuvrard, F. (1984). Etudes sur les disparités entre les collèges publics. *Education et formations*, n°4.
- Paty, D. (1981). *Douze collèges en France*. Paris : La documentation française.
- Payet, J.P. (1994). *Collèges de banlieue*. Paris : Méridiens.
- Payet, J.P. (1997). "Le sale boulot : division morale du travail dans un collège de banlieue. *Annales de la recherche urbaine*, n°75, 19-31.
- Payet, J.P. (1998). La ségrégation scolaire. Une perspective sociologique sur la violence à l'école. *Revue française de pédagogie*, n°123, 21-34.
- Pedrosko, J.M., & Lindle, J.C. (1999). *State mandated school reform in Kentucky : Year three of a longitudinal study*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04, 16 p.
- Pedrosko, J.M. (2000). *Perception of school reform in Kentucky*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 21 p.
- Perier, P. (1996). Enseigner dans les collèges et les lycées. *Les dossiers éducation et formations*, n°61.

BIBLIOGRAPHIE

- Peterson, P., Howell, W., & Greene, J. (1999). *An evaluation of the Cleveland voucher program after two years*. Program on Education Policy and Governance, Harvard University.
- Piketty, T. (1997). *L'économie des inégalités*. Paris : La Découverte (Repères).
- Plaisance, E. (1985). *L'échec scolaire. Nouveaux débats, nouvelles approches sociologiques*. Editions du CNRS, 117 p.
- Plank, S., Schiller, K., Schneider, B., & Coleman, J. (1993). Effects of Choice in Education. In E., Rasell, et R., Rothstein (Eds), *School Choice. Examining the Evidence* (pp. 111-134). Washington : Economic Policy Institute.
- Prost, A. (1986). *L'enseignement s'est-il démocratisé ?*. Paris : PUF.
- Ranjard, P. (1997). *L'individualisme, un suicide collectif*. Paris : L'Harmattan.
- Rasell, E., & Rothstein, R. (Eds) (1993). *School Choice. Examining the Evidence*. Washington : Economic Policy Institute.
- Reay, D., & Ball, S. (1997). Spoilt for Choice : the working classes and educational markets. *Oxford Review of Education*, 23, 1, 89-101.
- Reay, D., & Ball, S. (1998). Making their Minds Up : Family dynamics of school choice. *British Educational Research Journal*, 24, 4, 431-448.
- Reynaud, J.D. (1993). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.
- Rhein, C. (1997). De l'anamorphose en géographie. *Les annales de la recherche urbaine*, n°75, 70-78.
- Richardson, R. (1999). *Performance Related Pay in Schools, an Assessment of the green papers*. National Union of Teachers, 33 p.
- Riley, K., & Rowles, D. (1997). Inspection and school improvement in England and Wales. In T., Townsend, *Restructuring and quality : issues for tomorrow's schools*. Londres : Routledge, 231 p.
- Ritzen, J.M., van Dommelen, J., & de Vijlder, F.J. (1997). School Finance and School Choice in the Netherlands. *Economics of Education Review*, 16, 3, 329-335.

- Robertson, P.J., & Briggs, K.L. Improving schools through school based management : an examination of the process of change. *School Effectiveness and School Improvement*, 9, 1, 28-58
- Rochex, J.Y. (1995). Enseignants en banlieue ou enseignants de banlieue ?. In E. Bautier (dir.) *Travailler en banlieue*. Paris : L'Harmattan.
- Scheurich, J.J. (2000). *State accountability system as a tool for leveraging social justice*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 18 p.
- Scurati, C. (1996). Postcard from an irregular country. *Educational Leadership*, 53, 4, 63-64.
- Skrla, L., Scheurich, J., Johnson, J.F., & Kosschorek, J.W. (2000). *Accountability for equity : Can State policy leverage social justice ?* Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Nouvelles Orléans, 24-28/04, 22 p.
- Slavin, R.E., Madden, N.A., et al. (1996). Success for all : A summary of research. *Journal of Education for Students placed at Risk*, 1, 1, 41-76.
- Smedley, D. (1995). Marketing Secondary Schools to Parents. *Educational Management and Administration*, 23, 2, 96-103.
- Smith, S.S., & Mickelson, R.A. (2000). All that Glitters is not gold : School reform in Charlotte Mecklenbourg. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22, 2, 101-193.
- Soubré, L. (1982). *Décentralisation et démocratisation des institutions scolaires*. Rapport à monsieur le ministre de l'Education nationale, Ministère de l'Education nationale.
- Stoll, L., & Myers, K. (Eds) (1997). *No Quick Fixes*. London : Falmer.
- Summers, A.A., & Johnson, A.W. (1996). The effects of School Based management plans. In Hanushek et Jorgenson, eds., *Improving Americas schools : the role of incentives* (pp. 75-96). Washington : National Academy Press.
- Sykes, G., & Koshimura, M. (1999). *Effects of Market Signals in Education : Early results from a Study of Choice Policy in Michigan*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04.

BIBLIOGRAPHIE

- Teelken, C. (1999). Market Mechanisms in Education : School Choice in the Netherlands, England and Scotland in a Comparative Perspective. *Comparative Education*, 35, 3, 283-302.
- Terrail, J.P. (coord.) (1997). *La scolarisation de la France : critique de l'état des lieux*. Paris, La Dispute.
- Thélot, C. (2000). *Centralisation, décentralisation et performances des systèmes éducatifs*. Conférence aux journées de l'École Doctorale, Dijon.
- Thin, D. (1996). La scolarisation et ses enjeux à Bron. In *Politiques scolaires urbaines*, Programme Rhône-Alpes, 34, Oullins.
- Thrupp, M. (1999). *School Mix and the Unequal Outcome of Educational Markets*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04.
- Tooley, J. (1997a). Choice and Diversity in Education : a defence. *Oxford Review of Education*, 23, 1, 103-116.
- Tooley, J. (1997b). On School Choice and Social Class : a response to Ball, Bowe and Gewirtz. *British Journal of Sociology of Education*, 18, 2, 217-230.
- Toulemonde, B. (1988). *Petite histoire d'un grand ministère, l'Éducation Nationale*. Albin Michel.
- Townsend, T., Clarke, P., & Ainscow, M. (1999). Prospects and problems for school effectiveness and school improvement. In T. Townsend, P. Clarke, et M. Ainscow *Third millenium schools*. Lisse : Swets and Zeitlinger.
- Trancart, D. (1993). Quelques indicateurs caractéristiques des collèges publics : évolution de 1980 à 1990. *Éducation et formations*, n° 35, 3-21.
- Trancart, D. (1998). L'évolution des disparités entre collèges publics. *Revue française de pédagogie*, n° 124, 43-54.
- Trannoy, A. (1999). L'égalisation des savoirs de base : l'éclairage des théories de la responsabilité et des contrats In D., Meuret (Ed.), *La justice du système éducatif* (pp. 55-76). Paris : de Boeck.
- Vandenbergh, V. (1997). Le dispositif institutionnel scolaire belge : un mécanisme hybride alliant l'état et le marché, marqué par la ségrégation entre écoles. *Savoir*, 9, 3-4, 363-375.

- Vandenbergh, V., Dupriez, V., & Zacchary, M.D. (1999). *Is there an effectiveness/equity trade-off ?*. Multigr., GIRSEF-Université de Louvain, 10 p.
- Victoria, J.C. (1994). La organización de los Centros educativos. *Infancia y Sociedad*, n° 25-26, pp. 154-175.
- Vitteriti, J.P. (1999). *Choosing equality : School choice, the Constitution and Civil Society*. Washington (DC) : Brookings Institution Press.
- Walberg, H., et al. (1999). *A taxonomy and analysis of decentralisation in Developed countries*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04, 6 p.
- Walford, G. (1994). *Choice and Equity in Education*. Cassell (Issues in Education).
- Walford, G. (1997). Sponsored Grant-Maintained Schools : extending the franchise ?. *Oxford Review of Education*, 23, 1, 31-44.
- Waslander, S. (1995). Choice, Competition and Segregation : an empirical analysis of a New Zealand secondary school market, 1990-93. *Journal of Education Policy*, 10, 1, 1-26.
- Weick, K. (1976). Educational Organisation as Loosely Coupled System. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Wells, A. S. (1999). Charter schools as a post modern paradox : rethinking social stratification in an age of deregulated school choice. *Harvard Educational Review*, 69, 2, 172-204.
- Wells, A.S., & Oakes, J. (1996). Potential Pitfalls of Systemic Reform : Early Lessons from Research on Detracking. *Sociology of Education*, extra issue, 135-143.
- West, A., Edge, A., & Stokes, E. (1999). *School structures, curricula, assessment and examinations in the UE*. Report for the European Commission, DG22.
- West, A., & Varlaam, A. (1991). Choosing a secondary school : parents of junior school children. *Educational Research*, 33, 1, 22-30.
- Wiggins, A., & Tymms, P. (2000). *Dysfunctional effects of Public Performance Indicator systems : A comparison between English and Scottish Primary Schools*. Paper presented at the European Conference on Educational Research, Edinburgh, 18 p.

BIBLIOGRAPHIE

- Williams, R.C., et al. (1997). Sweeping decentralization of educational decision making authority : Lessons from England and New Zealand. *Phi Delta Kappan*, 78, 8.
- Witte, J.F. (1992). Private school versus public schools achievement : are there findings that should affect the educational choice debate ?. *Economics of Educational Review*, 11, 4, 371-394.
- Witte, J.F. (1996). *Education Choice in America : The Gap between Theory and Practice*. Communication au congrès de la British Educational Research Association, Lancaster, 11-15/09.
- Witte, J.F. (1998). The Milwaukee Voucher Experiment. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20, 4, 229-251.
- Wohlstetter, P., Smyer, R., & Mohrman, S.A. (1994). New boundaries for school-based management : the high involvement model. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 16, 3, 268-286.
- Wohlstetter, P., Wenning, R., & Briggs, K.R. (1995). Charter schools in the US : the question of Autonomy. *Education Policy*, 9, 4, 331-358.
- Wolf, P., Howell, W., & Peterson, P. (2000). *School choice in Washington, DC : an evaluation after one year*. Program on Education Policy and Governance, Harvard University.
- Woods, P. (1996). Choice, Class and Effectiveness. *School Effectiveness and School Improvement*, 7, 4, 324-341.
- Wragg, E.C., et al. (1999). *The role of the Headteacher in addressing the problem of incompetent teachers*. Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal, 19-23/04, 30 p.
- Yair, G. (1996). School organization and market ecology : a realist sociological look at the infrastructure of school choice. *British Journal of Sociology of Education*, 17, 4, 453-471.
- Zanten, A. van (1996). Fabrication et effets de la ségrégation scolaire. In S. Paugam (dir.) *L'exclusion. L'état des savoirs*. Paris : Edition La Découverte.
- Zanten, A. van (1998). Les parents et la régulation des systèmes d'enseignement : l'exemple du choix de l'école en Angleterre. *Les dossiers Éducation et Formation*, n° 101, 93-102.

BIBLIOGRAPHIE

Zanten, A. van (2000). Massification et régulation des établissements d'enseignement : le traitement des publics en difficulté dans les collèges de banlieue. *Année sociologique*, 52, 2.

Table des matières

Le paysage	9
1. L'environnement politique	11
1.1. L'environnement politique à l'étranger	12
1.1.1. Accroître l'autonomie des établissements : l'environnement politique	12
1.1.2. Politiques et débats autour du choix de l'école	24
1.2. L'environnement politique en France	34
1.2.1. L'environnement politique de l'accroissement de l'autonomie des établissements	36
1.2.2. L'environnement politique de l'assouplissement de la carte scolaire ..	38
2. L'environnement théorique	46
2.1. La discussion théorique sur l'autonomie des établissements	47
2.1.1. Les théories économiques	48
2.1.2. Les théories sociologiques	53
2.2. Justifications et controverses théoriques autour du choix de l'école	60
2.2.1. Les économistes et les vertus théoriques du marché	61
2.2.2. Le marché, une référence discutée	66
2.2.3. Les sociologues et le marché... ..	73
3. Les politiques	78
3.1. Les politiques à l'étranger	78
3.1.1. Les politiques d'accroissement de l'autonomie des établissements ...	79
3.1.2. Les politiques de choix de l'école	96
3.2. Les politiques en France	110
3.2.1. Les politiques d'accroissement de l'autonomie des établissements ..	110
3.2.2. Les politiques d'assouplissement de la carte scolaire	116
Le bilan	123
4. Le bilan de l'autonomie des établissements scolaires	127

4.1.	Le bilan des politiques d'autonomie à l'étranger	127
4.1.1.	Ampleur de la mise en œuvre et effets sur le fonctionnement des établissements	127
4.1.2.	Effets de l'autonomie des établissements sur l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs	133
4.2.	Le bilan de l'autonomie en France	166
4.2.1.	Ampleur de la mise en œuvre et effets sur le fonctionnement des établissements scolaires	167
4.2.2.	Effets sur l'efficacité et l'équité du système éducatif	186
5.	Bilan des dispositifs de choix de l'école	196
5.1.	A l'étranger	196
5.1.1.	La réalité des dispositifs : le choix en pratique	197
5.1.2.	Les effets du développement du choix de l'école sur le fonctionnement du système	209
5.1.3.	Les effets du choix sur la satisfaction des usagers, l'efficacité et l'équité du système	216
5.2.	Le bilan de l'assouplissement de la carte scolaire en France	237
5.2.1.	Ampleur de la mise en œuvre, importance des populations concernées	238
5.2.2.	Effets du développement du choix sur le fonctionnement du système et sur l'équité	245
Agenda		257
6.	Directions pour la recherche	260
6.1.	Recherches sur le fonctionnement des établissements scolaires	261
6.2.	Recherches sur l'assouplissement de la carte scolaire	265
7.	Quelques suggestions pour la régulation du système éducatif	268
7.1.	La tutelle d'établissements autonomes	270
7.2.	Faut-il laisser le choix de l'école ?	273
Bibliographie		279
Table des matières		303