



HAL
open science

L'action publique en réponse à la crise de l'école.

Introduction

Valérie Becquet

► **To cite this version:**

Valérie Becquet. L'action publique en réponse à la crise de l'école. Introduction. Valérie Becquet; Alain Vulbeau. L'action publique en réponse à la crise de l'école, Artois Presses Université, pp.7-22, 2015, 978-2-84832-220-9. hal-03147496

HAL Id: hal-03147496

<https://hal.science/hal-03147496>

Submitted on 19 Feb 2021

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.

INTRODUCTION

Valérie Becquet

Parler de crise est courant dans nos sociétés contemporaines, tout comme parler de scandale ou d'affaires. Comme le souligne Edgar Morin dès 1976, « il n'est pas de domaine ou de problème qui ne soit hanté par l'idée de crise : le capitalisme, la société, le couple, la famille, les valeurs, la jeunesse, la science, le droit, la civilisation, l'humanité... » (p. 149). Les usages de ce terme sont pluriels et référés à des situations ou à des objets très différents. Ils renvoient à des états d'incertitude, de risque, de conflit ou encore de manque qui apparaissent déstabiliser les institutions, les acteurs, les pratiques, les représentations et qui appellent une intervention privée ou publique. L'école n'échappe pas à cette tendance. La référence à la crise est présente dans les discours dont elle fait ou est l'objet. Cette question était au cœur du Colloque *Crise et/en éducation. Épreuves, controverses et enjeux nouveaux*, qui a eu lieu les 28 et 29 octobre 2011 à l'université Paris Ouest Nanterre la Défense¹. Deux ouvrages collectifs complémentaires présentent une sélection de communications en étant issues : un premier volume, dirigé par Marie-Anne Hugon et Bruno Robbes : *Des innovations pédagogiques et éducatives en réponse à la crise à l'école* et, ce second volume traitant des rapports entre la crise et l'action publique en éducation². Les neuf chapitres réunis s'attachent à dépasser les constats de crise et à analyser ces rapports à partir d'objets, de niveaux d'analyse et de perspectives théoriques différentes. Cette diversité témoigne de l'intérêt de réfléchir sur ces rapports et, plus spécifiquement sur la construction de l'action publique, sa mise en œuvre et ses effets sur les valeurs, les postures et les pratiques des acteurs collectifs et individuels. En cela, cet ouvrage ne propose pas un modèle univoque d'analyse de la crise, mais ouvre un espace de réflexion pour des recherches futures. Avant d'en présenter le contenu, cette introduction pose quelques jalons sur la manière dont la crise de l'école ou à l'école apparaît dans les travaux en sciences sociales et dont elle croise la construction et la mise en œuvre de l'action publique.

1. La crise comme objet de discours

Les discours sur la crise de l'école sont portés par différents acteurs : les médias, les « défenseurs de l'école » et les « penseurs de l'école » qui participent à leur construction et à leur diffusion. Ils témoignent de la récurrence de ce thème et des exigences, mais aussi des difficultés à penser cette thématique (Caillé, 2006 ; Hedjerassi & Stumpf, 2006). Ils sont des constructions politique et médiatique dont l'analyse met en lumière certaines caractéristiques. Premièrement, ces discours sont récurrents et sont périodiquement mobilisés dans certaines circonstances. Deuxièmement, ils ne s'accompagnent pas nécessairement d'une définition du terme crise. Il est ainsi fait référence à la « crise de l'éducation », la « crise de la gauche enseignante », la « crise de l'institution scolaire et universitaire », la « crise de l'éducation nationale », la « crise de l'éducation », la « crise de l'autorité »,³ etc. Ces discours témoignent de l'existence d'un « consensus dans la non-définition » inhérent à une définition socialement acceptée rendant son usage pratique. Cependant, l'utilisation de ce terme n'est pas uniquement descriptive, mais est également performative et constitue un acte d'imposition d'une représentation et d'une définition de la situation ou du problème. Troisièmement, la référence à la crise s'accompagne d'une dramatisation des situations et des constats qui

¹ Ce colloque a été organisé par l'AECSE et le laboratoire CREF (UPON), avec le soutien du laboratoire Ecole, Mutations, Apprentissages (université de Cergy-Pontoise).

² Cette thématique correspondait à l'axe 4 de l'appel à communications : Crise, action publique, ajustements et arrangements locaux.

³ Sur ce dernier exemple, voir Robbes, 2011.

oriente leur appréhension et leur compréhension. Ces caractéristiques du discours sur la crise de l'école ne sont pas propres à cet objet, mais apparaissent constitutif du registre de la crise (Henry, 2000 et 2004).

Hedjerassi et Stumpf pointent le rôle des médias dans la construction du discours sur la crise de l'école ou sur la crise de l'éducation. Ils rappellent également qu'ils ne sont pas les seuls acteurs y contribuant. Ainsi, ils insistent sur le fait que ce discours est construit et relayé par divers entrepreneurs de morale que sont le personnel politique et les décideurs publics lorsqu'ils formulent leurs propositions de réforme, mais aussi par les professionnels et les spécialistes de l'éducation. Le discours de la crise, tout comme le discours de la nouveauté en réponse à la crise, permet de rendre acceptables les propositions des pouvoirs publics aux différents échelons territoriaux (Lascoumes & Le Galès, 2004). Ce discours est en cela l'objet d'une lutte de qualification entre des acteurs aux positions et aux intérêts hétérogènes. Cette lutte rend difficile la discussion sur le caractère approprié du terme, la déconstruction de ce qu'il désigne et la compréhension de ce qu'il recouvre. Comme le soulignait Edgar Morin (1976), « cette notion en se généralisant s'est vidée de l'intérieur » (p. 149). Pourtant, elle comporte un sens identifiable auquel il serait nécessaire de revenir pour analyser les contextes et les faits qui y sont référés. Dans son étymologie latine (*crisis*), elle est une « période de changement non maîtrisé perçu péniblement » et synonyme de chute, d'ébranlement, de désarroi, d'incertitude, etc., et dans son étymologie grecque (*Krisis*), elle constitue un moment de rupture appelant un jugement et une décision qui s'inscrit dans un processus et suppose d'objectiver la situation et de définir des critères de décision (Pesce, 2011 ; Rey, 2005). Les discours sur la crise insistent plutôt sur sa dimension négative, voire destructrice, alors que la compréhension des phénomènes qu'elle recouvre, de leurs origines et des liens avec l'action publique invite à tenir compte de la dynamique de la crise. À ce titre, Bernard Charlot, dans son ouvrage *L'école en mutation : crise de l'école et mutations sociales* (1987, p. 27-32), proposait de distinguer trois grands usages de ce terme. Un premier renvoie à la rupture de l'équilibre au sein d'un système qui « perturbe son fonctionnement et sa reproduction ». Cette situation est perçue comme une crise, car elle advient au sein d'un système pensé comme achevé ou perçu comme dynamique. Un deuxième traduit une « résistance à la modernité », la crise résultant de « l'opposition entre des formes du changement (technologiques, économiques et sociales) et les forces d'inertie (structures, organisations, comportements) qui peuvent être qualifiées d'archaïsmes, de corporatismes ou de routines ». Enfin, un troisième correspond à une exacerbation résultant de contradictions entre la « destruction des conditions antérieures de production et de vie sociale » et « l'émergence de nouvelles formes de production de vie sociale » qui ne peuvent être résolues. Si ces trois usages se croisent dans les discours sur la crise de l'école, ils méritent d'être distingués, car ils ne recouvrent pas les mêmes représentations et situations et ne suscitent pas, en termes de résolutions, les mêmes attentes et, dans le cas de l'action publique, les mêmes décisions et interventions. Dans le premier cas, la résolution de la crise passe par le rétablissement d'un équilibre antérieur ou par le traitement de l'inadaptation du système à l'environnement culturel, social et économique. Dans le deuxième cas, elle repose sur des offres d'innovations visant à remédier aux inerties et, dans le troisième, sur la prise en compte des contradictions sociales qui traversent l'école et ont des effets sur sa légitimité et leur éventuelle résolution.

2. Déconstruire les références à la crise

La référence à la « crise » est également présente dans les travaux des chercheurs en sciences sociales. Ces travaux pointent ses usages et en soulignent les limites, voire les effets négatifs. Ils s'attachent également à déconstruire ce que ces usages recouvrent et révèlent des évolutions et du fonctionnement actuel de l'école.

Premièrement, c'est l'ancienneté du discours sur la crise de l'école qui est souligné. Si, tout au long de son histoire, l'école a été l'objet de débats très vifs sur ses objectifs, ses programmes et son organisation, les « querelles scolaires » n'étaient nécessairement pas considérées comme des symptômes d'une crise de l'école. C'est principalement à partir des

années 1960, avec la démocratisation scolaire, que ce discours surgit (Charlot, 1987 ; Isambert-Jamati, 1970) et qu'il perdure depuis (Caillé, 2006 ; Poupeau & Garcia, 2006). Comme le souligne Bernard Charlot, il aurait émergé en période de croissance économique puis aurait été accentué par la crise économique : « l'école en crise dans la Crise » (p. 25). Son ancrage progressif dans le vocabulaire en a fait un *topos* particulièrement performatif, mais qui interroge ce qu'il recouvre comme réalités. Il conduit même à douter de l'intérêt de l'employer pour saisir ce qu'il se trame autour de l'institution scolaire. La crise serait à la fois évidente et insaisissable (Charlot, 1987).

Deuxièmement, le discours sur la crise de l'école apparaît saturé et contradictoire. « Tout semble avoir déjà été dit sur la question. Tout et son inverse » rappelle Bernard Charlot (1987, p. 9). Les usages du terme « crise » sont brouillés : alors que ce terme peut légitimement qualifier des états ou des situations, son emploi sans précaution affaiblit sa signification et contribue à le transformer en un lieu commun dénoué de toute portée analytique. Il serait tellement chargé de connotations multiples et peu contrôlables qu'il ne pourrait être considéré comme un concept scientifique pertinent pour saisir et analyser des situations ou des événements. Comme le souligne Emmanuel Henry au sujet des termes « crise », « affaire » et « scandale » employés pour qualifier des situations problématiques ou présentées comme telles, « ces trois notions de par leur polysémie et les multiples usages sociaux dont elles sont l'objet, ne sont pas un bon point de départ pour la construction de concepts sociologiques rigoureux » (Henry, 2000, p. 6). Leur usage supposerait de définir des critères pour qualifier ce qui en relève ou pas. Or, des objets comparables d'un point de vue de leur gravité ou de leurs conséquences ne sont pas tous constitués « en crise » : « la question de la pollution atmosphérique, par exemple, resurgit périodiquement dans le débat public sans pour autant se constituer en crise majeure ni susciter de mobilisations particulières ; il en est de même pour les conséquences sanitaires du tabac, de l'alcoolisme ou des accidents de la route qui n'apparaissent à aucun moment publiquement comme des "affaires" » (Henry, 2000, p. 5). De telles remarques concernent également la réflexion sur l'éducation et sur l'école (Giust-Desprairies & Lévy, 2010). De plus, les usages de ce terme ont plusieurs effets : d'une part, ils sont porteurs de « vues trop générales et homogénéisantes » et de « stigmatisations à la limite caricaturales » (Hedjerassi & Stumpf, 2006, p. 99) et, d'autre part, ils tendent à faire de la « crise » une « nature normale de l'école » (Dubet, 1991, p. 15). Il en résulte « une image obsédante de la crise » (Dubet & Martucelli, 1996, p.6) et un « sentiment fort de crise à l'école » (Dubet, 2010, p.131), mais aussi une tendance à associer les évolutions et les difficultés de l'école à une crise de la société, les premières étant la cause ou l'effet de la seconde (Caillé, 2006 ; Develay, 1996 ; Joshua, 1999). Ainsi, les difficultés que rencontre l'école seraient « à chercher, non seulement du côté du système d'éducation lui-même, mais aussi dans ce qui est à l'œuvre à l'intérieur de la société française, et plus généralement dans la crise de sens qui l'affecte » (Giust-Desprairies & Lévy, 2010). Cependant, derrière cette critique du terme et de ses usages, voire l'affirmation du « refus de céder au discours de la crise et de la décadence » (Dubet, 2002), certaines évolutions et réalités scolaires susceptibles d'être considérées comme des objets de crise sont citées (Caillé, 2006 ; Charlot, 1987 ; Dubet, 2010 ; Mabilon-Bonfils & Saadoun, 2008). La crise serait multidimensionnelle (Caillé, 2006). Il s'agit alors de repérer des arguments, des indices, des symptômes qui permettraient de décrire, de préciser et de qualifier ce que recouvre l'emploi de ce terme. Pour en comprendre la dramaturgie, il importe de s'intéresser aux changements ou aux mutations qu'a connus et que connaît l'école et de les mettre en perspective avec celles de la société au sein de laquelle elle est inscrite.

Plusieurs auteurs mettent en regard le modèle scolaire, ses valeurs, ses finalités comme son organisation, invitant à adopter une perspective historique pour saisir la situation actuelle, et les demandes politiques, sociales et économiques adressées à l'école (Caillé, 2006 ; Charlot, 1987 ; Dubet, 2010 ; Isambert-Jamati, 1970 ; Terrail, 2005). Derrière le qualificatif de crise se repèrent des contradictions ou des tensions qui peuvent ponctuellement faire « crise », mais qui en fait interrogent le modèle scolaire dans ses fondements mêmes. Ainsi, Jean-Pierre Terrail indique, au sujet du modèle de l'école unique, que s'il peut actuellement être considéré comme en crise, c'est en fait « l'idée d'une seule école pour tous [qui] a toujours fait

problème ». Selon lui, « l'état de crise, en ce sens, ne caractériserait pas spécialement le moment présent, il serait consubstantiel à l'école unique, affectée comme par nature d'une sorte d'instabilité permanente ». (Terrail, 2005, p. 10). Lise Demailly (1991) faisait un constat proche quelques années avant en précisant que le collège « unique » est une réalité sociale complexe fondée sur « la contradiction technique entre les nécessités de déségrégation et de brassage d'une part, de différenciation d'autre part » et est progressivement devenu le « lieu d'une triple crise ». De son côté, Bernard Charlot considère qu'« il n'y a rien à faire pour résoudre la crise de l'école dans la société actuelle, car cette "crise" n'est pas un déséquilibre passager, mais la forme d'existence du système scolaire dans la société bourgeoise moderne » (Charlot, 1987, p. 171).

3. Ce qui ferait crise ou serait en crise

Sans entrer dans les détails des travaux sur l'école et sur l'éducation et de leurs apports, il est possible de repérer une série d'« objets de crise » ou d'objets liés au constat de crise. Ces objets sont particulièrement intéressants à repérer, car ils sont tous enserrés dans de l'action publique. Trois ensembles de constats peuvent être cités⁴.

Le premier ensemble de constats renvoie à la question du sens de l'école et interroge le modèle d'éducation sur lequel a historiquement été construit le modèle scolaire ou la forme scolaire. Ce modèle de référence est celui de l'école républicaine de la 3^e République. Il est généralement cité pour pointer sa perte ou son effacement et considérer, avec une certaine nostalgie, la nécessité d'y revenir. La force de ce modèle réside dans l'affirmation d'un lien consubstantiel entre l'école et la société. Comme le souligne François Dubet, il existe un « sentiment que la nation, la société et la république ont été fabriquées par l'école » (2010, p. 132) et plus globalement, que l'école dans ses finalités et sa structuration est le reflet de l'action de l'État. Cette interpénétration confère à l'institution scolaire un rôle central, généralement idéalisé, dans le fonctionnement de la société et le maintien des institutions qui la régissent (Caillé, 2006 ; Isambert-Jamati, 1970 ; van Zanten, 2004 et 2006). Or, ce modèle de référence ne serait plus approprié aux réalités contemporaines. Le sentiment de perte de sens serait alors à mettre en perspective avec « l'effacement ou le craquement des structures et principes fondateurs de sens, réel ou mythifié de l'école de la 3^e République » (Hedjerassi & Stumpf, 2006, p. 101). Ce principe se retrouve dans le constat d'un affaiblissement du « programme institutionnel ». Défini comme « le processus social qui transforme des valeurs ou des principes en action et en subjectivité par le biais d'un travail professionnel spécifique et organisé », il repose sur des principes et des valeurs qui « orientent directement une activité spécifique et professionnelle de socialisation conçue comme une vocation, et quand cette activité professionnelle a pour but de produire un individu autonome et un sujet autonome » (Dubet, 2002, p. 24). Ce modèle de socialisation qui visait à former des « croyants », non plus en l'Église, mais en la République, est un idéal qui apparaît aujourd'hui fragilisé dans ses fondements, ses mises en œuvre et ses effets. L'incitation à « révéler des valeurs » et à y adhérer éthiquement et intellectuellement inhérente à une institution éducative (Isambert-Jamati, 1970) serait en manque de supports permettant son effectivité. Ses traductions techniques, qu'il s'agisse de la « culture scolaire » ou de « l'école unique », connaîtraient le même sort, la première réduite à ce qu'il « faut savoir pour réussir dans la vie » n'aurait plus qu'une « légitimité instrumentale » (Dubet, 2010) et la seconde, n'ayant pas rempli les objectifs qui lui étaient assignés, connaît des dysfonctionnements. Ce premier ensemble d'éléments autour de la vocation de l'institution scolaire constitue un « objet de crise ».

Le deuxième ensemble de constats y est nécessairement lié, mais focalise l'attention sur l'accès aux différents échelons scolaires, sur les parcours scolaires et sur l'expérience des élèves. La structure des publics scolaires et les usages de l'école sont également l'objet de nombreuses analyses auxquelles sont adossés les discours sur la crise, mais aussi des analyses

⁴ D'autres constats pourraient être cités. Voir à ce sujet le numéro « Penser la crise de l'école » publié en 2006 par la *Revue du MAUSS*.

qui pointent des difficultés sources de « crises ». Ce sont les effets de la transformation des régimes de scolarisation conduisant progressivement au principe d'unicité de traitement de la population, à savoir « l'école unique », mais aussi ceux des demandes socio-économiques adressées à l'école, qui sont généralement mis en avant pour montrer que l'école est désormais traversée par le paradoxe entre égalité des chances et sélection ou ségrégation scolaire (Terrail, 2005). Le profil des entrants fait l'objet de nombreux commentaires : les « nouveaux » publics sont considérés par la négative. Comme le souligne François Dubet, « il entre dans l'école des élèves "non croyants" c'est-à-dire des élèves qui ne jouent pas le jeu de l'école » (2010, p. 133), mais il entre aussi des élèves ayant d'autres caractéristiques sociales et culturelles généralement appréhendées comme des problèmes potentiels pour l'école (Bautier & Rochex, 1998). Si l'attention se focalise sur la « crise de l'adolescence », elle se centre également sur ces élèves *a priori* non conformes. Au-delà, ce sont aussi l'éclatement des sociabilités et la multiplication des référents identitaires des élèves qui interrogent les exigences de conformité scolaire et freinent les ralliements attendus (Barrère, 2011 ; Mabilon-Bonfils & Sadounn, 2008). L'expérience des élèves, mais aussi l'hétérogénéité des expériences proposées et vécues, est également mise en avant pour signifier des difficultés. L'école ne serait pas accueillante et susciterait des crises de motivations ou de vocation et des sentiments de mépris, dont l'absentéisme, le décrochage, les comportements des élèves seraient le miroir grossissant. Ces expériences seraient également traversées par les processus de sélection sociale qui sont désormais inscrits dans le fonctionnement même de l'école (Dubet, 2010b ; Duru-Bellat, 2006). Prise entre ouverture et sélection sociales, l'école produit des « gagnants » et des « perdants », ce dont les élèves ont pleinement conscience. Cette production oriente leur expérience, voire la définit, fait reposer les résultats scolaires sur les individus, élève comme parents, et oriente également leur sortie du système scolaire et leur entrée sur le marché du travail (Dubet, 2010 ; Terrail, 2005). L'école serait alors de plus en plus soumise à des principes de concurrence conduisant les élèves comme les parents à se mobiliser et à développer des usages instrumentaux de l'école éloignés des principes universels en régissant les fondements. Ces principes pousseraient également les établissements scolaires à se positionner sur le marché scolaire et à opérer leurs propres régulations pour « gagner » ou « ne pas perdre » leur place et leur légitimité.

Le troisième ensemble de constats concerne les métiers et les identités professionnelles (Demailly, 1991 ; Perez-Roux, 2012). Ils sont appréhendés sous plusieurs angles. Il est tout d'abord question de la formation des enseignants dont l'organisation et le contenu ont connu une série de transformations en référence à la définition des métiers et la professionnalisation. Les attentes sociales à l'égard des enseignants, différentes entre le premier et le second degré, tout comme les conditions d'exercice du métier ou encore la nécessité d'un renouvellement du corps enseignant, introduisent dans la formation des dynamiques spécifiques et non nécessairement cohérentes entre elles. D'autres travaux portent sur l'attractivité du métier, sur les conditions d'entrée dans la fonction et montrent notamment que les « nouveaux entrants » n'ont pas nécessairement le même profil et la même « vocation » que les générations antérieures (Rayou & van Zanten, 2004). En revanche, ces jeunes enseignants partagent avec leurs collègues des contextes d'exercice qui interrogent leurs professionnalités et leur identité et les invitent ou les obligent à opérer des ajustements techniques et relationnels pour exercer leur fonction (Barrère, 2002). Ces ajustements sont souvent référés aux transformations des publics, mais elles renvoient également aux interventions publiques qui introduisent de nouvelles procédures de gestion, donnent une place plus importante aux chefs d'établissement, produisent de multiples dispositifs ou inventent de nouveaux acteurs pour prendre en charge des difficultés de différentes natures. Ils interrogent la liberté d'action des enseignants au sein de leurs classes et peuvent déboucher sur des résistances individuelles, voire collectives même si les syndicats ne semblent plus jouer un rôle aussi important dans la régulation du métier et des conditions de travail (van Zanten, 2006).

4. Crise et action publique

Tous ces éléments sont à mettre en perspective avec les transformations de la construction des politiques publiques ainsi que des orientations sociales et techniques qui les constituent (Mons, 2007 ; van Zanten, 2004 et 2006). Agnès van Zanten insiste sur l'affaiblissement du modèle centralisé et bureaucratique qui reposait sur des piliers idéologiques comme la laïcité et l'égalité et régulait le fonctionnement de l'école, et constate que les caractéristiques du modèle actuellement en train d'émerger ne sont pas très claires. D'un point de vue des valeurs, celles du nouveau management public, qu'elles soient instrumentales comme l'efficacité ou expressives comme « l'élève au centre » ou la reconnaissance de l'utilisateur, ne semblent pas suffisamment ancrées pour opérer une modification du modèle de référence. Et, d'un point de vue de la construction et de la mise en œuvre de l'action publique, les politiques d'éducation seraient prises entre le maintien d'une régulation « par le haut » et l'accroissement d'une régulation « par le bas » à travers les processus conjoints de déconcentration, de décentralisation et de territorialisation. De plus, le développement de procédures contractuelles et la reconnaissance de la place des usagers, élèves comme parents, multiplieraient les acteurs susceptibles d'intervenir (van Zanten, 2006).

En cela, le lien entre l'instrumentation publique des questions d'éducation et les discours sur la crise de l'école ou les objets de crise mérite d'être examiné. Sans entrer dans le détail des approches théoriques, l'analyse de la construction de l'action publique, en particulier le repérage de ses étapes et de leurs agencements, permet d'appréhender leur place ou leur rôle. Bien que l'action publique ne soit pas élaborée de manière linéaire (Hassenteufel, 2008), le modèle d'analyse séquentielle de James Anderson permet de situer aisément les références à la crise. Cinq séquences sont distinguées : la mise à l'agenda de la politique publique (*policy agenda*) qui correspond aux problèmes qui reçoivent une forte attention de la part des autorités publiques ; la formulation d'une politique publique (*policy formulation*) au processus d'élaboration de solutions pertinentes et acceptables pour traiter le problème pris en charge par les autorités publiques ; l'adoption d'une politique publique (*policy adoption*) au choix d'une solution endossée par les autorités publiques ; la mise en œuvre (*policy implementation*) à l'application par l'administration et, enfin l'évaluation (Hassenteufel, 2008, p.30). La « crise » comme moment ou comme objet paraît pouvoir principalement, mais non exclusivement, être située au niveau de la première séquence, celle de la mise à l'agenda, ou au niveau de la quatrième séquence, celle de la mise en œuvre.

Dans le premier cas, la « crise » rend l'action publique nécessaire. Elle médiatise et circonscrit « des problèmes auxquels les autorités prêtent attention » ou doivent prêter attention (*problems streams*). L'objectif est qu'elles mettent à la disposition des « solutions d'action publique disponibles et qui sont susceptibles d'être prises en charge par les acteurs des politiques publiques » (*policy stream*) et déterminent des conditions politiques (*political stream*) (Kingdom, 1984). C'est la conjonction entre ces trois flux qui constitue une « fenêtre d'opportunité » et débouche sur une décision publique : « un problème est reconnu, une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes » (p. 174). Ainsi, la « crise » constitue un « épisode à forte publicité » qui place « le personnel dirigeant dans une situation où il a à répondre dans l'urgence à un problème constitué comme prioritaire » (Henry, 2004, p. 289). Cette action peut être présentée comme une « réponse » au problème (*problem-solving*) et est parfois accompagnée d'un discours de nouveauté permettant de légitimer l'action des décideurs et la teneur des propositions (Lascoumes & Le Galès, 2004). Cependant, cette « réponse » est un artefact politique ou un « coup politique » (Dobry, 1987). Les décisions s'inscrivent en fait dans des dynamiques déjà à l'œuvre, mais bénéficient des effets de déstabilisation des conjonctures critiques (Dobry, 1987).

Dans le second cas, la « crise » est une conséquence de l'action publique. Les mesures prises ou les dispositifs proposés, tout comme les conditions de leur mise en œuvre, ont des effets plus ou moins importants et plus ou moins différents sur les organisations et les acteurs concernés, qui peuvent être à l'origine de « crises ». La distinction, certes un peu rapide, entre ces deux agencements de la crise et de l'action publique, permet de clarifier les références qui y sont faites dans les discours et de spécifier les objets qui y sont associés. Dans cette

perspective, les chapitres réunis dans cet ouvrage ont été classés selon deux critères : les types de dispositifs publics créés et leur rapport à la crise.

4.1. Changer les pratiques ou créer de nouveaux acteurs

Premièrement, les contributions peuvent être différenciées en fonction des objets étudiés avec, d'un côté, des dispositifs qui visent à intervenir sur les pratiques des acteurs de l'éducation ou à leur proposer ou imposer d'autres modalités de travail et, de l'autre, des dispositifs qui visent à créer de nouveaux acteurs ou changent les conditions de formation ou de travail des acteurs. Les tierces fonctions se sont en effet multipliées afin d'« épauler », de « décharger », d'« accompagner » les professionnels de l'éducation. Dans les deux cas, les dispositifs sont référés à des objets de crise, sont porteurs d'objectifs spécifiques et sont adossés, y compris lorsqu'ils s'inscrivent dans des continuités d'intervention et de régulation, à un discours de la nouveauté pour mieux en légitimer le recours. En mêlant des « composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit) et sociales (représentation, symbole) », ils opèrent une problématisation particulière de l'enjeu qu'ils traitent et définissent « des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 12). Les orientations de l'instrumentation publique des objets de crise dans l'institution scolaire se retrouvent dans les chapitres réunis. D'un côté, les contributions de Yoann Adler sur l'assouplissement de la carte scolaire, d'Azzedine Si Moussa sur l'accompagnement personnalisé, de Cyrille Morin sur l'accompagnement à la scolarité, de Benoist Jolly sur les centres éducatifs fermés et de Jean Biarnes et coll. sur le programme de Réussite pour tous en Île-de-France portent plutôt sur des dispositifs techniques. De l'autre, les contributions de Gisèle Jean sur la formation des enseignants, de Laurence Thouroude sur les assistants d'éducation et de Keveen Carreras sur les équipes mobiles de sécurité (EMS) se centrent davantage sur des intervenants, des métiers et des identités professionnelles. Si cette différenciation des dispositifs en fonction du type de techniques qu'ils privilégient, des procédures d'un côté et des professionnalités ou des acteurs de l'autre, permet de situer les modes d'intervention publique, leurs caractéristiques, tout comme leurs mises en œuvre dans les établissements, témoignent d'une intrication forte entre ces deux entrées.

Deuxièmement, les chapitres peuvent être distingués en fonction de la position de la référence à la crise dans la construction et la mise en œuvre de l'action publique.

4.2. De l'action publique en « réponse » à la crise

D'un côté, plusieurs chapitres portent sur les décisions publiques qui sont présentées ou positionnées comme « une réponse » à la crise. Ce sont les chapitres de Jean Biarnes et all., d'Azzedine Si Moussa, de Laurence Thouroude et de Keveen Carreras, les deux premiers portant davantage sur des procédures et les deux autres sur acteurs. Ainsi, Jean Biarnes et all., dans *Le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre le décrochage scolaire : l'exemple du programme de Réussite pour tous en région Île-de-France*, présentent la manière dont une collectivité territoriale décide d'intervenir dans un domaine relevant généralement des politiques éducatives nationales, la lutte contre l'échec scolaire. En proposant de soutenir des lycées volontaires, elle investit un problème public qui fait « crise » dans et hors de l'institution scolaire. Si cette contribution pose la question plus générale de la territorialisation de l'action publique, elle vise également à pointer l'émergence d'acteurs publics qui jugent pertinent de se saisir de questions vives. La contribution d'Azzedine Si Moussa, *L'aide personnalisée à l'école primaire : une réponse à une « crise » pédagogique ?*, porte également sur la prise en charge de l'échec scolaire. L'accompagnement éducatif mis en place à la rentrée 2008, en même temps que la semaine de quatre jours dans les écoles primaires, relève des dispositifs publics récemment développés visant à intervenir de manière plus individualisée auprès des élèves rencontrant des difficultés. En privilégiant une configuration pédagogique spécifique, un maître se chargeant d'un petit groupe d'élèves sur

le temps scolaire, il est présenté comme une « réponse » à « l'échec du système éducatif dans la gestion pédagogique de la difficulté scolaire ». L'auteur examine ainsi la « crise pédagogique » que révèle ce type de dispositif interne à l'école dont les difficultés cognitives et comportementales des élèves sont l'expression, analyse sa mise en œuvre et le met en perspective avec les dispositifs qui externalisent cette prise en charge des difficultés comme l'accompagnement scolaire étudié dans cet ouvrage par Cyrille Morin.

De son côté, la contribution de Laurence Thouroude, *Conflits à répétition en milieu scolaire et paradigme de l'entre-deux*, porte sur la gestion des conflits par les assistants d'éducation dans les collèges. Les assistants d'éducation ont remplacé en 2003 les aides-éducateurs qui étaient chargés de prévenir et de gérer les conflits et les violences. L'auteur rappelle que la création de ces intervenants à partir des années 1990 témoigne d'une « impuissance de l'école face à l'érosion de l'autorité éducative » et qu'ils apparaissent être la « première forme de réponses externalisées données par l'institution pour décharger les professionnels en place d'une tâche considérée comme dévalorisante, ou même en dehors du champ de la professionnalité enseignante ». Ces réponses publiques visant à prendre en charge les conflits au sein des établissements scolaires en créant de nouveaux intermédiaires situés « entre » les professionnels de l'éducation, principalement les enseignants et les conseillers principaux d'éducation, se sont multipliées au cours des années. Les assistants d'éducation s'inscrivent dans la continuité des aides éducateurs. Si la contribution de Laurence Thouroude rappelle cette tendance de l'action publique à recourir à des « tiers » pour réguler des situations, elle pointe également leur fragilité inhérente à leur absence de formation, leur identité professionnelle floue, leur précarité, mais aussi leur position et leur exposition au sein de l'établissement scolaire. Ainsi, pour faire face aux situations conflictuelles, les assistants d'éducation doivent mobiliser leurs ressources personnelles et bénéficier d'un cadre institutionnel solide, c'est-à-dire au sein duquel existe un « soutien mutuel entre les membres de l'équipe et la cohérence dans l'application des règles de vie ». Enfin, le chapitre de Keveen Carreras, *Les EMS entre alerte et gestion de crise, un dispositif de vigilance et d'action*, fait écho à celui de Laurence Thouroude. La création de ces équipes en 2009 dans le cadre du Plan de sanctuarisation des établissements publics locaux d'éducation (EPLE) s'inscrit dans les politiques publiques sécuritaires en direction des établissements scolaires progressivement mises en place à partir des années 1990. Comme les assistants d'éducation, ces équipes sont des acteurs intermédiaires. Elles ont la spécificité d'être mixtes tant dans leur composition que dans leurs orientations : composées sur la base d'un partenariat entre le ministère de l'éducation et le ministère de l'intérieur, elles comportent une dimension éducative et une dimension sécuritaire. La référence à la crise est directement présente dans la définition des équipes mobiles de sécurité. Comme les assistants d'éducation, ces équipes « occupent un espace interstitiel ». L'auteur souligne que « l'activité des EMS commence là où s'arrête la mission spécifique d'encadrement scolaire du conseiller principal d'éducation au sein de l'établissement, et s'arrête là où commence la mission pure de sécurité publique de la police nationale ou de la gendarmerie ». Cette position n'est d'ailleurs pas sans conséquence sur la définition de leur champ de compétences, leur activité et les moments où ils sont sollicités par les chefs d'établissement pour intervenir.

4.3. De l'action publique « source » de crises

Plusieurs chapitres portent sur les effets de l'action publique et, en particulier, sur les « crises » ou les situations critiques qu'elle génère. La crise est alors appréhendée comme une « conséquence ». Les contributions de Yoann Adler, de Benoist Jolly, de Cyrille Morin et de Gisèle Jean se situent davantage dans cette perspective.

Les décisions publiques prises en réponse ou en référence à la « crise » ont des effets sur les institutions, en ce qu'elles peuvent conduire à en créer, en ce qu'elles impliquent les institutions existantes, celles-ci étant chargées de la mise en œuvre ou étant concernées par les effets indirects, collatéraux ou bien pervers de la décision. En cela, l'action publique peut introduire des modifications des territoires et des juridictions d'intervention des institutions

éducatives. Les établissements scolaires sont directement concernés par ces mouvements. C'est ce que met en évidence la contribution de Yoann Adler, *Assouplissement de la carte scolaire et crise d'effectifs dans un collège RRS de banlieue. Quelles régulations apportées par les différents acteurs ?*, qui s'intéresse aux effets de la décision prise en 2007 d'assouplir la carte scolaire sur les effectifs d'un collège en réseau de réussite scolaire, et aux réponses apportées par l'établissement. Cette décision publique visait à traiter la question du libre choix de l'école, de la mixité sociale au sein des établissements et des parcours scolaires, mais sa mise en œuvre a conduit des établissements scolaires déjà fragiles à ajuster leur fonctionnement pour faire face à l'évolution des flux d'élèves. Ces ajustements visent à éviter la « crise », en particulier les conséquences des choix des familles sur les effectifs, mais ils peuvent être source de « crise » interne, en particulier sur le fonctionnement de l'établissement et sur ses ressources. D'autres types d'établissements connaissent des situations de « crise » liées à leur fonctionnement. Ainsi, le chapitre de Benoist Jolly, *Des temps pédagogiques « hors les murs », en réponse à la crise. L'exemple des « sorties de dégagement » au sein d'un centre éducatif fermé de la PJJ*, montre qu'au sein de ces établissements créés pour accueillir des mineurs récidivistes, des conflits liés à la situation d'enfermement surgissent. Le dispositif « centre éducatif fermé » vise à prendre en charge un problème social, mais, compte tenu de ses exigences de « remédiation cognitive et de normalisation des comportements », il est producteur d'incidents qui obligent les professionnels à trouver des solutions. Si les professionnels disposent d'un ensemble d'outils pour intervenir (sanctions éducatives internes et recours à l'autorité des magistrats), ils mobilisent également une technique qui n'est pas inscrite dans le cahier des charges : les « sorties de dégagement » dont l'objectif est d'extraire ponctuellement les mineurs de la situation d'enfermement afin de réguler les conflits qui en résultent.

Les effets des dispositifs publics sur la position et le travail des acteurs se retrouvent également dans le chapitre de Cyrille Morin, *Entre politiques éducatives locales, stratégies éducatives familiales et réforme de la prise en charge de difficultés d'apprentissage : une crise de l'accompagnement scolaire*. L'auteur revient sur la création de l'accompagnement scolaire au début des années 1980 et sur les objectifs qui étaient assignés à ce dispositif : la prise en charge de l'échec scolaire par des acteurs extérieurs aux établissements scolaires. Il en a résulté des mises en œuvre très hétérogènes que la charte et le guide de l'accompagnement à la scolarité validés par plusieurs ministères visaient à réguler. Cyrille Morin cherche à mettre en évidence que ce dispositif est « en crise » non seulement compte tenu de l'hétérogénéité des mises en œuvre, mais aussi du fait qu'il implique des acteurs ayant des ressources et des intérêts différents. Ainsi les acteurs familiaux, associatifs et institutionnels, mais aussi les bénéficiaires directs que sont les élèves, expriment des attentes spécifiques, voire des antagonismes. Ces éléments interrogent la « raison d'être » et le sens de l'accompagnement. Ils ont des effets sur le travail des intervenants et leur identité professionnelle.

Ainsi, l'intervention publique qui s'attache à traiter une situation de « crise » peut également être à l'origine de crises identitaires et pratiques. Si les contributions le mettent en évidence à travers des dispositifs très ciblés, la contribution de Gisèle Jean, *La crise de la formation des enseignants : analyseur des mutations du système éducatif et du métier d'enseignant*, permet d'ouvrir la focale en montrant comment les discours publics et les réformes travaillent les pratiques et les identités professionnelles. Elle s'attache ainsi à mettre en lumière que la réforme de la formation des enseignants a des conséquences sur la définition de la profession. Présentée comme devant répondre à une « crise des besoins » et à une « crise des vocations », cette réforme a de nombreux effets sur leur formation et leur entrée dans le métier. Dans un premier temps, Gisèle Jean examine plus spécifiquement la masterisation de la formation, l'intégration des IUFM dans les universités et l'élaboration du référentiel de compétences et analyse les logiques de l'action publique qui sous-tendent les transformations de la formation des enseignants. Dans un second temps, elle montre que la logique privilégiée transforme la formation et l'entrée dans le métier en « épreuve physique et psychologique ».

Au final, si les neuf chapitres réunis ont comme fil conducteur la référence à la crise ou à des situations critiques, leur diversité pointe les enjeux d'une réflexion sur les rapports entre crise et action publique, d'une part pour dépasser la rhétorique de la crise et, d'autre part, pour se saisir de la richesse de cette notion et appréhender l'action publique dans toute sa complexité.

Bibliographie

- Barrère, A. (2011). *L'éducation buissonnière. Quand les adolescents se forment par eux-mêmes*. Paris : Armand Colin.
- Barrère, A. (2002). *Les enseignants au travail. Routines incertaines*. Paris : l'Harmattan.
- Bautier, E. & Rochex, J.-Y. (1998). *L'expérience scolaire des nouveaux lycéens. Démocratisation ou massification ?*. Paris : Armand Colin.
- Caillé, A. (2006). Présentation. *Penser la crise de l'école*. *Revue du MAUSS*, 28, 5-40.
- Charlot, B. (1987). *L'école en mutation : crise de l'école et mutations sociales*. Paris : Payot.
- Demailly, L. (1991). *Le collège. Crise, mythes et métiers*. Lille : Presses universitaires de Lille.
- Develay, M. (1996). *Donner du sens à l'école*. Paris : ESF Editeur.
- Dubet, F. (2010a). Sortir de la crise. Entretien avec Florence Giust-Desprairies. *Nouvelle revue de psychosociologie*, 9, p. 131-147.
- Dubet, F. (2010b). *Les places et les chances*. Paris : Seuil.
- Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Seuil.
- Dubet, F. & Martucelli, D. (1996). *À l'école. Sociologie de l'expérience scolaire*. Paris : Seuil.
- Duru-Bellat, M. (2006). *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*. Paris : Seuil.
- Giust-Desprairies, F., Lévy, A. (2010). Introduction. *Nouvelle revue de psychosociologie*, 9, 9-12.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Henry, E. (2004). Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? *Revue française de science politique*, 54 (2), 289-314.
- Henry, E. (2000). *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*. Thèse de doctorat de sciences de l'information et de la communication, Université de technologie de Compiègne.
- Hedjerassi, N., Stumpf, A. (2006). Discours sur l'école *en crise* en France : entre médiatisation et résistance. *Canadian Journal of Éducation*, 29, 91-108.
- Isambert-Jamati, V. (1970). *Crises de la société, crises de l'enseignement*. Paris : Presses universitaires de France.
- Lascombes, P., Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Sciences Po Les presses.
- Mabilon-Bonfils, B., Saadoun, L. (2008). *L'école en crise ?* Paris : Ellipses.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris : Presses universitaires de France.
- Morin, E. (1976). Pour une crisologie. *Communications*, 25, 149-163.
- Poupeau, F. & Garcia, S. (2006). Pour une approche systématique de la crise de l'école. *Penser la crise de l'école*. *Revue du MAUSS*, 28, 116-127.
- Pesce, S. (2011). Pour une lecture *krisique* de l'acte éducatif. *SpécificITÉS. La Revue des Terrains Sensibles*, 4, 161-174.

- Perez-Roux, T. (2012). Introduction. *Les Sciences de l'éducation – Pour l'Ère nouvelle*, 45 (3), 7-15.
- Rayou, P., van Zanten, A. (2004). *Enquête sur les nouveaux enseignants. Changeront-ils l'école ?*. Paris : Bayard.
- Rey A. (dir.) (2005), *Dictionnaire culturel en langue française*. Paris : Éditions le Robert.
- Robbes, B. (2011). Crise de l'autorité à l'école : une idée répandue à interroger. *SpécificITÉS. La Revue des Terrains Sensibles*, 4, 199-216.
- Terrail, J.-P. (2005). Introduction. L'école unique et sa crise. In J.-P. Terrail (éd.), *l'école en France. Crises, pratiques, perspectives* (9-23). Paris : La dispute.
- van Zanten, A. (2006). La construction des politiques d'éducation. In P. D. Culpepper, P. A. Hall & B. Pallier (éds.), *La France en mutation 1980-2005* (239-263). Paris : Sciences Po Les presses.
- van Zanten, A. (2004). *Les politiques d'éducation*. Paris : Presses universitaires de France.