

LIBRES COURS
POLITIQUE

Piloter les lycées

LE « TOURNANT MODERNISATEUR »
DES ANNÉES 1990 DANS L'ÉDUCATION NATIONALE

Hélène Buisson-Fenet

PUG

Hélène Buisson-Fenet

Piloter les lycées

Le « tournant modernisateur » des années 1990
dans l'Éducation nationale

PUG

Introduction générale

« On peut explorer "ce que font les collèges", et ce que les élèves font des collèges, sans faire la moindre place à l'action gouvernementale, alors que l'institution [...] est évidemment pétrie d'interventions publiques. Il y a là sans doute la relativisation la plus radicale qui soit de la centralité de l'action publique : on traite de pans entiers de l'édifice social institué sans la mentionner d'aucune manière¹. »

Depuis une quinzaine d'années, l'éducation approchée sous l'angle d'un programme d'action publique donne lieu en France à une série de travaux universitaires aux confins de la sociologie, des sciences politiques et des sciences de l'éducation.

Les travaux sur les inégalités sociales que l'École véhicule et produit, dont le développement régulier a scandé les années 1970 et 1980, se renouvellent par exemple d'une série de recherches sur les politiques scolaires « compensatoires », qui visent à redéfinir l'égalité des chances au travers de dispositifs de ciblage des publics scolaires (Robert, 2007). Dans la période plus récente, la perspective politique consistant à promouvoir l'ouverture sociale des grandes écoles et de leurs classes préparatoires a fait l'objet d'enquêtes nombreuses, qui se sont largement concentrées sur les aspects organisationnels de cette forme de démocratisation (Soubiron, 2010 ; Pasquali, 2012 ; Allouch, 2013).

La mobilisation politique enseignante dans les collèges et lycées (Llobet, 2011) et les débats publics sur l'institution scolaire apparaissent comme des thématiques plus récentes, qu'il s'agisse de déconstruire les représentations sur la « crise de l'école » (Balland, 2009), d'analyser l'agenda des politiques éducatives et certains de ses points de bifurcation (Aebischer, 2010 sur la loi d'orientation Jospin) ou encore d'éclairer les formes de démocratie participative à travers la mise en débat des modes de fonctionnement et des orientations de l'institution scolaire (Mazeaud, 2006).

1. (Favre *in* Favre *et al.*, 2003).

L'enseignement scolaire est aussi appréhendé à nouveaux frais dans une analyse plus générale des politiques publiques, qu'il s'agisse d'analyser la place de l'expertise et des référentiels internationaux dans les processus décisionnels (Normand, 2011), ou de nuancer l'application linéaire des réformes en insistant sur l'hétérogénéité spatiale et chronologique de leurs mises en œuvre, et en éclairant ainsi non seulement le jeu tactique des acteurs centraux, mais aussi leur engagement cognitif et le rôle des intuitions (Ravinet, 2009). Les démarches d'évaluation perdent par exemple leur caractère général pour être analysées comme des séquences d'activité dont les professionnels des services ministériels ne choisissent pas l'orientation, mais dans lesquelles ils investissent les éléments d'une culture professionnelle qui délimite des territoires d'intervention et reconfigurent les identités au travail de certains corps, comme celui des inspecteurs généraux (Pons, 2010).

L'« État éducateur » connaît donc un regain d'intérêt dans la dernière décennie, que révèlent à la fois les monographies sus-citées sur les politiques éducatives, la publication d'une synthèse (van Zanten, 2004) et d'un ouvrage collectif pluridisciplinaire sur la question (Barroche *et al.*, 2008). Définissant les problématiques, mettant en œuvre les réformes pédagogiques et positionnant les acteurs collectifs, cette action publique scolaire est cependant saisie sans grande considération des réorganisations silencieuses de ses services. L'administration ordinaire de l'enseignement, que nous définissons dans le cours de ces lignes comme les « coulisses de la rencontre pédagogique » et qui renvoie à l'ensemble des régulations organisées permettant à la fois de dessiner les contours du service public d'éducation dans ses principes, de définir les cadres réglementaires de sa prestation et de gérer l'ensemble des personnels qui s'en partagent la charge, ne constitue pas un objet d'élection des démarches sociologiques. À l'instar des politistes jusque dans les années 2000 (Dreyfus, 2000), les sociologues feraient ainsi preuve dans la dernière décennie d'une curiosité de plus en plus marquée pour les programmes d'action gouvernementale dans le champ de l'éducation scolaire, tout en n'abordant que rarement² les modes d'activité administratifs qui les étayent au quotidien.

2. La recherche doctorale de D. Laforgue (2003) sur le rôle des inspections académiques dans le traitement de la mixité socio-ethnique, celle de L. Barrault (2013) sur les accommodements de la sectorisation scolaire restent deux cas isolés d'analyse micropolitique de procédures administrées. Les publications d'Anne Barrère (2006) sur les « chefs d'établissement au travail » s'inscrivent davantage dans une sociologie « classique » des groupes professionnels en activité.

De leur côté, les politistes délaissent largement l'institution scolaire comme objet de recherche. Dans un numéro de *Politix* (2012) plaidant en faveur du renouveau des travaux sur les politiques scolaires, F. Sawicki remarque ainsi que « les trois sommes publiées récemment par les Presses de Sciences Po établissant un bilan des politiques sectorielles dans la France contemporaine ne comportent aucun chapitre dédié aux politiques scolaires, alors que deux portent sur l'enseignement supérieur », et souligne plus loin que « [l]e même constat peut être établi à partir de l'examen du contenu des revues dites "généralistes" de science politique, comme d'ailleurs de celui des revues de sciences sociales accordant une place à l'action publique ». Pour l'auteur, deux séries d'explications motiveraient cet état de fait. D'une part, le caractère puissamment centralisé du système éducatif français nourrit son apparente inertie, et le vide largement de son intérêt analytique. D'autre part, cette homéostasie institutionnelle serait principalement perturbée par les pressions de la demande sociale que constituent les familles et les entreprises, dont l'étude relève principalement de l'interprétation sociologique – et non par une intervention d'envergure proprement politique voire partisane. « Figure exemplaire des politiques publiques » (Van Haecht, 1998), les politiques éducatives ne laisseraient que de faibles marges politiques aux acteurs locaux, et appauvriraient toute approche analytique – quand d'autres secteurs comme l'environnement ou la santé semblent bien plus opératoires pour observer les mutations en cours des modes de régulation de l'action publique.

« Écologies professionnelles » : un détour nécessaire mais non suffisant

Le double désintérêt – des sociologues de l'éducation pour l'administration scolaire, et des politistes pour l'action publique éducative – laisse dès lors à défricher les « écologies professionnelles locales » qui cadrent et régulent au quotidien l'enseignement public secondaire en France. C'est précisément la perspective centrale de cet ouvrage, né tout à la fois du constat d'un angle mort persistant dans la sociologie de l'éducation française et d'une série d'hypothèses de recherche confortées par une succession d'investigations qualitatives. L'entreprise ne vise pas à proposer une ou plusieurs monographies d'agents du secteur public opérant dans le champ de l'administration scolaire, dans une logique de sociologie des groupes professionnels qui permettrait de circonscrire certains « groupes de statut » à la fois dans leurs dimensions objectivables – leurs « propriétés » et leurs « cultures » – et dans leur dynamique – leurs « trajectoires » et leurs « orientations » (Demazière, Gadea, 2009).

En revanche, il nous semble impossible de proposer un éclairage sur les coulisses de l'institution scolaire sans essayer de comprendre les modes d'intervention à la fois coordonnés et concurrentiels qui permettent d'adapter l'offre d'enseignement, en particulier au niveau intermédiaire et local. À ce titre, les professions conçues comme des milieux segmentés où les acteurs travaillent régulièrement à produire une cohérence d'ensemble en s'appuyant sur des dispositifs qui cadrent les comportements et régulent l'organisation des services, sont un passage obligé du terrain d'enquête.

Nécessaire, le détour par les professions ne nous semble pas moins insuffisant. La multiplication des travaux sur les politiques sociales dans la dernière décennie le montre avec obstination : les services publics se comprennent aussi à travers les transactions sociales particulières que constitue la relation administrative (Weller, 1990 ; Warin, 1993 ; Dubois, 1999), entre les professionnels et les ressortissants de l'action publique, c'est-à-dire les collectifs auxquels le service est destiné. Parce que le destinataire du service est aussi le support de la prestation, et parce que cette prestation porte sur des biens communs dotés d'une valeur sociale générique, il nous faut ainsi envisager à quelles dimensions normatives correspond l'engagement plus ou moins direct des publics des politiques d'enseignement scolaire – élèves, familles, employeurs, etc. – qui participent de plain-pied à la performance des agents.

8

Mais l'attention portée à la fois sur « les compétences de l'agent et l'espace de l'usager³ » ne doit pas nous faire perdre de vue qu'en matière d'enseignement scolaire, le cas français paraît tout particulièrement contredire la pertinence de l'approche « pluraliste » qui définit l'action de l'État comme « le résultat aléatoire du libre affrontement des intérêts particuliers » (Müller, Surel, 1998), suivant une logique dé-hiérarchisée et processuelle : la question scolaire, qui s'inscrit historiquement à la fois dans la construction d'un État républicain centralisateur et dans le développement de l'État social, désigne directement le fonctionnement systémique de l'Éducation nationale. En outre, dans le champ scolaire comme ailleurs, analyser l'administration c'est aussi examiner un travail d'allocation des ressources, de gestion des populations, d'arbitrage d'intérêts divergents, d'imposition de représentations. S'il convient donc de se garder d'une conception fixiste des politiques publiques comme exclusivement adossées à l'autorité étatique, s'il est nécessaire de nuancer la vision d'une administration en bras armé du politique (Eymeri-Douzan

3. ... pour reprendre le sous-titre éponyme d'un ouvrage collectif (Joseph, Jeannot, 1995) qui constitue une tentative originale d'articuler un cadre théorique ethnométhodologique avec des préoccupations organisationnelles concrètes.

in Lagroye, 2003), il importe tout autant de savoir reconnaître la robustesse d'un mode de contrôle dans la persistance expressive des formes administratives qui l'incarnent.

L'administration comme action intermédiaire organisée

L'« administration scolaire » à laquelle le lecteur aura affaire dans ces lignes renvoie donc davantage à une configuration de pratiques et de représentations socio-institutionnelles qui permettent de réguler l'action publique scolaire *in situ* qu'à un collectif homogène au fonctionnement normé intangible. Elle désigne des médiations convergentes dans l'entrelacs desquelles « s'accomplit » (partiellement) l'éducation scolaire, en intégrant d'une part les usages que les ressortissants font du service qui leur est proposé, d'autre part les modalités d'institutionnalisation de ce service par la tutelle représentant l'autorité publique, enfin l'opérationnalisation de ce service à travers les « performances » des acteurs professionnels mandatés pour le mettre en œuvre : les trois parties de cet ouvrage abordent successivement ces perspectives. En d'autres termes, **nous abordons l'éducation scolaire comme relevant de l'action organisée**, c'est-à-dire de « processus par lesquels une situation d'interactions se stabilise entre des acteurs individuels et collectifs », dans lesquels la référence à la règle reste cependant centrale : concernant un service public comme l'administration scolaire, cette règle n'est pas une simple routine officialisée, mais relève d'un corpus de textes de lois, de décrets et d'arrêtés qui composent le droit public et administratif.

À mi-distance de l'État-éducateur volontariste et de l'ordre ordinaire des « activités de réparation⁴ », les coulisses administratives de l'enseignement scolaire ne restent pas à l'écart des recompositions bureaucratiques en cours. Or, si l'enjeu de régulation interne des administrations n'est pas une question nouvelle, sa montée en charge depuis les années 1990 dans le sillon des préconisations du New Public Management se décline par des « façons de faire et de penser » observables non seulement dans les référentiels des directions ministérielles, non seulement dans l'activité quotidienne des cadres de proximité, mais aussi à travers les modalités socialement différenciées dans lesquelles les destinataires des services publics s'approprient la modernisation administrative.

4. C'est dans ces termes qu'E. Goffman saisit les activités de service dans le dernier chapitre d'*Asiles* (Goffman, 1968, p. 375-348), en montrant qu'il s'agit de relations dans lesquelles la confiance à l'égard du prestataire est au fondement de la transaction.

Trois « modernisations »

Dans cette dernière perspective, les travaux de sociologie politique de l'administration et les recherches de sociologie du travail dans les services publics convergent pour mettre en évidence trois orientations principales, caractéristiques de la diffusion de ce « tournant néo-managérial de l'administration française » (Bezes *in* Borraz, Guiraudon, 2008). La première orientation concerne la référence devenue souveraine aux **usagers**. Les politiques d'amélioration des relations des administrations avec leurs usagers remontent déjà aux années 1980, et se sont encore développées dans les années 2000, comme en témoigne la Charte Marianne de l'accueil dans les services publics en date de 2005. Plusieurs ouvrages parus à la fin des années 1990 sont devenus des références incontournables pour aborder à la fois les conditions sociales de la relation administrative et les modalités fines de sa régulation. La place laissée au pouvoir discrétionnaire des agents passe aujourd'hui, chez certains sociologues, pour être révélatrice d'un mode de gouvernement fondé sur des modalités partiellement nouvelles de coercition dans lesquelles le contrôle ne porte plus seulement sur les situations sociales des ressortissants, mais aussi bien sûr leurs comportements individuels et leurs compétences à exposer leurs capacités d'autonomie (Astier, 2000 ; Duvoux, 2009 ; Chelle, 2012). Or l'administration scolaire ne dispose pas de guichet comme la plupart des services publics ; en même temps, la figure de l'utilisateur y apparaît en filigrane, à travers l'inscription juridique d'un certain nombre de « droits » qui lui sont reconnus par l'institution, à travers la référence gestionnaire des autorités de tutelle à la « qualité » du service d'enseignement et de la relation administrative dans ce secteur d'action publique, enfin à travers les formes de division du travail qui réorganisent l'attention portée aux destinataires – élèves et familles – et recomposent les modalités de partage des responsabilités professionnelles à leur égard.

La deuxième orientation que nous développerons dans cet ouvrage renvoie à l'**instrumentation** des recompositions de l'enseignement secondaire. En lien avec la multiplication des intervenants dans le pilotage des régulations sectorielles, les outils d'action publique se sont remarquablement diversifiés et les innovations instrumentales ont accompagné les processus de réorganisation administrative, dans un contexte où les systèmes d'information amplifient l'efficacité et aggravent la fragilité technique des services. Cette thématique instrumentale a ouvert une large brèche où se sont engouffrés un grand nombre de travaux révélateurs de la sensibilité socio-historique et foucauldienne des sciences politiques françaises (Lascoumes, Le Galès, 2005), postulant en particulier que les outils d'action publique ne sont pas

neutres mais qu'ils portent une « théorie politique implicite » (Lascoumes *in* Lagroye, 2003). Or l'administration scolaire s'appuie pour l'essentiel de son fonctionnement ordinaire sur des outils techniques fortement procéduraux, dont le choix est tranché très en amont des usages et dont le « niveau de débattabilité » (Desrosières, 1993) apparaît par conséquent bien faible. En même temps, c'est par l'intermédiaire des instruments qu'on peut saisir les variations du contrôle et de l'autonomie au centre de la relation administrative – à travers certains types de dispositifs qu'il est autorisé et même largement conseillé aux usagers de s'approprier, à travers le « gouvernement à distance » que promeuvent les outils d'évaluation, enfin à travers les compétences expertes que certains segments professionnels du secteur développent en s'emparant de certains instruments imposés « par le haut », mais dont la maîtrise d'usage permet d'asseoir une forme de pouvoir dans les jeux d'acteurs localisés.

Dans un troisième et dernier temps, l'ouvrage met en évidence le rôle des **échelons territoriaux** dans les évolutions en cours du gouvernement scolaire. Alors que dans le cas français, l'histoire de la bureaucratie suit de près le développement de l'État-nation (Dreyfus, 2000) et que les déconcentrations administratives successives ont été pensées selon le face-à-face entre le centre étatique et les territoires infra-nationaux, la complexification de l'action publique porte au polycentrisme des décisions et à la recomposition d'ensemble des systèmes de régulation sectoriels. Dans le sillage de la critique du « nationalisme méthodologique⁵ », les travaux français ont fait feu de tout bois non seulement pour développer l'entrée par les différents niveaux de territoires en montrant la montée en puissance de référentiels locaux, en décrivant l'interdépendance des responsabilités publiques et des cadres d'intervention, mais aussi en s'interrogeant sur les stratégies de recherche les plus pertinentes pour donner à voir l'imbrication des échelles⁶. Or certains secteurs corporatistes comme l'agriculture (Fouilleux *in* Commaille, Jobert, 1998) ou l'éducation scolaire s'affichent comme particulièrement réticents à l'affaiblissement de la référence étatique ; en même temps, plusieurs

5. A. Wimmer et N. Glick Schiller (2002) désignent par ce terme la prégnance du cadre de perception des politistes – pas seulement français – consistant à questionner de manière privilégiée l'échelon national de l'action publique.

6. Par exemple Olivier Giraud (2012) montre que privilégier les sites d'observation où se déploie une action publique multi-niveaux, ou encore procéder à des comparaisons infranationales, sont deux « tours » méthodologiques essentiels pour rendre compte de la dimension structurante du territoire dans la production et la pérennisation d'un « régime d'action publique » localisé.

mécanismes d'institutionnalisation d'espaces infra-étatiques sont à l'œuvre et nécessitent que l'administration scolaire s'accommode simultanément des régulations sociales qui veulent participer à définir un « bien commun éducatif » local, d'une restructuration du gouvernement scolaire qui privilégie désormais le niveau régional-académique du *policy-making*, et de la constitution d'un réseau horizontal d'acteurs qui échappe à l'identification sectorielle tout en se professionnalisant dans l'action publique éducative.

Trois acteurs collectifs

Usagers, instruments, territoires : au prisme de l'éducation scolaire et de ses médiations administratives, cet ouvrage entend donc décliner les trois modalités de transformation de l'action publique mises au jour par les sciences politiques. L'objectif général en est bien, pour suivre la préconisation braudélienne, d'« abaisser les droits de douane entre disciplines⁷ » et d'améliorer ainsi l'intelligibilité des changements en cours dans l'action publique éducative. C'est pourquoi chacune des parties de notre analyse s'ouvre sur un double état de la littérature, en soulignant successivement les importations possibles des travaux de sociologie politique portant sur d'autres secteurs, et les apports partiels des travaux de sociologie de l'éducation qui ont approché le changement par les usagers, les instruments et les territoires sans pour autant transformer l'essai en une analyse circonstanciée des recompositions de l'administration scolaire. Nous tentons ensuite de spécifier ces médiations administratives en les rapportant systématiquement aux destinataires du service, à la tutelle gestionnaire et aux acteurs professionnels en activité dans le champ. Ce faisant, nous proposons pour chacun de ces pôles une « étude de cas » qui nous semble pouvoir illustrer les déclinaisons de la figure de l'utilisateur, les modalités de l'instrumentation, enfin les dynamiques territoriales des interventions. Au total ce sont donc onze études de cas qui servent de jalons dans cette enquête sur les modernisations du gouvernement scolaire. Nous postulons ainsi que l'action publique est un domaine de recherche particulier mais pas singulier, au sens où l'on peut à la fois l'isoler dans ses contours propres et cerner les spécificités de ses ordres locaux, sans pour autant renoncer aux méthodes et aux cadres interprétatifs sociologiques ordinaires, tout aussi valables pour un établissement scolaire, pour un service hospitalier que pour un atelier de mécanique automobile. Il s'agit donc à la fois de rendre compte de l'enseignement scolaire comme

7. (Braudel, 1969, p. 90).

d'une action publique comme une autre⁸, tout en spécifiant sa « trajectoire de réformes » à l'histoire et aux modalités bien particulières.

Ce postulat initial se double d'un second, selon lequel « l'exercice du pouvoir politique ne se donne pas à voir seulement dans les réformes, mais aussi dans l'action "en train de se faire"⁹ », c'est-à-dire dans les moments forts et aussi plus mineurs de l'administration *au* et *en* travail : dans le cours de l'activité des services qui fabriquent et traitent des dossiers, initient et mobilisent des dispositifs, comme dans l'activité des ressortissants engagés dans la boucle administrative, qui travaillent à s'en approprier les codes pour les accommoder à leurs situations.

Encadrement intermédiaire et dispositifs

Cette « praxis » de l'action organisée explique d'abord que l'on privilégie dans ce travail **une entrée par les « moyens fonctionnaires »** et par l'encadrement de proximité de l'Éducation nationale plutôt que par ses élites de la haute fonction publique, qui peuvent tout aussi bien faire l'objet d'une approche microsociologique mais ne facilitent pas une appréhension concrète de l'expérience administrative des ressortissants. Dans l'encadrement supérieur des services centraux en particulier, la référence à l'« usager » ne renvoie pas au contact direct avec les destinataires, mais à un mot d'ordre politique ou à une contrainte extérieure des politiques publiques. L'entrée par le milieu de la hiérarchie statutaire se double en outre d'une entrée par l'échelon territorial infra-national, avec l'idée que les scènes de l'action éducative locale sont dotées d'une capacité d'initiative plus ou moins affirmée face au pouvoir central. Dans ces lignes, le territoire sera donc considéré « non pas comme un simple réceptacle de dynamiques exogènes, mais comme un espace politique intermédiaire¹⁰ » : ce n'est pas l'échelon où s'élaborent les stratégies politiques de premier rang, mais celui – tout aussi important – où les tactiques s'instrumentent en contexte.

Par ailleurs notre conception de l'action organisée justifie que nous nous appuyions régulièrement sur l'analyse de **dispositifs** pour armer plusieurs de nos études de cas. Certes, l'administration scolaire ne cesse pas d'être

8. Dans le sens où l'importation de grilles d'analyse validées sur d'autres secteurs de politique publique nous semble pouvoir apporter un surplus d'intelligibilité dans la compréhension des dynamiques à l'œuvre dans ce secteur spécifique.

9. (Musselin, 2005, p. 55).

10. (Pasquier, 2012, p. 59).

un espace statutaire, dont l'intérêt réside notamment, pour le chercheur, dans la possibilité de mettre en lumière le rôle de professions non-enseignantes dans la fabrication de l'action publique scolaire. Cependant sa caractérisation ne s'épuise pas dans la description des dispositions sociales ou des intérêts des acteurs intermédiaires de sa mise en œuvre : c'est pourquoi nous porterons régulièrement la focale sur les formes réglementaires, dotées d'une fonctionnalité semblable (commissions d'appel, comités de sélection, conseils académiques de la carte des formations professionnelles initiales, etc.). Anne Barrère (2013) note que dans l'espace pédagogique, ce niveau d'action intermédiaire traduit un « nouvel âge de l'organisation scolaire » où prolifèrent des formes de coordination de l'action insistant davantage sur la matérialité des instruments et les contraintes procédurales plutôt que sur l'identité culturelle commune des acteurs et leur adhésion à un même objectif. À cet égard, mobiliser la notion de « dispositif » permet à la fois d'articuler acteurs et instruments, producteurs et destinataires du service, processus et fonction (Weller, 2003). Les conflits de perspective, les antagonismes de rôles, en un mot les rapports de pouvoir se donnent à voir dans ces « espaces transitionnels du social » (Peeters, Charlier, 2011) qu'occupent des segments professionnels variés dans des temporalités pas forcément congruentes avec celles de leurs pratiques ordinaires, et avec un investissement souvent plus partiel pour lequel il s'agit avant tout de « faire faire ». Cependant les commissions, comités et autres conseils ne re-fabriquent pas *ex nihilo* l'orientation scolaire, la sélection en classes préparatoires aux grandes écoles ou la programmation des ouvertures en BEP mécanique automobile chaque fois qu'ils se réunissent : le processus est aussi un *process*, autrement dit l'action organisée l'adosse à une division des postes, à un contrôle gestionnaire des services, à un agenda administratif partagé, à des systèmes d'information souvent croisés et parfois redondants, etc.

D'un point de vue méthodologique, les données qui constituent nos onze études de cas reposent sur trois types de matériaux. Il s'agit d'abord de différents supports de la « littérature grise » des services, utilisés comme source secondaire d'information sur les problématiques auxquelles l'administration scolaire entend répondre, et sur les modalités pratiques qu'elle met en œuvre à cet effet. Ces documents écrits se révèlent parfois d'une grande pauvreté informative, et les services administratifs ne pratiquant pas tous l'archivage systématique, l'enquêteur ne peut pas toujours accéder aux documents intermédiaires. Cependant les rapports établis à la demande d'une direction centrale du ministère de l'Éducation nationale ou d'une des deux inspections générales, qu'ils soient officiels ou confidentiels, périodiques ou ponctuels, orientés sur un bilan de situations passées ou à visée prospective,

peuvent être utilisés à différentes fins dans les recherches « pour reconstituer la genèse d'une politique publique, [...] documenter les rapports de pouvoir changeants entre différents acteurs publics et privés, [...] tracer la circulation d'une idée¹¹ ». Nous les avons mobilisés pour deux raisons. D'une part, leur analyse a facilité les entretiens en permettant à l'avance de se familiariser avec les contours d'une politique publique, d'identifier des interlocuteurs ou des thèmes de questionnement pertinents, ou bien encore de contrôler la communication pendant l'entretien en donnant les signes que l'on connaît le fond du sujet ou en utilisant les informations pour rafraîchir la mémoire des interviewés ou pour les inciter à se positionner de manière argumentée. En second lieu, ils seront utilisés dans ces lignes pour leur fonction illustrative plutôt qu'argumentative¹², c'est-à-dire comme source d'exemples qualitatifs ou de données chiffrées.

Les entretiens semi-directifs constituent le deuxième type de matériau. En sociologie politique on sait que les interviewés, souvent des décideurs rompus au discours de justification, peuvent considérablement biaiser le contenu des entretiens : comme le prévient Howard Becker, « [e]n public, les institutions se présentent systématiquement sous leur meilleur jour¹³ ». Notre population est cependant composée de professions péri-enseignantes et de cadres intermédiaires sélectionnés pour leur participation active dans les aspects organisationnels de l'institution scolaire. Le protocole de l'entretien permet alors de reconstituer le déroulement de l'action publique dans sa diachronie face à un enquêteur portant contradiction, et chaque entretien permet un cadrage de plus en plus précis des séquences d'action plutôt qu'une présentation générale supplémentaire du « produit » de la politique publique. Les données factuelles recoupées entre elles que ce type d'entretien a pour fonction de produire se retrouvent au final intégrées au « récit » que compose l'enquêteur. Dans une visée complémentaire, l'entretien permet aussi de comprendre les raisons d'agir des différents acteurs des politiques publiques¹⁴, dans un milieu d'interconnaissance régulièrement

11. (Dupuy, Pollard, 2009).

12. C. Dupuy et J. Pollard distinguent ces deux usages en insistant sur le second, qui permet selon elles « d'étudier la construction d'un problème, d'attester de la diffusion de diagnostics et de recettes d'action publique, ou encore de documenter les rapports de force au sein de configurations d'acteurs » (Dupuy, Pollard, 2009, p. 6).

13. (Becker, 2002, p. 154).

14. Telle est la différence entre l'entretien informatif/narratif et l'entretien compréhensif que proposent (Sala Pala, Pinson, 2007).

rétif à l'interprétation exogène. Il s'agit alors de « comprendre les discours étranges¹⁵ » et notamment les catégories d'action implicites que mobilisent les acteurs dans le mode d'organisation et de fonctionnement d'une activité sociale complexe, en postulant à la fois une réflexivité indigène et une capacité à verbaliser et traduire, même partiellement, les valeurs et la culture de l'institution, les contraintes de l'action organisée, et les réactions (résistances, adaptations, fuites) face à ces contraintes. Le recours à l'entretien plutôt qu'à l'observation se justifie aussi ponctuellement parce que, contrairement à l'enquête ethnographique, certains cas d'études auxquels s'adosse notre analyse n'ont pas pour objet un « milieu » aux contours clairement définis mais un ensemble d'acteurs ou de services. Des entretiens informels, qui peuvent émailler des situations de « mise entre parenthèses » de l'enquête, ont par ailleurs régulièrement relayé les entretiens standardisés. Plus proches de la situation naturelle de la conversation, ils étaient orientés par les questions semi-directives précédentes, dans la continuité du flux des échanges, mais sans outillage d'enregistrement et dans une forme de communication où les relances prennent appui sur le récit de l'interlocuteur, où l'enquêteur s'engage davantage en nom propre (Bruneteaux, Lanzarini, 1998).

16

La méthode d'enquête voudrait enfin mettre l'accent sur les données d'observation – en l'occurrence l'observation répétée de certaines séquences d'activité collective, lors de moments clés de l'agenda institutionnel. Il n'est pas ici question de longues expériences d'immersion, ni d'expérience forte, absorbante, monopolisant toute l'attention de l'observateur, comme l'autorise l'engagement « corps et âme » du chercheur dans le rôle professionnel qu'il entend étudier, mais plutôt d'incursions itératives sur une série de sites dédiés. À l'exception d'un cas d'étude, la présence sur le terrain est seulement destinée à décrypter un micro-système d'action de l'intérieur, et non à comprendre, « phénoménologiquement » en quelque sorte, ce que c'est qu'être un acteur professionnel. Mon observation n'a cependant pas toujours été ouverte pour autant, au sens où je n'ai pas toujours explicité ma présence ; ce genre d'observation de type « entriste » s'est parfois doublé d'une observation « opportuniste », par exemple lorsque la description d'un dispositif n'était pas projetée par avance, mais que cette éventualité émergeait à la suite d'un entretien approfondi (Soulé, 2007). Dans tous les cas, accéder aux « sous-terrains du terrain » a nécessité de négocier l'entrée sur le terrain, d'assister non seulement aux moments forts de « performances » administratives mais aussi à leur préparation en amont et aux bilans rétrospectifs

15. (Becker, 2002, p. 239).

en aval, enfin de prendre en compte les raisonnements réflexifs que les acteurs observés peuvent produire sur les prescriptions à mettre en œuvre – ce qui autorise à tenir ensemble la façade institutionnelle (le moment où l'organisation se montre dans à l'action) et ses étayages (les « ficelles » nécessaires à une mise en scène robuste et les résultats que les acteurs sociaux pensent pouvoir tirer de la performance).

Administrations éducatives et politique scolaire

Largement inductive, cette démarche s'articule à une série de postulats théoriques qui souhaitent déplacer les lignes classiques de l'analyse des politiques publiques¹⁶. L'action publique éducative que nous proposons de concevoir comme une action organisée à travers l'analyse des médiations administratives de l'enseignement scolaire dans le secondaire est plus morcelée que celle des analystes des politiques publiques, et ses ordres locaux sont dotés d'une logique d'action en contexte : la portée de nos résultats est par conséquent difficile à généraliser, même si nous nous efforcerons au final de proposer une interprétation d'ensemble, en insistant davantage sur les régulations communes au secteur que sur la variété des arrangements.

Cette action (publique) organisée est aussi plus continue et moins sensible à l'impact répété des réformes que le soulignent les analystes des politiques publiques, qui privilégient les chocs extérieurs, les « tournants » et les transformations structurelles, bref pour qui « la stabilité est seulement un ralentissement du changement¹⁷ » : il ne faut donc pas tant entendre le terme de « modernisation » comme une rupture définissant un avant et un après des réformes scolaires engagées dans l'enseignement secondaire depuis les années 1990, mais plutôt comme une série d'ajustements à des évolutions plus générales, qui ont pu provoquer de véritables secousses et engager de profondes mutations pour d'autres politiques sectorielles moins intégrées que l'éducation scolaire.

Enfin cette action (publique) organisée « se trouve toujours à la confluence d'influences diverses et, plus ou moins, convergentes, dont le politique constitue une dimension, mais pas la seule et pas forcément la principale¹⁸ ».

16. Nous renvoyons ici (à nouveau) à l'article dans lequel C. Musselin (2005) propose une clarification tout en nuances de la posture politiste *versus* sociologique de l'analyse de l'action publique.

17. (Baechler *in* Boudon, 1990, p. 32-33).

18. (Musselin, 2005, p. 69).

La politique compte dans l'action publique parce que la distinguer d'avec l'administration pour situer les positions des agents, ne signifie pas qu'il existe une ligne de partage claire entre des activités ou des rôles souvent très imbriqués en pratique : comme les élus, les agents des services publics se constituent des programmes d'intervention, prennent en compte ou ignorent les demandes de groupes sociaux, légitiment leurs décisions, évaluent les résultats. Cependant il n'est pas dans les prérogatives de l'encadrement administratif d'agrèger les intérêts collectifs pour définir un intérêt général, ni de piloter les orientations sectorielles par lesquelles s'exprime cet intérêt général et de soumettre ce pilotage à l'approbation démocratique ; à ce titre la politique scolaire ne constitue pas l'unique déterminant de l'action publique éducative, qui repose aussi sur des orientations non strictement normatives de l'action, en particulier sur une compétence à gérer des populations (*control capacity* : par exemple appliquer la sectorisation) sans pour autant prétendre à résoudre des problèmes (*problem-solving capacity* : par exemple maîtriser la fonction socialement discriminante de l'orientation scolaire)¹⁹.

Dans le processus général des transformations bureaucratiques, sous quelles modalités la référence nodale à « l'usager », l'instrumentation croissante de la relation administrative et la territorialisation des dispositifs se déclinent-elles dans l'administration de l'école ? Quels impacts ces trois modernisations ont-elles sur les ordres locaux de l'enseignement secondaire public, et plus largement sur le gouvernement de l'éducation scolaire ?

19. On emprunte ici à P. Duran (2011, p. 130), qui articule dans son argument les deux types de capacités pour formuler la nécessité de l'ordre bureaucratique conjuguant légitimité et efficacité, comme le définit Max Weber.

Table des matières

Introduction générale	5
« Écologies professionnelles » : un détour nécessaire mais non suffisant.....	7
L'administration comme action intermédiaire organisée.....	9
Trois « modernisations ».....	10
Trois acteurs collectifs.....	12
Encadrement intermédiaire et dispositifs.....	13
Administrations éducatives et politique scolaire.....	17

Première partie

L'école a-t-elle des « usagers » ?

261

Introduction à la première partie	21
<u>Chapitre 1</u>	
Une figure de « l'utilisateur scolaire » difficile à circonscrire	23
L'école : service public et investissement privé.....	26
Une complexification des stratégies parentales.....	27
Les dimensions oubliées de l'utilisateur scolaire.....	29
<u>Chapitre 2</u>	
L'utilisateur scolaire par ses droits	31
La citoyenneté dans l'institution scolaire : acquis ou enjeu ?.....	31
L'appel à l'orientation scolaire : trajectoire d'un désaccord.....	34
Catégories divergentes et controverse administrée.....	42
La commission d'appel : accommoder sans paraître transiger.....	46

Chapitre 3

De la promotion des droits au traitement de la qualité 49

Du souci de l'usager à la préoccupation évaluative 49

« L'administration attentive » et le modèle du médiateur 52

Un rôle supplétif à la gestion des ressources humaines ? 57

Chapitre 4

L'usager comme contrainte ou comme ressource professionnelle 61

La relation de service éducatif : une injonction et une épreuve 61

Les parents d'élèves « à besoins particuliers », des usagers importuns ? 64

La « vie scolaire » et l'usager comme ressource 72

Conclusion

Tenir les usagers scolaires à distance 79

Deuxième partie
**De nouveaux instruments
 pour administrer l'enseignement secondaire ?**

262

Introduction à la deuxième partie 83

Chapitre 5

L'action publique scolaire reconfigurée par ses cartes 85

De la zone à la carte : l'éducation prioritaire 87

La carte scolaire, un instrument politique et politisé 88

Le dessous des cartes : maintenir l'ordre... et les inégalités 89

Chapitre 6

Outiller les usagers scolaires pour qu'ils s'orientent 93

L'orientation, une déclinaison des politiques scolaires 94

De PAM à Affelnet, les « ordres locaux » de l'orientation en lycée 95

Les stratégies du post-Bac : APB et les appariements sélectifs 101

Chapitre 7

Équiper la tutelle : du « souci de soi » au « nerf de la guerre » 111

L'évaluation externe des établissements scolaires comme « posture institutionnelle » 111

De la posture aux outils : l'évaluation comme instrumentation	115
Contractualisations et nouveau cadre comptable et budgétaire : un bouclage instrumental ?	119
 <u>Chapitre 8</u>	
Se professionnaliser par l'instrument ?	127
Réinsérer l'instrumentation dans des logiques d'action professionnelles	128
Admission post-Bac : du contrôle professionnel au contrôle administratif	129
L'évaluation, la contractualisation et le chef d'établissement	134
André-Gérard : Les ressources humaines « au cœur du pilotage »	135
Christine : Comment manager efficacement lorsque « ta hiérarchie te lâche en pleine restructuration du service » ?	137
Suzanne : « La coordination et les partenariats, tout le monde y gagne et d'abord les élèves »	138
Ce que la RCBC fait aux gestionnaires de l'Éducation nationale	142
 <u>Conclusion</u>	
Déqualifier ou requalifier les acteurs professionnels par une instrumentation de contrôle ?	151

Troisième partie

De l'administration scolaire à la gouvernance éducative ?

Introduction à la troisième partie	157
 <u>Chapitre 9</u>	
Le territoire, une catégorie analytique tardive mais heuristique	159
Un nouvel ordre local de l'école ?	161
Objectiver le rôle des échelons infra-nationaux	164
Les impacts des appartenances partisans sur les politiques scolaires régionales	166
La formation professionnelle initiale : un objet d'emblée territorialisé	167
 <u>Chapitre 10</u>	
La territorialisation scolaire, un « sacre de l'usager » ?	171
Usagers « instrumentés » <i>versus</i> mobilisés ? Deux études de cas en perspective	173
L'injonction participative	176
Vertus du débat et risques d'ingouvernabilité	179
Les politiques éducatives territoriales entre enrôlement institutionnel et reconnaissance d'une cause	182

Chapitre 11

L'État-éducateur avec ou contre les territoires ? 187

La formation professionnelle initiale, entre prescriptions centrales et initiatives locales 188

Les cartes de formation, entre dynamiques territoriales et concurrences intra-institutionnelles 192

Une régulation conjointe dans l'impasse ? 196

Préoccupations gestionnaires et tensions inter-institutionnelles 200

Chapitre 12

Les politiques éducatives locales comme champ professionnel 205

L'éducation scolaire, un périmètre flou dans les organigrammes régionaux 207

Action publique éducative et division du travail régional 211

Une coopération rivale, des temporalités distinctes 214

L'encadrement intermédiaire, au carrefour des jeux stratégiques locaux 216

Conclusion

Des territoires en panne ? 223

Conclusion générale

Éléments pour une sociologie du changement organisationnel dans l'éducation scolaire 225

Bibliographie 233