

CONFÉRENCE DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

GOUVERNANCE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES



RAPPORT THÉMATIQUE

Dispositifs, outils et instruments

de la mise en œuvre des réformes éducatives

#CCI_GOUVERNANCE

MARS 2022

DISPOSITIFS, OUTILS ET INSTRUMENTS DES POLITIQUES ÉDUCATIVES

Hélène BUISSON-FENET
ENS de Lyon

Lisa MARX
ENS de Lyon

Catherine REVERDY
Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement
et aux sports (DRAJES), Auvergne-Rhône-Alpes

Mars 2022

le cnam
Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

Pour citer ce document, merci d'utiliser la référence suivante :
Buisson-Fenet, H., Marx, L. & Reverdy, C. (2022). *Dispositifs, outils et instruments des politiques éducatives*. Paris : Cnesco-Cnam.

Ce texte s'inscrit dans une série de rapports publiés par le Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco) sur la thématique : **Gouvernance des politiques éducatives**.

Les opinions et arguments exprimés n'engagent que les auteures du rapport.

Auteures :
Hélène Buisson-Fenet
Lisa Marx
Catherine Reverdy

Disponible sur le site du Cnesco : <http://www.cnesco.fr>
Publié en mars 2022.
Centre national d'étude des systèmes scolaires
41 rue Gay-Lussac 75005 Paris

Contact : cnesco@lecnam.net - 06 98 51 82 75

Sommaire

Liste des encadrés	5
Liste des tableaux.....	5
Synthèse	6
Introduction	10
I. Les instruments au service de l'analyse de l'action publique scolaire	12
A. La transformation de l'action publique par ses instruments : un « cas d'école » ?.....	13
1. Un renouveau de l'analyse sociologique des politiques publiques scolaires ?.....	13
2. La « montée des dispositifs », une lecture concurrente ou complémentaire ?.....	14
3. Suffit-il que les instruments « tracent le changement » ?	15
B. Démêler l'écheveau instrumental de l'action publique scolaire.....	16
1. Des politiques scolaires multi-instrumentées	16
2. Des propriétés instrumentales qui ne sont pas neutres	19
3. Une évolution structurelle des instruments	21
II. Politique procédurale et production instrumentale : des valeurs et des principes rattrapés par des techniques ?.....	24
A. Des instruments d'action publique qui véhiculent des normes.....	24
1. L'outil juridique et réglementaire, un instrument de prédilection pour les politiques éducatives d'État	24
2. Catégoriser et cibler pour assurer davantage d'équité.....	25
3. Une orientation « <i>school choice</i> » portée par le développement des plateformes ?.....	26
B. Les deux faces de l'instrumentation dans le <i>New Public Management</i> scolaire : plus de connaissance et/ou plus d'efficacité de l'organisation éducative ?	28
1. Des outils budgétaires modernisés, mais sans effet pédagogique ?	28
2. Des contrats et des partenariats, mais sans effet de territoire ?.....	29
3. Des instruments similaires pour des couplages plus ou moins aboutis ?	31
III. S'approprier les instruments : des réceptions attendues aux usages effectifs.....	35
A. Les professionnels de l'éducation et l'instrumentation, entre loyauté d'usages et pratiques « découplées »	36
1. Du découplage aux défections : enseignants et autres professionnels de premier rang face aux instruments d'évaluation.....	36
2. Les personnels d'encadrement scolaire et les outils de pilotage, entre loyauté d'usages et « mauvaise conduite »	38
3. Des propriétés instrumentales plus « enrôlantes » que d'autres ?	41
B. Les usagers de l'institution scolaire face aux instruments, du consentement aux contournements.....	42

1. Quand l'utilisateur se définit par l'instrument de catégorisation	42
2. L'instrument comme contrainte à contourner ou neutraliser	45
3. Jouer avec l'instrument : de l'utilisateur au consommateur ?	46
C. Des partenariats ambivalents : coopérations et résistances dans l'instrumentation.....	49
1. « Déconcentration » et tensions dans le partage des instruments	49
2. Composer avec les outils scolaires	51
3. Compléter les instruments d'État ou réformer la politique éducative de l'extérieur ?.....	52
Conclusion.....	54
Références	56

Liste des encadrés

Encadré 1 : Les indicateurs de décrochage scolaire.....	21
Encadré 2 : Enquête de Tienda <i>et al.</i> (2010) sur la loi texane « des dix pour cent » qui a fait suite à l'abrogation de la discrimination positive à l'entrée des universités	26
Encadré 3 : les plateformes françaises de régulation de l'accès à l'enseignement supérieur.....	28
Encadré 4 : L'outil québécois Lumix au service du suivi de m'efficacité éducative	33
Encadré 5 : Vers des instruments supranationaux pour diffuser de « bonnes pratiques » ? Le cas du cadre européen commun de référence en langues (CECRL).....	34
Encadré 6 : Circulations et variations internationales de la catégorie « besoins éducatifs particuliers »	44
Encadré 7 : Les choix contraints des parents d'élèves à besoins éducatifs particuliers à Stockholm et Chicago	48

Liste des tableaux

Tableau 1. Typologie des instruments appliquée aux politiques éducatives.....	17
Tableau 2. Répertoires d'outils par catégories d'instruments d'action publique.....	32

Synthèse

Depuis le tournant du *New Public Management* des années 1980, l'instrumentation des politiques éducatives s'accroît et emprunte de nombreuses formes : multiplication des indicateurs, profusion des catégories, diffusion des tableaux de bord, bases de données, tableaux comptables, généralisation des contrats et des assurances-qualité... Le panorama des artefacts censés guider la décision et rationaliser l'action à partir d'une analyse raisonnée de l'information n'a jamais été aussi riche.

Cette instrumentation croissante des politiques éducatives a longuement nourri les réflexions critiques des analystes de l'action publique éducative. Nombreux sont ceux d'entre eux qui s'inquiètent des excès de la procéduralisation qu'à la fois les instruments nourrissent, et dont ils résultent.

L'accent mis sur les instruments aurait d'abord pour effet de privilégier une grille de lecture hyperrationaliste et standardisée de situations et de contextes socioscolaires forcément complexes. L'importance accordée en particulier aux instruments quantitatifs donne l'illusion qu'on peut mesurer et comparer directement. Elle euphémise les effets de structure cachés derrière les statistiques, en ignorant la taille des populations derrière les moyennes (critique des IPES — indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré — et IVAL — indicateurs de valeur ajoutée des lycées). Elle facilite la confusion entre corrélation et causalité, en simplifiant la lecture des relations entre variables ou en faisant passer les enquêtes périodiques pour des enquêtes longitudinales (critique de PISA — programme international pour le suivi des acquis des élèves). Elle ignore aussi les « biais de programmation » que véhiculent les algorithmes, c'est-à-dire les réflexes de pensée de leurs concepteurs, insérés au cœur des logiciels de traitement automatique de l'information.

Ensuite, la conception administrée des instruments mobiliserait de nombreux services, souvent à distance des acteurs politiques : elle alimenterait ainsi un renouveau technocratique en venant grossir les bureaux de l'ingénierie administrative et statistique dans les directions centrales comme dans les services académiques, et garderait à distance les élus moins disposés à entrer en discussion avec l'expertise technique. Alors même que les principes de la nouvelle gestion publique, dans les politiques éducatives comme ailleurs, visent la transparence des procédures, l'autonomie des acteurs et la mesure de l'efficacité des actions, l'instrumentation dont elle s'accompagne permet dans les faits que se développe une nouvelle bureaucratie et affaiblit l'État-éducateur, qui gouverne de plus en plus des populations « à distance » et négocie les réformes avec les corps politiques et professionnels intermédiaires.

Par ailleurs, les nouveaux instruments de gestion ont participé à déstabiliser les relations entre l'État-éducateur et ses personnels. L'évolution du système de récompenses par l'introduction de mécanismes de promotion, de classement et de marché a permis de transformer les relations professionnelles du régime bureaucratique classique. Les objectifs de performance des établissements qui visent à rendre les personnels plus réactifs et plus stratèges ont pu s'assortir de sanctions pour les moins innovants ou les plus attentistes. En même temps, les directions d'établissement plus autonomes ont vu se multiplier les dispositifs de *reporting* et de reddition des comptes. Si l'outil réglementaire semble moins prégnant avec l'idée que les unités éducatives doivent gagner en autonomie pour davantage d'efficacité, le sens de l'action managériale est aussi brouillé par les contraintes d'autoévaluation et la

nécessité de faire reposer la mesure de la performance sur le contrôle de proximité de pratiques didactiques aux effets mesurables, plutôt que sur la loyauté enseignante à l'égard de normes professionnelles bien établies.

Enfin, sur le volet des relations entre l'État-éducateur et ses usagers, les dispositifs de participation comme les plateformes d'expression des choix renvoient les parents et les élèves à leur liberté d'opinion ou d'arbitrage d'individus rationnels, comme aux risques individuels qui s'y trouvent associés. La publication des palmarès d'établissement et la possibilité de choisir son affectation renvoient les inégalités de parcours éducatifs vers l'idée que l'information, désormais accessible à tous, aurait été mal interprétée, ou dans un sens sous-optimal. Les budgets participatifs et les plateformes de requêtes donnent à penser que les usagers sont partie prenante des décisions politiques locales en matière d'éducation, quand leur participation est une forme d'alibi d'une action publique multi-instrumentée, dont la gouvernance n'aurait jamais été aussi opaque.

Si ces quatre séries d'arguments critiques ne sont pas sans pertinence, l'observation située de la mise en œuvre des instruments invite à les nuancer en rendant justice aux effets de contexte, qui permettent de réintégrer dans l'analyse des variables intermédiaires et de complexifier l'interprétation. En resituant les outils dans le contexte social et professionnel des lieux où « l'on produit l'école » (établissements scolaires, services administratifs dédiés, voire établissements de formation à l'enseignement), en s'intéressant à la mise en œuvre socio-instrumentée des réformes, les travaux qui empruntent à une « sociologie des usages » peuvent s'avérer féconds pour décrypter au plus près ce que les outils font à l'action publique dans le champ éducatif.

Des travaux ont d'abord montré que l'instrumentation des néo-bureaucraties scolaires n'est pas mise en œuvre dans tous les systèmes éducatifs avec la même vigueur pour l'ensemble des outils. Les indicateurs d'évaluation ont puissamment occupé l'espace instrumental au regard d'autres outils comme les contrats — ils ne l'ont cependant pas occupé partout au même degré. En particulier le cas anglais se détache toujours des situations nationales européennes par les usages d'une vérification systématique de la qualité pédagogique à travers les tests de performances des élèves, dont la régularité peut progressivement légitimer la fermeture d'un établissement scolaire, toujours contestée au niveau local. Si l'on rencontre des outils largement similaires en Écosse voisine, en revanche leur usage nourrit des contrôles d'inspecteurs inspectoraux bien plus qualitatifs, qui accompagnent dans la durée les équipes éducatives. Plus généralement, si l'on peut discerner une tendance transnationale d'instrumentation croissante de l'action publique dans le secteur éducatif, on ne peut véritablement observer de convergence ou même d'harmonisation de ces outils — qui d'une part, ne s'articulent pas forcément au sein d'un même système éducatif, et d'autre part, se déclinent différemment selon les configurations nationales ou infranationales dans lesquels ils s'encastrent.

En deuxième lieu, l'observation fine des usages effectifs des instruments nuance l'hypothèse d'une normalisation massive des pratiques et des relations professionnelles dans le champ scolaire. Si les instruments standardisés d'évaluation des apprentissages se sont particulièrement développés dans les pays de l'OCDE depuis les années 1990, c'est aussi parce qu'ils permettaient aux enseignants de mieux objectiver les effets de leurs postures pédagogiques. La même logique « d'instrumentalisation de l'instrument » peut expliquer les comportements adaptatifs des professionnels de premier rang, qui sont en contact direct avec les usagers : du détournement au surconformisme, se déploie tout une palette de réactions qui montrent combien les indicateurs font l'objet d'une appropriation visant à

satisfaire des intérêts individuels, comme à exprimer une identité professionnelle collective. Du côté de l'encadrement, s'ajoute à l'enjeu du contrôle des pratiques celui de l'intensification du travail de pilotage et de reddition des comptes. Mais là encore, si l'instrumentation permet d'affirmer davantage le « leadership » des directions d'établissement ou des inspections, mobiliser les enseignants consiste à multiplier les dispositifs d'engagement et donc à donner une forme organisée aux relations socio-professionnelles de confiance — ce que les instruments ne suffisent pas à produire par eux-mêmes, ce que l'on ne peut comprendre qu'en observant leur intégration dans les pratiques interdépendantes et situées des acteurs.

Cette diversité des usages instrumentaux permet en particulier d'éclairer les glissements, voire la redistribution des rôles au sein des établissements, ou entre les différents échelons de la régulation éducative, sous l'effet des changements organisationnels. Certains usages s'annoncent en effet plus légitimes que d'autres, et assurent une forme de monopole de la définition de « bonnes pratiques » : par exemple la contractualisation entre établissements et académies peine toujours à s'installer dans le contexte français, mais elle s'est stabilisée entre académies et ministère de l'Éducation nationale, et atteste du rôle désormais central des secrétaires généraux des rectorats. L'instrumentation donne à voir le réagencement de champs d'activité qui rapproche certains métiers jusqu'alors périphériques (par exemple les services comptables, les services statistiques) du centre du jeu. En se disputant la qualification d'un outil, les acteurs se disputent en fait une part de son contrôle et par conséquent une forme de capacité à orienter l'action et à rappeler ou redéfinir les valeurs propres au domaine d'activité dans lequel ils évoluent.

Les professionnels du secteur scolaire ne sont d'ailleurs pas les seuls acteurs « déplacés » par les instruments. Certains destinataires que cible l'action publique éducative sont créés par le travail de catégorisation et de nomenclature de l'administration scolaire (qu'on pense aux élèves *Special Needs* en Angleterre, aux EANA — élèves allophones nouvellement arrivés — en France...). Tous ont affaire aux outils par lesquels l'institution scolaire oriente leurs choix, régule leurs parcours, gère leur accompagnement : les ressources que procure l'école sont à ce prix, même s'il existe une marge de négociation dans la mise en œuvre instrumentale et que les outils s'accommodent relativement, au gré des relations entre l'administration scolaire et ses ressortissants. En outre, les destinataires concernés ne se cantonnent pas aux parents et aux élèves, puisque l'école accueille aussi des collectifs divers et variés dans ses murs, ou qu'elle entretient des relations fortes avec des acteurs économiques lorsqu'il s'agit de réguler les filières de l'enseignement professionnel. Partenariats et coopérations sont alors l'occasion de mettre les outils en perspective, sur le mode du partage ou de la concurrence. Enfin, les initiatives éducatives qui ne proviennent pas du secteur scolaire sont d'autant plus nombreuses dans les systèmes décentralisés, et mobilisent elles-mêmes des outils qui doivent s'articuler, pour plus de cohérence, avec les instruments déjà mis en œuvre par l'institution scolaire.

On peut dès lors se demander si la « colonisation des instruments » ne finit pas par vider de leur sens les énoncés de valeur qui accompagnent et légitiment les réformes scolaires. La profusion des outils, la préoccupation des acteurs à l'égard de l'efficacité comme de l'efficience instrumentales, évacueraient la conception des politiques scolaire en termes de valeurs, au profit d'une conception pragmatique de leur mise en œuvre. Plus de grands débats, par conséquent plus de « passions scolaires » — comme dans d'autres secteurs d'action publique, l'instrumentation croissante aboutirait à dépolitiser les fins, et à concentrer l'attention sur l'évaluation des bonnes pratiques. Une telle hypothèse dont cependant être nuancée. Elle réduit en effet le concept de « politisation » à la prise en charge partisane

des outils : ainsi la carte scolaire serait-elle « dépolitisée » parce qu'elle ne dessine plus une conception « de gauche » de régulation des inégalités sociales dans les établissements scolaires, mais qu'elle renvoie à un travail technique et gestionnaire d'organisation des affectations. Dans cette acception, la définition du caractère politique d'un instrument renvoie aux seules modalités officielles et affichées, c'est-à-dire partisanses, de sa caractérisation.

On se doute pourtant que la production sociale du politique dépasse de loin les seuls ressorts de la scène électorale, dans le secteur scolaire comme ailleurs. En référence aux travaux de Jacques Lagroye (2003), il nous semble plus heuristique d'être attentif aux processus de politisation et de dépolitisation des instruments de l'action publique scolaire, que de s'interroger sur leur caractère politique ou non. Comment les outils peuvent-ils mettre en débat des valeurs éducatives supposées partagées par tous, comme le « mérite scolaire » ou « l'autonomie » ? Comment les cadres intermédiaires que sont les chefs d'établissement ou les inspecteurs traduisent-ils les apports et les limites des instruments gestionnaires dans l'ordinaire de leurs mises en œuvre ? Quels leviers critiques les instruments permettent-ils d'actionner plus facilement pour certains segments enseignants, ou pour certains groupes d'utilisateurs ? C'est à une analyse des (ré)appropriations actives des instruments qu'invitent les enquêtes sur leurs usages, en lien avec les trajectoires et les inscriptions sociales de celles et ceux qui s'en saisissent au-delà de leur simple mode d'emploi.

Introduction

Une synthèse commode des grilles de lecture en sociologie de l'action publique propose une typologie des analyses selon trois perspectives, communément nommées « les 3 i » (Palier et Surel, 2005). Certains auteurs mettent en effet l'accent sur les *intérêts* des acteurs sociaux en interaction dans la construction ou la mise en œuvre de l'action publique; d'autres insistent davantage sur les *idées* qui orientent l'action, c'est-à-dire les représentations collectives, implicites ou explicites, partagées ou débattues; enfin les *institutions*, renvoyant à la fois aux organisations et aux normes, construites au fil du temps, constituent un troisième prisme analytique. Les approches focalisées sur ces trois éléments, dans des proportions variables, dominent largement le champ des recherches aujourd'hui encore. Toutefois, le nombre croissant de travaux portant sur les instruments d'action publique — dans la lignée de la proposition selon laquelle l'approche par les *instruments* « permet de poser d'autres questions et d'intégrer de façon renouvelée les interrogations traditionnelles » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 35), incite aujourd'hui à « rajouter un quatrième i » à la saisie théorique et analytique de l'action publique. Il faut dire que dans le processus général des transformations bureaucratiques, l'instrumentation croissante de la relation administrative est un phénomène aussi important que la référence désormais nodale à « l'usager » ou la territorialisation des politiques publiques.

En ce sens, la mise en œuvre des réformes dans l'éducation considérée comme un secteur de l'action publique permet sans doute de renseigner l'analyse instrumentaliste avec une pertinence particulière, tant les outils des politiques scolaires sont nombreux et variés. Une perspective fonctionnaliste réduit le choix de ces outils à de simples choix techniques et donc politiquement neutres; à distance de cette conception formelle de l'instrument, Lascoumes et Le Galès envisagent un instrument d'action publique comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (2004, p. 13) et précisent que ce dispositif est « porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (*Ibid.*, p. 14).

Ce rapport sur les dispositifs, outils et instruments des politiques éducatives se centre sur des perspectives francophones et se propose d'envisager l'instrumentation en trois temps. Dans une première partie, il s'agira de revenir sur le « paysage instrumental » de l'action publique éducative, en apportant les précisions typologiques nécessaires, et en clarifiant les lectures possibles que l'on peut proposer de l'instrumentation scolaire sous l'angle de ses effets, ou des fonctions plus latentes ou plus indirectes qu'elle endosse.

Nous analyserons dans un second temps comment l'instrumentation « transporte » et incarne certains principes, dans un secteur qui suscite régulièrement de longs débats voire des polémiques passionnées. Mais tous les outils ne se valent pas et certains d'entre eux participent, plus que d'autres, à amplifier les changements en cours.

Il s'agira en dernier lieu de s'intéresser aux réceptions concrètes des instruments de l'action publique scolaire par leurs utilisateurs, comme par leurs destinataires — nous verrons alors que les acteurs professionnels ne se contentent pas d'en produire un usage normé, que l'instrumentation récente en appelle au consentement voire à l'enrôlement des usagers, et que la décentralisation éducative produit à la fois des concurrences anciennes et des coopérations renouvelées autour d'outils désormais partagés entre des institutions qui interviennent sur un même dossier éducatif.

I. Les instruments au service de l'analyse de l'action publique scolaire

La première communauté de chercheurs à structurer un ensemble d'investigations sur les instruments est constituée d'auteurs canadiens aux approches résolument pragmatiques, portant l'attention sur l'efficacité des interventions publiques sectorielles, et soulignant à la fois la multiplicité des instruments mobilisés et « l'absence de réflexion rationnelle sur les mélanges de modes de régulation simultanés » (Lascoumes et Simard, 2011, p. 10). De leur côté, les travaux français de science politique de la fin des années 1990 qui s'approprient l'analyse instrumentaliste l'associent d'une part à la continuité d'une réflexion sur la domination politique *via* les sciences de gouvernement; d'autre part à la structuration de travaux critiques sur les sciences de gestion des organisations; enfin aux développements de la sociologie des sciences.

La perspective des « sciences de gouvernement » montre que certains protocoles techniques comme l'élaboration cartographique, la constitution d'indicateurs statistiques ou le formatage budgétaire des finances publiques viennent encadrer de plus en plus étroitement l'intervention extensive de l'État et produisent des effets propres en véhiculant des représentations, des taxonomies, des modes de raisonnement qui finissent par aller de soi et par créer des effets de vérité (Desrosières, 1993). De leur côté, les sociologues des organisations mettent en évidence, à la fin des années 1990, l'importance croissante des outils de gestion dans la structuration des activités de travail et les relations professionnelles. Combinant un « substrat technique » (indicateurs, variables, graphiques, tableaux de bord...), une « philosophie » de l'adéquation moyens-fins et une « représentation simplifiée de l'organisation » (Hatchuel et Weil, 1992), ce type d'équipement formalise l'activité organisée afin d'instruire les trois actes gestionnaires classiques de la prévision, de la décision et du contrôle. Aux apports de la sociohistoire des sciences de gouvernement, à ceux de la sociologie critique de la gestion, il faut en dernier lieu ajouter ceux de la sociologie des sciences telle qu'elle s'élabore à l'École des Mines de Paris où l'on s'intéresse aux artefacts instrumentaux, êtres hybrides à la fois sociaux et techniques qui équipent les professionnels et les experts et où l'on définit comme « innovation » non seulement des objets, mais aussi l'activité de catégorisation et le statut des instruments de mesure.

La sociologie politique française propose ainsi, par l'entremise de la réflexion initiée par Lascoumes et Le Galès (2004), une définition de l'instrument non pas centrée sur ses caractéristiques plus ou moins opérationnelles au regard d'un pilotage qui aurait fixé des objectifs *ex ante*, mais entendue comme un système d'usages. Doté d'une certaine historicité, ce système d'usages met en jeu des chaînes d'acteurs aux intérêts divers, aux finalités plurielles, et produit un certain nombre d'effets souvent contrastés. Il est susceptible d'imitation voire de duplication, comme il peut être contourné ou combattu. Loin de n'être que des techniques neutres et transparentes au service d'un objectif que la politique publique cherche à atteindre et dont le choix et les usages iraient de soi, les instruments structurent les relations entre groupes et entre acteurs : en cela, ils sont proprement politiques.

En ce sens, la lecture sociopolitiste des instruments d'action publique vient renouveler l'analyse sociologique des politiques scolaires, qui s'attarde plus volontiers sur les principes de l'action et les valeurs sous-jacentes aux politiques éducatives. Elle permet en particulier d'aborder leur mise en œuvre sous un autre prisme que celui du « découplage » (Weick, 1976) institutionnel entre décisions politiques et mise en œuvre sur le terrain pour expliquer le fossé qui sépare les objectifs initiaux des réalisations finales.

A. La transformation de l'action publique par ses instruments : un « cas d'école » ?

1. Un renouveau de l'analyse sociologique des politiques publiques scolaires ?

L'approche de l'éducation en termes de politiques publiques met en perspective les similitudes et les différences entre les secteurs de l'action publique et le rôle qu'y jouent spécifiquement l'État et ses représentants. Ce faisant, les rares politistes qui se sont saisis de l'éducation comme secteur spécifique d'analyse de l'action publique ont privilégié les orientations morales et intellectuelles des rhétoriques comme des décisions — qu'il s'agisse de laïcité ou de citoyenneté (Déloye, 1994; Lorcerie, 1996; Morel, 2002), d'égalité ou d'équité, d'efficacité ou de libre choix. L'examen des modalités de promotion de ces principes dans le cours des réformes scolaires françaises successives souligne « l'émergence d'un modèle national plus perméable aux particularismes culturels et religieux, plus sensible aux disparités entre l'égalité de droit et l'égalité de fait, et plus ouvert aux valeurs managériales et libérales » (van Zanten, 2004, p. 57).

Une lecture instrumentaliste des politiques scolaires renouvelle l'analyse de plusieurs manières. En premier lieu, l'instrument peut être la trace ou l'indice d'évolutions structurelles qui le dépassent : il porte en cela une « théorie politique implicite » (Lascombes, 2003), il opérationnalise et matérialise une dynamique. Il est alors possible de partir de l'instrument pour « remonter » jusqu'aux référentiels et aux explications cognitives et discursives dont il est le produit : par exemple en montrant la place que prend la mesure chiffrée comme preuve de performance dans la gouvernance scolaire (Ozga, 2009). Une deuxième conception consiste à envisager l'instrument dans ses différents impacts : en particulier, les travaux en sciences politiques analysent combien il devient une sorte de passage obligé de l'action publique, et rétrécit ainsi l'éventail des choix, modèle les termes du débat public, voire verrouille l'action. On a pu ainsi montrer dans le cas du secteur éducatif que certains logiciels d'affectation en établissement participaient au durcissement de l'organisation administrée des flux d'élèves (Buisson-Fenet, 2004), et manifestaient un « repli gestionnaire » propice au maintien de pratiques ségréguatives silencieuses (Laforgue, 2004).

Entre ces deux termes d'interprétation, on peut enfin s'intéresser aux processus d'instrumentation, définis par Lascombes et Le Galès (2004, p. 12) comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix, la mise en œuvre et l'usage des outils qui permettent d'inscrire l'action dans un contexte donné ». Des instruments comme les cartes ou les indicateurs ne permettent plus *en soi* de caractériser le pilotage à travers un « référentiel » ou à travers leurs « effets » : ce sont davantage les débats, les dilemmes et les compromis auxquels la mise en œuvre de ces instruments donne lieu localement qui caractérisent le pilotage, en pavant par la même occasion l'action publique scolaire dans ses recompositions. Cette perspective suggère que « l'ère du pilotage » ne se réduit pas à une rupture avec un ordre ancien dans lequel le personnel d'encadrement des bureaucraties professionnelles aurait agi en toute autonomie et quasiment « protégé » de l'organisation — mais plutôt qu'elle désigne un moment de recomposition des relations entre segments professionnels. S'intéresser à l'instrumentation, c'est donc s'intéresser aux échanges professionnels et organisationnels que l'équipement des acteurs reproduit et reconfigure à la fois.

Considérer ainsi l'action publique scolaire à travers son travail d'instrumentation, c'est l'observer en train de se faire, en s'obligeant à restituer la dimension pragmatique d'une activité dans le cours de

laquelle l'instrument permet d'organiser le réel et d'agir sur lui. Le calcul de moyennes, de pondérations ou de seuils, l'application des cartes et des zones, le renseignement de nomenclatures sur des applications informatiques trament l'activité ordinaire des agents, et la mise en relation de ces artefacts avec des phénomènes sociaux concrets fait naître, dans le silence des bureaux, des catégories de classement et des systèmes d'interprétations. C'est aussi souvent à propos des instruments que s'affirment des compétences d'usage, ou *a contrario* des réticences et des résistances, voire que s'observent des mobilisations professionnelles.

2. La « montée des dispositifs », une lecture concurrente ou complémentaire ?

Alors que la grille proposée par Lascoumes et Le Galès connaît une large diffusion en sociologie de l'action publique au gré des secteurs enquêtés, le « nouvel âge de l'organisation scolaire » se caractérise en sociologie de l'éducation dans les termes circonstanciés des « dispositifs ». En France, le terme fait florès dans l'ordinaire de la régulation des établissements depuis l'orée des années 2000 avec la multiplication des initiatives éducatives locales basées sur le partenariat. On le rencontre parallèlement dans les organisations les plus diverses, associé à la montée en charge des préoccupations gestionnaires et managériales (Boussard et Maugeri, 2003). Prenant ainsi appui sur l'analyse d'un centre d'accueil de personnes séropositives, le sociologue Weller se demande pourquoi le terme de « dispositif de gestion » l'emporte sur celui « d'outil » ou de « technique » : à quelle plus-value cette notion prétend-elle répondre (*Ibid.*, p. 249) ? Il dégage trois avantages à l'utilisation du terme :

- Le premier consiste à « ne pas séparer producteurs et destinataires » d'un service : l'unité d'observation n'est pas l'acteur et ses propriétés sociales, mais les métriques et les technologies qui se déploient *entre* les acteurs et qui participent à traduire le sens de l'action en même temps qu'ils la configurent.
- Le deuxième apport de la notion consiste à « ne pas séparer humains et non-humains », c'est-à-dire l'expérience affective de la relation de service, et sa dimension de cadrage et d'agencement des interactions et des traitements de dossiers.
- L'usage notionnel du « dispositif » permet enfin de « ne pas séparer fictions et pratiques », c'est-à-dire d'inscrire étroitement des entités abstraites (« le peuple », « l'État », « l'École républicaine »...) dans l'ordre des pratiques ordinaires (la soupe populaire, le guichet, le conseil de classe trimestriel...).

De fait, le terme est « indissociable d'une perspective analytique qui met l'accent sur les substrats matériels, techniques et organisationnels de l'action » (Barrère, 2013, p. 97) plutôt que sur les seuls acteurs et leur intentionnalité, ou encore les aspects culturels, symboliques ou idéologiques. Il entre particulièrement en consonance avec la « forme scolaire », définie par le sociologue de l'éducation Guy Vincent (1980) comme une série de procédures, de réglementations, de régularités pratiques qui incarnent l'autorité, le savoir et les apprentissages dans l'école primaire, et dont il a caractérisé la pérennité remarquable. Le terme « dispositif » épouse aussi les évolutions de cette forme scolaire, plus précisément le traitement différencié des populations d'âge scolaire se développant à travers une série d'innovations pédagogiques ou éducatives, mais dans un cadre qui reste universaliste : « ce que tous ces dispositifs ont en commun, c'est bien de constituer une alternative ponctuelle, d'une manière ou d'une autre, au fonctionnement ordinaire de l'école » (Barrère, 2013, p. 100). On passe donc de l'idée de redynamiser la forme scolaire elle-même, sur la base de l'investissement collectif d'acteurs

mobilisés, à celle de coordonner des situations « par le biais des règles conçues comme des instruments et, si possible, par le recours à des instruments ayant force de règles » (*ibid.*, p. 102).

Outre la prise en charge différenciée des élèves, et même la singularisation d'actions qui ne visent plus tant à « donner plus à ceux qui ont moins » qu'à « faire autrement avec chacun », les dispositifs visent à articuler la durée de l'institutionnalisation, l'urgence de la réactivité et l'intensité de la prise en charge : « il s'agit d'innover et d'inventer rapidement, mais conformément aux prescriptions et à la règle » (*ibid.*, p. 107). Car les dispositifs répondent moins à des besoins structurels qu'ils tentent de résoudre des « problèmes » considérés comme plus ponctuels : la logique de l'efficacité (parcours « découverte des métiers » pour faciliter l'orientation, « itinéraires de découverte » pour développer le raisonnement scientifique en dehors des clivages disciplinaires, « unités locales d'inclusion scolaire » pour compenser sur un volume horaire hebdomadaire les difficultés d'apprentissage...) tient ainsi lieu de justification, et permet d'éviter à l'institution de « difficiles débats sur les finalités » (*ibid.*, p. 111).

Cette dynamique repose sur des segments professionnels engagés à temps partiel dans des missions spécifiques de régulation, et occasionne le développement de « métiers flous » (Jeannot, 2005) dont le caractère incertain rejaillit sur le statut des agents puisque les missions ne sont pas reconnues à l'égal des services statutaires. Les inventions organisationnelles qui trament la montée des dispositifs répondent ainsi davantage « au besoin d'action et de légitimation de l'organisation par l'action, qu'à celui qu'ont les acteurs de progresser dans leur travail et leurs pratiques » (Barrère, 2013, p. 108). La dominance d'une rationalité instrumentale de court terme, dispersée dans la profusion des dispositifs, déplace le souci à l'égard des objectifs vers la préoccupation à l'égard des moyens de l'action. Elle euphémise ainsi les conditions d'une critique des principes, et dépolitise le rapport à l'institution des professionnels, comme des usagers.

Qu'on entre par le dispositif ou par l'instrumentation scolaire, la terminologie désigne de part et d'autre une forme d'ingénierie inextricablement sociale et pédagogique à différents niveaux de l'organisation scolaire, mais aussi une grille cognitive pour l'analyse de la mise en œuvre des politiques éducatives. Elle s'articule donc avec une réflexion sur le changement institutionnel.

3. Suffit-il que les instruments « tracent le changement » ?

L'ouvrage de Lascoumes et Le Galès envisage les instruments d'action publique comme « traceurs du changement ». La contribution de Palier sur la politique des retraites en France y décrit les instruments comme révélateurs des évolutions en cours. D'autres auteurs insistent de manière complémentaire sur la neutralité instrumentale en mettant l'accent sur la diversité de ce qui change par l'instrument — l'objectif qui lui est assigné, les acteurs qui le mobilisent, les principes qu'il est censé incarner. « Simple courroie de transmission » pour Baudot (2011), l'instrument est aussi une médiation pratique pour les analystes qui interprètent à travers lui les intentions et les intérêts, les jeux d'acteurs et les concurrences institutionnelles. Mais une manière opposée de considérer le rôle des instruments dans le changement institutionnel consiste à leur conférer un rôle qui leur est propre, une forme d'autonomie qui les rend opérateurs de certaines dynamiques. D'alibis, les instruments deviennent hégémoniques en définissant par eux-mêmes les problèmes à résoudre et en devenant « une sorte de passage obligé, un stabilisateur dans l'environnement chaotique qu'ils ont contribué à créer ou tout au moins à considérablement renforcer » (Bourblanc, 2011). Dotés d'une efficacité intrinsèque, leur opérationnalité déborde les intentions et les jeux d'acteurs dans lequel ils s'inscrivent initialement. Entre ces deux conceptions, les instruments peuvent être abordés dans leur caractère incertain, leur capacité à

faire tenir ensemble des logiques *a priori* incompatibles, leur rôle consistant alors à associer des acteurs qui entretiennent précisément la croyance collective dans l'efficacité des instruments, essentielle pour légitimer, maintenir et rallonger les chaînes d'interdépendances sociales et cognitives (Baudot, 2014).

Le changement peut ainsi passer par les instruments sans accord sur les buts ou les principes des réformes : il ne s'agit pas alors d'un changement « paradigmatique » (rupture dans les normes et les représentations), mais d'un changement « incrémental », introduisant des nouveautés initialement très limitées qui finissent par produire des évolutions. Alors que Hall (1993) distingue le changement de premier ordre concernant le degré d'utilisation d'un instrument du changement de deuxième ordre renvoyant au type d'instrument mobilisé, on peut imaginer que les glissements concernent aussi les propriétés des instruments, les justifications de leur choix, la mesure de leurs effets... Autant de lectures qui semblent évacuer les aspects proprement politiques des instruments et ainsi « désidéologiser » les réformes, au point qu'un instrument peut finalement « tenir lieu de politique » (Lascoumes et Le Galès 2004, p. 38).

B. Démêler l'écheveau instrumental de l'action publique scolaire

1. Des politiques scolaires multi-instrumentées

Sur le plan conceptuel, la sociologie de l'action publique distingue trois notions pour saisir l'instrumentation des politiques (Lascoumes et Le Galès, 2004) : l'**outil** envisagé à un niveau logique intermédiaire comme une déclinaison technique, administrative et organisationnelle particulière de l'instrument (comme les contrats ou conventions, les diverses procédures d'évaluation, les indicateurs ou nomenclatures statistiques); les **techniques** définies comme les méthodes et savoir-faire déployés en situation pour mettre en œuvre ces outils et instruments (comme la définition de stratégies ou d'axes de développement, les techniques d'investigation retenues pour évaluer, les modes de calcul et de traitement des données statistiques). Quant à l'**instrument** compris comme une institution, envisagé à un niveau général de régulation et de gouvernement (comme la planification, la contractualisation, l'évaluation, la statistique...), il fournit un cadre stable d'anticipations, réduit ainsi les incertitudes et structure l'action collective.

Cette première distinction en appelle une seconde, d'abord en fonction du registre d'opérationnalité de l'instrument, qui en détermine la « nature » : par exemple Lascoumes et Le Galès distinguent les instruments de type réglementaire et juridique, de type économique et fiscal, de type conventionnel et incitatif, de type informatif et communicationnel, enfin ils ajoutent un type pragmatique-normatif (voir tableau ci-dessous). Chaque registre renvoie ainsi à une forme de légitimité et « résume » les rapports État-société : ainsi l'instrument réglementaire impose l'intérêt général *via* des représentants mandatés de l'État, considéré comme tuteur du social.

Tableau 1. Typologie des instruments appliquée aux politiques éducatives

Type d'instrument (Lascoumes et Le Galès, 2004)	Exemple général (cf. Knoepfel et al., 2006)	Dans les politiques éducatives (Buisson-Fenet, 2017)
Réglementaire et juridique	Interdictions, obligations	Bulletin officiel de l'EN, contrats de travail négociés entre autorités locales et syndicats enseignants aux États-Unis, arrêtés, textes juridiques et réglementaires, règlement intérieur des établissements
Économique et fiscal	Impôts, subventions	Taxe d'apprentissage et son allocation
Conventionnel et incitatif	Contrats	Contrat éducatifs locaux
Informatif et communicationnel	Campagnes d'information (par exemple de prévention dans la santé publique)	Information sur les « performances » des établissements (palmarès, labels)
Pragmatico-normatif		Indicateurs statistiques

À partir de l'exemple de la citoyenneté des jeunes dans les politiques d'éducation et de jeunesse, Becquet (2018) étudie ce que le choix de ces dispositifs révèle du sens donné par l'action publique à la notion de citoyenneté. En effet, la citoyenneté comporte une « dimension symbolique forte dont la fonction est d'affirmer les liens entre les gouvernants et les gouvernés. Les jeunes sont aux avant-postes de ce projet en ce que leur inscription civique est associée au maintien et au renouvellement de la cohésion nationale » (Becquet, 2018).

La notion de citoyenneté dans les politiques éducatives est développée dans les programmes scolaires, notamment en France où elle occupe une place importante liée à la conception de l'École républicaine : pour Foray (2016), l'éducation à la citoyenneté est à comprendre comme un « mythe républicain », et constitue même une matière spécifique, alors que les autres pays européens l'intègrent aux autres matières. Cherchant une définition des compétences sociales et civiques communes à l'ensemble des systèmes éducatifs européens, pour les intégrer aux huit compétences clés de 2006, Eurydice, le réseau européen en éducation, utilise une grille de lecture des programmes de citoyenneté enseignés en Europe selon plusieurs entrées (2017) : interagir efficacement et de façon constructive avec les autres; agir de façon socialement responsable; agir de façon démocratique et faire l'exercice d'une pensée critique (Ravez, 2018). Nous allons retrouver ces dimensions éducatives dans les types d'instruments évoqués ci-dessous.

Premier type d'instruments d'action publique à destination de la jeunesse, les instruments réglementaires et juridiques qui sont liés à une conception juridique de la citoyenneté, accompagnée de l'idée d'un « État tuteur » : on se centre sur l'exercice des droits et des devoirs qui s'imposent aux jeunes, comme le droit de vote ou le règlement intérieur des établissements scolaires pour ceux et celles qui doivent respecter la norme de scolarisation dans un établissement scolaire. Dans l'institution scolaire française qui voit se combiner historiquement les registres de répression et de protection, les devoirs et les sanctions en cas de manquement au règlement intérieur sont souvent davantage mis en avant que les droits des jeunes élèves (Reverdy, 2020), pourtant inclus dans les principes généraux du droit

et dans la Convention internationale des droits de l'enfant¹ signée en 1989, puis réaffirmés au travers de la Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées². Une histoire compliquée d'avancées et de reculs dans la prise en compte des droits des enfants et des jeunes, expliquée en partie par les réticences des acteurs scolaires, laisse aujourd'hui à tous les élèves, en théorie du moins, la liberté de disposer des droits d'expression individuelle et collective, et de disposer d'un règlement intérieur devant présenter ces principes généraux du droit et en même temps clarifier les sanctions (Merle, 2003). Mais quel pouvoir de changement réel ont les élèves dans un établissement scolaire ?

Un deuxième type d'instruments, qui ressort du registre informatif et communicationnel, renvoie à une perspective politique de la citoyenneté en considérant les jeunes ou les élèves comme des « usagers actifs » ou des citoyens (Ballion, 1998). Cela se traduit par des dispositifs de participation des jeunes dans le secteur Jeunesse dès les années 1970, à l'instar des conseils de jeunes, devenus le Forum français de la Jeunesse depuis 2012 : « ce sont principalement les institutions européennes, les collectivités locales, les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire et l'association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ) qui jouent un rôle dans la diffusion de cette forme de participation » (Becquet, 2018, p. 24). Dans le secteur éducatif, c'est à partir des années 1990 que cette dimension politique marque les dispositifs de représentation des élèves (comme les délégués de classe³), sous l'influence de l'éducation populaire (Reverdy, 2020). Certains dispositifs peuvent également être hybrides, à la fois participatifs et représentatifs, comme les conseils de la vie lycéenne ou collégienne.

« L'école inscrit la participation des usagers dans son fonctionnement tout en résistant à sa mise en œuvre, les pédagogies actives favorisant l'expression des élèves sont valorisées tout en n'étant jamais généralisées et la participation juvénile semble d'actualité tout en n'étant l'objet que d'expérimentations locales ». (Becquet, 2018, p. 25)

Le référentiel civique concerne en dernier lieu les instruments de type conventionnel et incitatif : il s'agit de « l'ensemble des dispositifs qui visent un engagement direct, autonome et volontaire dans un rapport à l'État comme les programmes de soutien à l'initiative individuelle et collective et le service civique » (Becquet, 2018, p. 26).

Cette forme de citoyenneté amène à une position ambiguë des pouvoirs publics, puisque les mouvements de jeunesse et les associations sont à la fois incités à encourager la participation des jeunes à la société, donc sans qu'il y ait besoin d'une action publique spécifique, tout en bénéficiant de soutiens directs de la part de l'État. Depuis les années 1960, les objectifs de ces programmes « de soutien à l'initiative individuelle et collective des jeunes » âgés de 13 à 25 ans environ, évoquant l'autonomie et la responsabilité, ont fini par se centrer sur les « capacités de choisir et d'agir » et sur la « citoyenneté active [qui] renvoie directement au vocabulaire européen utilisé depuis le début des années 1990 » (Becquet, 2018, p. 27).

¹ <https://www.unicef.fr/dossier/convention-internationale-des-droits-de-lenfant>.

² <https://handicap.gouv.fr/vivre-avec-un-handicap/handicap-accessibilite-et-deplacement/article/loi-du-11-fevrier-2005>.

³ L'enquête « Engagements citoyens » réalisée par le Cnesco en 2018 auprès des jeunes de 3^e et de terminale indique que 49 % des élèves de Terminale pensent que l'on ne tient pas compte des avis des élèves dans les conseils de classe. <https://www.cnesco.fr/fr/engagements-citoyens/>

Instrument se rapportant à la citoyenneté civile, le service civique :

« a été créé par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 et inscrit au Code du service national, devant une dimension du service national universel : "le service civique a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général auprès d'une personne morale agréée". Pendant 6 à 12 mois, les jeunes âgés de 16 à 25 ans effectuent des missions d'intérêt général au sein d'organismes à but non lucratif et de personnes morales de droit public en contrepartie d'une indemnité de subsistance et de droits sociaux. ». (Becquet, 2018, pp. 27-28)

À travers tous ces dispositifs, se dessinent à la fois un discours sur la citoyenneté, mais aussi des pratiques révélatrices de la manière dont les pouvoirs publics pensent la place des jeunes.

2. Des propriétés instrumentales qui ne sont pas neutres

L'approche instrumentaliste considère, en toute logique, qu'il ne suffit pas de mesurer les effets d'un instrument à sa seule efficacité : « les instruments à l'œuvre ne sont pas de la pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 31). Si les combinaisons d'instruments rendent très difficile la mesure des impacts d'un seul instrument donné, il convient toutefois de distinguer les effets générés par les instruments dans leur autonomie relative, et leurs effets proprement politiques, en particulier pour les relations de pouvoir qui en découlent. La première série permet de différencier :

- **Des effets d'inertie**, qui « rendent possible une résistance à des pressions extérieures » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 31), et font de l'instrument une sorte de point de passage obligé. On peut ici songer au rôle de la « constante macabre » dans le système d'évaluation notée : comme cette notation mesure « ce qu'il manque » à l'élève pour passer le seuil de la moyenne, les enseignants finissent par obtenir une même proportion de notes faibles et une moyenne arithmétique comprise entre 8 et 12 sur 20, davantage dans une logique de classement que d'évaluation ;
- **Des effets de représentation** : l'instrument est « producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 32), à l'image des dispositifs de compensation des établissements défavorisés, d'abord insistant sur le caractère territorial et cartographique des zones d'éducation prioritaire, puis s'orientant vers davantage d'effets de mutualisation et de transversalité avec les réseaux d'éducation prioritaire ;
- **Des effets de problématisation**, « dans la mesure où [l'instrument] hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 33).

C'est ce dernier effet que décrit Bernard (2014) à propos de la notion de décrochage : les instruments pour le mesurer interviennent sur la problématisation de cette notion. D'abord généralisée dans les années 1960 par une association professionnelle d'enseignants aux États-Unis, le terme *drop out*, traduit par « décrochage » au Canada francophone, arrive en France dans les années 1990 et est mobilisé par des groupes d'acteurs militants (politique de la ville, fonds d'expérimentation pour la jeunesse, Haut-commissariat à la jeunesse...), à rebours des termes alors employés de « jeunes non qualifiés » ou « sortants sans diplômes », portés par les politiques d'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Aux États-Unis, le décrochage concerne la sortie du système scolaire secondaire sans certification : il s'agit d'un problème politique, car les ruptures scolaires mettent à mal l'idée d'une école secondaire commune à tous les jeunes. Il convient donc de lutter contre ces ruptures scolaires pour amener le maximum d'élèves au niveau de la certification secondaire et diminuer par la suite le chômage. La définition dans les années 1990 d'un indicateur commun à tous les États des États-Unis — pour comptabiliser les personnes qui ne sont pas inscrites dans un établissement scolaire et qui n'ont pas achevé leurs études — a « une signification politique, en standardisant la notion d'études achevées » (Bernard, 2019). Dans le cas du Québec, Bernatchez (2018) précise que les instances régionales de concertation pour lutter contre le décrochage promeuvent l'idée que les déterminants extrascolaires sont aussi importants que les déterminants scolaires pour sécuriser la « persévérance scolaire », et que la communauté locale a un rôle dans la lutte contre le décrochage.

La définition officielle du décrochage en France (article 36 du Code de l'éducation) concerne les « anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire », soit le niveau V (CAP, BEP) ou IV (baccalauréat). Elle fixe ainsi la norme d'achèvement de la scolarité : « le “point d'achèvement” de la scolarité est un niveau de formation en dessous duquel on considère que l'arrêt de la scolarité est “anormal” » (Bernard, 2019). Elle précise en outre que le décrochage concerne les jeunes qui ne sont plus en formation, posant comme principe la non-qualification, c'est-à-dire le fait de ne pas avoir suivi de formation. Les dispositifs de lutte contre le décrochage sont donc plutôt tournés vers l'insertion professionnelle des jeunes, à l'image des missions générales d'insertion de l'Éducation nationale, devenues missions de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS).

Un changement de convention intervient en France sous l'influence de la Classification internationale type des enseignements de l'Unesco, qui aboutit à une nouvelle définition des jeunes faiblement qualifiés : ce sont ceux et celles qui n'ont pas obtenu de diplômes de fin du second degré.

« Cette évolution dans le repérage statistique du problème révèle donc une forme de « traduction » du problème de la qualification dans l'univers scolaire. C'est un premier indice d'une forme de recentrage de la question des jeunes en difficulté vers la question scolaire ». (Bernard, 2019, pp. 36-37)

Le recentrage vers la question scolaire provient également d'une autre influence, européenne : un des enjeux de la fin des années 2000 a été de réduire fortement le décrochage scolaire en Europe, notamment dans le processus Education 2020 lancé en 2009. Les indicateurs de mesure utilisés par les différents pays européens reflètent des histoires différentes, et une harmonisation a dû se faire pour mesurer l'ampleur du décrochage scolaire.

Encadré 1 : Les indicateurs de décrochage scolaire

Pour l'OCDE⁴, la catégorie de NEET (pour *Not in employment, education or training*) désigne « les jeunes déscolarisés, au chômage ou inactifs et qui ne suivent aucune formation [à risque d] exclusion sociale, avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté et sans les compétences nécessaires pour améliorer leur situation matérielle ».

Pour l'Union européenne, l'indicateur est celui des « sortants précoces » publié par Eurostat⁵, c'est-à-dire les jeunes de 18 à 24 ans ne possédant aucun diplôme au-delà de l'enseignement secondaire inférieur (équivalent du niveau collège), et ne poursuivant ni études, ni formation.

En France, l'indicateur considéré est le nombre de « sorties du système éducatif sans diplôme autre que le diplôme national du brevet » (Bernard, 2017, p. 11).

Loin d'épuiser toutes les explications sur les façons de décrocher du système scolaire, l'étude des instruments de mesure du décrochage permet d'accéder à la manière dont les politiques publiques et les réseaux de professionnels abordent ce problème (par la qualification ou la certification, côté formation-emploi ou côté scolaire) visent à le prendre en charge.

3. Une évolution structurelle des instruments

Si les instruments diffèrent selon leur registre fonctionnel, la conception des relations État-société qu'ils privilégient, ou encore selon les effets qu'ils produisent, une tendance lourde en caractérise l'évolution de long terme : de la dominance progressive d'instruments de type *command and control* (organisation avant tout hiérarchique), à celle d'outils moins interventionnistes et plus axés sur la coordination des échanges, de type *negotiation and persuasion* (organisation plus horizontale).

Dans les politiques éducatives françaises, l'équipement cartographique qu'on nomme synthétiquement la « carte scolaire » apparaît comme un analyseur pertinent de ce glissement et renvoie à deux séries distinctes d'intervention. Le substantif désigne un découpage territorial propre à l'organisation scolaire, conçu à partir de l'aire de recrutement des écoles et des établissements d'un niveau d'enseignement déterminé et prévoyant les moyens d'accueil correspondants. Mise en place pour rationaliser l'aménagement scolaire du territoire à la suite de la création des collèges d'enseignement secondaire (CES) en 1963, la carte scolaire est continûment assouplie à partir de 1984, jusqu'à l'arrivée de F. Bayrou au ministère en 1993. Suspendu sur un mode parfois spectaculaire, le mouvement de désectorisation reprend avec l'« assouplissement massif » annoncé par X. Darcos pour la rentrée 2007, dans la perspective d'une « suppression totale de la carte scolaire » prévue pour 2010. La décision fait couler beaucoup d'encre, en particulier dans le milieu universitaire. Il s'agit en effet de sonner l'alarme contre les effets socialement ségrégatifs du libre choix scolaire : au-delà des divergences sur les solutions politiques préconisées pour limiter les concurrences déloyales déjà présentes entre établissements, les chercheurs remettent largement en cause les vertus égalitaires du libre choix et défendent une carte

⁴ [https://data.oecd.org/fr/youthinac/jeunes-descolarisés-sans-emploi-neet.htm#:~:text=Jeunes%20d%C3%A9scolaris%C3%A9s%20sans%20emploi%20\(NEET\),-Th%C3%A8mes%20similaires&text=L'emploi%20est%20d%C3%A9fini%20conform%C3%A9ment,dont%20elles%20%C3%A9taient%20temporairement%20absentes.](https://data.oecd.org/fr/youthinac/jeunes-descolarisés-sans-emploi-neet.htm#:~:text=Jeunes%20d%C3%A9scolaris%C3%A9s%20sans%20emploi%20(NEET),-Th%C3%A8mes%20similaires&text=L'emploi%20est%20d%C3%A9fini%20conform%C3%A9ment,dont%20elles%20%C3%A9taient%20temporairement%20absentes.)

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001740/3-26042017-BP-FR.pdf/4df6c8-2d4d-445b-ad16-c376a73c6b1e>

scolaire conçue comme instrument de mixité, dont les dévoiements dans le cadre d'un système où le secteur privé d'enseignement est généreusement subventionné par les pouvoirs publics, ne peuvent justifier la suppression pure et simple. Les travaux mettent alors en relief un phénomène de « marché scolaire » pour traduire un type de régulation visant à « favoriser le choix de l'école par les familles et susciter une concurrence entre établissements dans le but d'améliorer le service éducatif » (Felouzis *et al.*, 2013, p. 1). La carte scolaire y est abordée comme instrument d'action publique, au travers de l'effet pervers principal du non-choix : la polarisation sociale et ethnique des établissements que provoquent au final les pratiques de contournement ou d'inscription dans le secteur privé. D'autres travaux renseignent en parallèle les tendances ségrégatives d'un enseignement secondaire français où l'assouplissement de la sectorisation ne s'accompagne pas d'une régulation publique parallèle de la mixité sociale (Merle, 2012).

Cette dynamique d'analyse de l'instrument cartographique, largement abordée au travers des stratégies des acteurs et de leurs conséquences sur la répartition socioethnique des publics scolaires, laisse cependant dans l'ombre les déterminants et les modalités de l'action publique. Dans la thèse qu'il consacre à la carte scolaire comme outil d'intermédiation entre les administrés et l'État, Barrault-Stella (2013) remarque ainsi que « les aspects du dispositif liés aux groupes sociaux (c'est-à-dire les publics de la carte scolaire) focalisent l'attention des chercheurs au détriment des dimensions institutionnelles et politiques de l'objet » (p. 26). Barrault-Stella commence par contextualiser l'histoire des conceptions de la carte scolaire à travers quatre grandes périodes, en montrant que l'on passe successivement de la fabrique et de la mise en œuvre d'un instrument de planification des flux scolaires (années 1950) à une controverse sur la liberté de choix des familles (années 1980-1990), qui nécessite de reconvertir la carte scolaire en un outil de « mixité sociale ». Ce glissement des catégories de référence révèle l'évolution des concurrences interinstitutionnelles au fur et à mesure que s'élargissent les prérogatives des collectivités territoriales dans le cours de la décentralisation éducative. Les dispositifs de concertation, censés donner voix aux usagers-citoyens, permettent plutôt d'assurer leur enrôlement : la marge de manœuvre dont bénéficient les familles se réduit de fait aux « autorisations » parcimonieuses des agents d'État. L'analyse met ainsi en évidence un phénomène d'ajustement des logiques privées (acceptation de la sectorisation ou demande de dérogation, recours à l'enseignement privé, fausse adresse ou même déscolarisation) à la régulation administrative « par accommodement ». Accommodement et négociation servent un seul et même objectif : modérer les conflits individuels et collectifs qui pourraient fragiliser la norme institutionnelle de « l'éducation scolaire administrée ». Fruit d'un processus continu de maintien de l'ordre, la légitimité institutionnelle aurait ainsi indirectement maille à partir avec la reproduction socialement acceptable des inégalités scolaires.

L'analyse de l'instrumentation cartographique donne donc à voir une régulation institutionnelle de l'accès à l'école qui procède de techniques permissives, rendant la prescription acceptable tout en participant à entretenir les inégalités socioculturelles sous-jacentes aux placements scolaires des familles. Plus largement, les modalités du *mapping* (cartographie), telle que pratiquée dans l'Éducation nationale, reposent sur un travail continu de minimisation de la dissonance entre les désirs individuels et les contraintes normatives des institutions. Cette activité éminemment politique de maintien de l'ordre repose sur l'entretien de routines bureaucratiques auxquelles les administrés se conforment sans pour autant y adhérer « en leur âme et conscience ». En ce sens, la carte scolaire illustre une figure contemporaine du mode de domination étatique, le « gouvernement par accommodements », mais elle restreint l'analyse instrumentaliste à un outil puissant de régulation, dont elle souligne avant

tout le caractère automatique et contraignant, par-delà le travail administratif quotidien d'accompagnement des choix et de canalisation des intérêts.

II. Politique procédurale et production instrumentale : des valeurs et des principes rattrapés par des techniques ?

Dans le champ des politiques éducatives, la prise de décision s'oriente souvent en fonction de valeurs générales et s'accompagne d'intenses débats intellectuels et de renvois à des principes de justification généraux. Elle réfère ainsi à ce que les politistes Müller et Jobert appellent un « référentiel », c'est-à-dire « l'ensemble des normes ou images de référence, en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État ainsi que les objectifs de la politique publique considérée ». Le référentiel comporte à la fois les valeurs et les normes de la société (référentiel dit global) et les conceptions sur le secteur ou la profession considérée (référentiel dit sectoriel). L'étude d'une politique publique passe ainsi par l'analyse de la gestion du rapport entre référentiels global et sectoriel, et sa déclinaison pratique dans la conception et la transmission des instruments associés.

Nous commencerons dans ces lignes à retenir trois de ces référentiels, pour observer leur intégration au sein de configurations instrumentales qu'ils participent à formater, et qui les véhiculent à leur tour. Dans un second temps, nous ferons toute leur place aux outils de gestion qui quadrillent désormais l'action publique scolaire, comme d'autres secteurs de politiques publiques, et à leur déploiement territorial. Depuis les années 1990, les politiques éducatives procèdent en effet moins par changement paradigmatique que par reformulation, réagencement ou création instrumentale, ce qui n'est pas sans effet normatif non plus. Profusion instrumentale et dépolitisation vont-elles pour autant forcément de pair ? Que fait l'instrumentation croissante à l'État-éducateur, que doit-elle à la montée en charge des entités territoriales de plus en plus présentes dans le champ éducatif, et dans quelle mesure participe-t-elle à coordonner ou bien fragmenter l'action publique scolaire ?

A. Des instruments d'action publique qui véhiculent des normes

1. L'outil juridique et réglementaire, un instrument de prédilection pour les politiques éducatives d'État

« Dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014, p. 17), l'instrument d'action publique a une portée symbolique liée à l'exercice du pouvoir : loin d'être neutre ou purement technique, son usage traduit déjà une intention politique, parce qu'il renvoie à un référentiel.

La configuration instrumentale la plus classique articule ainsi un outil réglementaire (incarné dans le Code de l'éducation), une légitimité de type juridique (l'obligation), et une conception de la puissance publique comme garante des moyens mis en œuvre (l'État-éducateur). En France, ce référentiel est très ancré du fait de la centralisation des politiques publiques, *a fortiori* dans le domaine scolaire où les décisions ministérielles se traduisent parfois par un ensemble impressionnant de décrets, arrêtés et circulaires qui précisent jusqu'au moindre détail l'organisation horaire des enseignements ou le cadre des partenariats avec des associations — alors que paradoxalement, contrairement aux autres Codes qui régissent les grands principes de l'action publique française, le Code de l'éducation n'a vu le jour qu'en 1984.

Aux États-Unis, alors que l'éducation est surtout une prérogative des États, Robert (2007) fait apparaître l'influence d'un outil réglementaire pris au niveau fédéral, l'article premier (*Title I*) de l'*Elementary and Secondary Education Act* de 1965, sur les politiques éducatives locales. Cette première apparition d'une politique de compensation aux États-Unis avait pour objectif « d'améliorer l'enseignement à destination des élèves défavorisés » (Robert, 2007, p. 438). Elle se traduit concrètement par les « projets de zone » abordés par un collectif d'acteurs internes et externes à l'établissement concerné. Cette politique de compensation partage avec la mise en œuvre des zones d'éducation prioritaire en France trois points communs :

- Un nouveau niveau décisionnel (État fédéral ou niveau local);
- La mise en avant de l'équité par opposition à l'égalité;
- Le principe de mobilisation des acteurs de l'établissement.

C'est le président américain Johnson qui a proposé aux districts, dans le cadre de cette loi, des subventions fédérales pour lutter contre la pauvreté, en les laissant libres de s'organiser comme ils le souhaitent. Dans les faits, les districts ont développé des programmes *ad hoc*, pour les élèves en échec scolaire, et recruté de nombreux enseignants pour les assurer, ce qui a eu pour effet de faire baisser le taux d'encadrement. Malgré l'abandon de ces programmes dans les années 1980, la logique de recrutement des enseignants en surnombre est restée identique, ce qui s'explique en grande partie par un renforcement de l'équilibre des pouvoirs, en protégeant le niveau local de l'intervention fédérale.

2. Catégoriser et cibler pour assurer davantage d'équité

Depuis les années 1980 en France et depuis les années 1970 dans d'autres pays (notamment en Italie avec la prise en charge globale du handicap dans les établissements scolaires), un autre référentiel s'ajoute à ce premier référentiel présent dans la mise en œuvre des instruments d'action publique. Il s'agit d'un référentiel de justice prenant en compte progressivement le fait que les politiques éducatives s'adressent sans distinction à des catégories d'élèves n'ayant pas les mêmes caractéristiques, au nom de l'égalité de l'ensemble des élèves. Or, des travaux (Brown *et al.* 2010, voir également le rapport de 2016 « Inégalités sociales. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ? » du Cnesco⁶) ont mis en évidence que les inégalités sociales peuvent se transformer en inégalités scolaires (au niveau de la réussite scolaire et des choix d'orientation et d'établissement), et que le mérite seul ne suffit pas pour réussir à l'école. Pire, l'école crée elle-même des inégalités qui se superposent à celles déjà existantes. Dans ce cadre, faut-il viser davantage l'équité que l'égalité et cibler certaines populations en déclarant qu'il existe des zones d'éducation dite prioritaire ?

L'objectif de la mise en place des zones d'éducation prioritaire en France dans les années 1980 résidait dans l'idée de combiner « une approche compensatoire de renforcement sélectif de l'action en territoires défavorisés avec la rénovation de l'ensemble du système pour lutter contre l'inégalité sociale » (Rochex, 2016). Les populations-cibles de ce premier âge de l'éducation prioritaire étaient ainsi l'ensemble des élèves scolarisés dans les écoles et établissements concentrant des difficultés, l'objectif premier étant la lutte contre les inégalités. Le deuxième âge de l'éducation prioritaire s'accompagne dans les années 1990 d'une centration sur l'accès de tous les élèves à un seuil minimal de connaissances, donc sur les élèves les plus en difficulté scolaire. Enfin le troisième âge, dans les années 2000,

⁶ <http://www.cnesco.fr/fr/inegalites-sociales/>

s'oriente vers les populations à risque, qui sont susceptibles de ne pas donner le meilleur d'elles-mêmes : les élèves sont alors considérés « dans la diversité de leurs caractéristiques individuelles » (Rochex, 2016), et c'est le développement maximal des potentialités de chaque élève qui est au cœur de l'action publique éducative dans les réseaux d'éducation prioritaire, et notamment dans la mise en œuvre des « pôles d'excellence ».

C'est en 2004-2005, après une mise en œuvre chaotique depuis 1999, que l'administration centrale propose de signer des conventions avec les grandes écoles, partenaires privilégiés de dispositifs appelés « d'ouverture sociale », ancrant ainsi l'« excellence » et le soutien aux « meilleurs » élèves dans la politique officielle des ZEP. L'analyse instrumentale faite par Bongrand (2011) montre ainsi que, créé par l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, donc de manière exogène, l'instrument des « pôles d'excellence » a été mobilisé après plusieurs années par l'administration centrale, en dépit des contradictions avec les objectifs initiaux de la politique d'éducation prioritaire. Elle rend explicite les hésitations, les désintérêts de certains acteurs, les influences des autres politiques (ici les politiques d'intégration) ou les changements idéologiques.

Encadré 2 : Enquête de Tienda *et al.* (2010) sur la loi texane « des dix pour cent » qui a fait suite à l'abrogation de la discrimination positive à l'entrée des universités

Promulguée le 20 mai 1997, la loi texane « *Texas house bill 588* » dite « HB 588 » garantit aux 10 % d'élèves les mieux classés à la sortie de leur lycée une place dans une université publique de l'État, les décisions d'admission se fondant, pour les autres candidats, sur une batterie de critères objectifs et subjectifs. Elle vise ainsi non seulement à contrecarrer la chute du nombre de noirs et d'hispaniques dans les meilleures universités de l'État consécutive à l'arrêt Hopwood et au démantèlement plus large des programmes de discrimination positive, mais aussi à élargir l'ensemble des lycées qui envoient leurs élèves dans les établissements publics d'enseignement supérieur long. Or, alors même que ce changement instrumental voulait améliorer les effets d'une discrimination positive devenue illégale, le dispositif s'avère moins efficace pour trois raisons principales. Tout d'abord, l'obligation d'admission pour les universités ne s'assortit pas d'une obligation de candidature pour les étudiants; ensuite, l'admission garantie n'assure pas l'inscription; enfin le choix des universités où l'on pose sa candidature apparaît très fortement limité par le type de lycée que l'on a fréquenté. Les tensions inhérentes au rationnement de la « ressource rare » des places dans les universités les plus sélectives ne sont pas résolues par la substitution d'un instrument d'ouverture socio-ethnique à un autre, pourtant censé être plus efficace : en ce sens, l'hypothèse d'institutions scolaires qui « canalisent » le changement se trouve confortée par les résistances politiques, techniques ou sociales que l'instrumentation donne à voir.

3. Une orientation « *school choice* » portée par le développement des plateformes ?

Parallèlement au référentiel de justice, et dans sa lignée, se dessine progressivement au niveau international dans les années 2000 un impératif de reconnaissance d'une marge de libre arbitre pour des usagers de l'école moins captifs, et davantage partie prenante de leur propre participation au service public d'éducation, quand on avait pu se contenter jusque-là de prendre en considération leur seul

rôle de représentation des intérêts collectifs. Cette « part de l'utilisateur » entre en consonance avec le développement d'un nouveau mode de régulation post-bureaucratique, fondé :

« sur une logique de quasi-marché alliant libre choix des familles et accroissement de la marge d'autonomie des établissements, et sur une reconfiguration du rôle de l'État, lequel devient prescripteur de résultats plutôt que de normes a priori et garant de l'évaluation externe des résultats produits par les différentes « unités de production » des biens éducatifs ». (Rochex, 2011, p. 6)

En tant que médiateurs sociotechniques, certains outils informatiques donnent à voir ce glissement de l'équité vers l'arbitrage, en l'abordant par exemple par la question de la demande d'orientation scolaire. Interface chargée de concilier les aspirations individuelles, la régulation du système éducatif et les besoins de main-d'œuvre du système productif, le système d'orientation interpelle en effet directement l'action publique scolaire. L'outil qui nous intéresse ici est un logiciel de gestion des flux scolaires à l'entrée de la classe de seconde, intitulé PAM (pré-affectation automatique multidossiers), d'abord expérimenté dans l'académie d'Aix-Marseille à la rentrée 2002, qui préfigure la procédure informatisée d'affectation Affelnet, déployée sur les académies depuis 2008 (Buisson-Fenet, 2019, p. 95 sq.). À l'origine, l'outil informatique prétend répondre judicieusement à deux formes de sélection « inavouées » qui contraignent fortement l'affectation des collégiens de troisième en lycée : d'une part, la sélection des commissions académiques qui pré-affectent en lycée professionnel en rationnant les places dans les différentes filières. D'autre part, la sélection des familles qui hiérarchisent les options proposées en seconde générale et technologique, de manière à positionner leur progéniture dans la voie d'excellence scientifique. PAM permet en effet de coder successivement les trois vœux d'orientation en fonction d'un barème affecté à la moyenne générale de l'élève au troisième trimestre dans chacune des disciplines travaillées, avec en sus la possibilité d'attribuer des points-bonus pour privilégier certaines affectations. Assurément, un outil de gestion comme PAM incarne le souci de l'utilisateur « à distance », alors que les agents scolaires sont dénoués de toute interaction avec lui et instruits de ses affaires depuis l'enceinte de leur seul bureau. La définition de l'utilisateur — un destinataire nominal dont on présume les attentes et les stratégies — procède d'un alignement d'informations dont on mesure la cohérence, et à partir duquel les agents forment un premier jugement. Précurseur d'Affelnet (Affectation des élèves par le Net), le dispositif PAM permet donc à l'administration scolaire d'intégrer les choix des usagers dans un outil dédié, et d'arbitrer sous contrainte de choix collectif et au nom de la mixité socio-scolaire des établissements à l'échelon de chaque académie.

Cette forme de « régulation par l'information qui privilégie la persuasion » (Maroy, 2006) caractérise plus généralement un assouplissement des rapports entre gouvernants et gouvernés, et pose en termes nouveaux la question du service public. L'idée de « coproduction » du service public, qu'un certain nombre de travaux sociologiques avaient mise en évidence, acquiert une portée nouvelle : l'utilisation de l'outil numérique permettrait d'aller au-delà du principe d'égalité, pour offrir un service personnalisé, prenant en compte les situations individuelles. La plateforme tient lieu de support, permettant de faciliter l'accès aux ressources détenues par un État conçu « comme une plaque tournante, chargée de faire circuler l'information, en misant sur l'initiative des individus pour assurer son exploitation et sa valorisation : il ne se présente plus sous les traits majestueux de la puissance publique, mais comme une instance neutre, transparente à la société, jouant le rôle d'intercesseur ou d'honnête courtier dans les rapports sociaux » (Chevallier, 2018, p. 636).

Encadré 3 : les plateformes françaises de régulation de l'accès à l'enseignement supérieur

Dans le cas de l'accès à l'enseignement supérieur, Frouillou *et al.* (2020) étudient les conceptions véhiculées par les plateformes informatiques APB (Admission Post-Bac) puis Parcoursup. Mise en place entre 2004 et 2009, la plateforme APB avait pour objectif la recherche d'une adéquation entre l'offre et la demande des places dans l'enseignement supérieur, afin de gérer de manière centralisée et standardisée une admission auparavant très diverse selon les filières et les établissements. Un premier effet de l'introduction d'APB a été la mise à plat de l'information des filières existantes, favorisant ainsi le choix et l'aspiration des futurs étudiants, souvent bridés sous l'effet des inégalités socio-scolaires. Puisque, par construction de l'algorithme, les élèves choisissaient des filières en adéquation avec leur niveau scolaire, et puisque les établissements n'avaient pas accès au classement des jeunes, APB devait être de plus en plus efficace et égalitaire. Dans les faits, les élèves ont eu des difficultés à effectuer ces choix « éclairés », car « aucun changement majeur n'a [...] été proposé pour mieux outiller ce choix » (Frouillou *et al.*, 2020, p. 344). Introduisant à la fois davantage d'informations de la part des établissements d'enseignement supérieur, sous la forme d'attendus pour chaque filière de formation, et plus de motivation des jeunes à travers le dépôt de leur « projet de formation motivé », Parcoursup fait évoluer ce système, selon Frouillou *et al.* (2020, p. 344), vers un « modèle d'égalité des chances à tonalité plus marchande », reposant sur le mérite des candidats.

« Ces outils relèvent d'un mode de contrainte douce des visions et pratiques des professionnels comme des usagers, faisant appel à leur responsabilité. [...] Le « projet de formation motivé » est dans cette perspective conçu comme un outil permettant à la fois, de façon largement symbolique, aux élèves de se mettre en valeur pour accéder à une formation et, de façon plus concrète, aux enseignants de canaliser les choix de ces derniers sur un mode bienveillant et rationnel ». (Frouillou *et al.*, 2020, p. 345)

B. Les deux faces de l'instrumentation dans le *New Public Management* scolaire : plus de connaissance et/ou plus d'efficacité de l'organisation éducative ?

1. Des outils budgétaires modernisés, mais sans effet pédagogique ?

Alors même que les dépenses publiques d'éducation peuvent représenter une part conséquente du PIB dans les pays occidentaux, l'outil budgétaire demeure un point aveugle des travaux sur les instruments d'action publique dans ce secteur d'intervention. On peut sans doute y voir l'effet d'un processus confiné à des circuits bureaucratiques, la conséquence d'un jargon budgétaire très technique, et le résultat d'une chaîne de dépenses dématérialisée dans des progiciels de gestion. Si plus généralement l'analyse des politiques publiques néglige les finances publiques (Bezes et Siné, 2011), c'est aussi parce que l'inertie des mécanismes comptables reconduits régulièrement d'une année sur l'autre et le formalisme des procédures réglementaires qui s'y trouvent associées, empêchent de saisir les changements en cours et réduisent les projets de réforme à des évolutions incrémentales à bas bruit.

Pourtant, même dans un cadre massivement incrémental, l'outil budgétaire en éducation peut suffisamment s'infléchir pour manifester l'action politique : il relève de ce que Siné nomme les « budgets emblématiques » (2006), déterminés essentiellement en fonction de leur proximité avec l'identité partisane — en l'occurrence, l'investissement public en éducation apparaît comme un marqueur de la gauche de l'échiquier politique. L'organisation même des dépenses à l'échelon national — comme le

regroupement par missions et programmes des crédits ouverts en loi de finances (article 7 de la loi organique relative aux lois de finances dite LOLF) masque des choix techniques qui proviennent en partie de choix politiques. Cyterman (2006) montre par exemple que pour l'enseignement public, la LOLF préfère distinguer le premier et le second degré plutôt que la scolarité obligatoire (écoles et collèges) et les lycées, afin d'éviter de rouvrir le dossier controversé de création d'un corps de professeurs des collèges, qui avait conduit à l'éclatement de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN) en 1989. Sous des discussions apparemment très techniques, les outils budgétaires revêtent ainsi une dimension politique non seulement dans les orientations partisanes qu'ils révèlent au travers des décisions d'investissement permettant d'identifier une orientation clivante, mais aussi dans la structuration même des dépenses. C'est aussi ce qu'illustre l'enquête de Mazeaud (2012) sur le budget participatif des lycées, qui conclut que les règles préétablies d'allocation budgétaire orientent non seulement les conditions de légitimation de la dépense publique, mais aussi son contenu.

L'efficacité (certes indirecte) de l'instrument budgétaire sur les performances scolaires des élèves reste toutefois sujette à controverse. L'enquête doctorale de Robert l'aborde à propos du financement comparé des politiques scolaires de compensation en France et aux États-Unis (2007) : les deux pays font en effet le choix de consacrer une grande part de leur investissement compensatoire à l'amélioration du taux d'encadrement des élèves des écoles défavorisées. Toutefois les effets diffèrent sensiblement, du moins si on les mesure à l'aune des performances aux tests d'évaluation des acquis. À l'instar des performances brutes des élèves de l'éducation prioritaire française, les résultats de *No Child Left Behind* (NCLB) en termes d'efficacité sont décevants, sans être négatifs (Meuret, 2015); en revanche les résultats à PISA montrent que le niveau des élèves américains les plus faibles s'est accru et celui des plus forts a baissé, tandis que pendant la même période, le caractère inéquitable du système français a fortement augmenté (Meuret et Lambert, 2011). Un résultat direct *a priori* semblable (l'amélioration du taux d'encadrement des élèves) aboutit ainsi à un effet différencié en termes d'efficacité *versus* équité scolaire, ce qui s'explique par les modalités d'encadrement : aux États-Unis, la subvention fédérale a suscité une intensification de l'action pédagogique (le volume d'heures d'enseignement par élève comme par enseignant a augmenté) tandis qu'en France, la diminution du nombre d'élèves par classe dans les établissements d'éducation prioritaire a surtout bénéficié aux conditions de travail des enseignants.

2. Des contrats et des partenariats, mais sans effet de territoire ?

Si le contexte socioéconomique comme politique presse l'institution scolaire — comme d'autres organisations — à rendre des comptes (sur l'usage de ses budgets, le niveau de ses performances, le respect de son mandat civique), notamment pour mieux se rendre compte (de ce qu'elle coûte et de ce qu'elle produit), la rationalisation instrumentale des politiques scolaires ne passe pas uniquement par celle des choix budgétaires et comptables du secteur : à l'instar d'autres politiques publiques, l'éducation connaît depuis la première décentralisation un développement de la contractualisation, d'abord venue de l'État central qui cherchait à impliquer les collectivités territoriales dans un jeu de relations nouvelles (Gaudin, 2014). Emprunté à la sphère du droit civil pour mettre en valeur l'engagement moral de plusieurs acteurs invités à s'impliquer ensemble dans une appréhension locale convergente des problèmes socioéducatifs, le contrat n'a guère de pertinence juridique, mais une dimension politique forte, car il est utilisé avant tout pour favoriser l'apprentissage de l'action publique partenariale. Il répond ainsi à deux grandes tendances de l'action publique, dans le secteur éducatif comme ailleurs. La première concerne la complexité croissante des dossiers : parce qu'un grand nombre de paramètres

doivent être pris en compte dans la définition des enjeux, et parce que les actions entreprises peuvent avoir des conséquences sur d'autres domaines, « la recherche de solutions cohérentes dépasse le cadre d'une seule organisation et impose donc nécessairement des arrangements négociés » (Djouldem, 1996, p. 69). La seconde tendance renvoie au développement de la fragmentation des acteurs publics, dont les territoires d'intervention deviennent plus hétérogènes, dont les services dédiés se parcellisent, dont les centres de pouvoir se démultiplient.

Une enquête d'Alistair Cole (2004) montre que, dans sa première version, la politique française de contractualisation de l'administration centrale avec les académies est un dispositif innovant par rapport à l'état des relations entre les services centraux et les services déconcentrés, mais qu'elle est avant tout une occasion pour le ministère de l'Éducation nationale (MEN) de recueillir des données académiques jusqu'alors inédites et qu'elle apparaît secondaire dans les pratiques administratives des académies. À partir de la loi d'orientation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, la contractualisation est reliée avec l'évaluation de la performance des politiques académiques dans la régulation du système, et le dossier académique servant de support au dialogue de gestion intègre des indicateurs partagés, standardisés pour l'ensemble des académies. Si ces mesures ne sont pas associées à des dispositifs de sanction ni même de contrôle véritable, puisque l'allocation des moyens en fonction des besoins des académies reste déconnectée de leurs résultats, elles facilitent pourtant le rapprochement des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) avec les rectorats, en accord avec la circulaire du 30 septembre 2005 qui précise ce second niveau de contractualisation. En pratique, les contrats d'objectifs ont d'abord et surtout fonction d'instruments de connaissance des profils et des résultats relatifs des établissements. Ce qui semble pouvoir les convertir en de véritables instruments pour l'action, c'est l'apport d'une réforme comptable.

Le développement des contrats, programmes et autres arrangements conventionnels se déploie à l'ombre de la norme partenariale. À partir des années 1990 dans le cas français, la décentralisation avancée et l'affichage territorial plus affirmé ont créé des effets d'opportunité pour des arènes locales de mise en œuvre et de mise en débat de l'action publique éducative (Ben Ayed, 2009). Dans le secteur scolaire, la problématique du partenariat se décline ainsi dans un foisonnement conventionnel (contrats locaux d'accompagnement, contrats de réussite, contrats éducatifs locaux...) qui peut faire croire à première vue que l'école « se réinvente » (Glasman, 1992). Cependant les enquêtes montrent l'asymétrie continue des coopérations, et révèlent qu'à travers la rhétorique contractuelle, l'administration scolaire se contente le plus souvent de déléguer une série de tâches éducatives à des partenaires supplétifs, reconduisant ainsi la centralité de ses interventions publiques. « Quand [l'institution scolaire] fait appel à des collaborations, c'est davantage en espérant que celles-ci assureront les conditions de la scolarisation qu'en envisageant une nouvelle division du travail éducatif entre l'École et ses "partenaires" », remarque Glasman (1999, p. 86).

De l'objectif d'ajuster plus finement les interventions croisées entre acteurs d'État déconcentrés et acteurs locaux, on peut retenir deux lignes. La première articule les relations entre les établissements publics scolaires et certaines associations en lien étroit avec un ministère « voisin » (ministère de la Ville, de la Culture, et jusqu'en 2021 de la Jeunesse et des Sports), ou encore que les directions d'établissement font intervenir à la marge de l'action pédagogique. Les initiatives reviennent à l'Éducation nationale et restent centrées sur le milieu scolaire, mais certaines interventions se trouvent externalisées à travers des instruments comme les contrats éducatifs locaux et les projets éducatifs locaux en

1998. Paradoxalement, cela signifie que « les instances associatives et locales qui participaient auparavant d'un fonctionnement horizontal [doivent] désormais s'intégrer dans la culture verticale du système scolaire, à la faveur de partenariats locaux » (Garnier, 2018, p. 77). D'un point de vue organisationnel, la profusion d'arrangements conventionnels occasionne d'une part un empilement des chaînes hiérarchiques; d'autre part, elle semble nourrir les disparités inter-établissements en spécialisant les collaborations. Comme l'analyse Baluteau (2017) à partir d'un terrain lyonnais : aux collèges socialement favorisés les partenariats culturels prestigieux (projets d'action culturelle entre l'option langues anciennes et les musées gallo-romains); aux collèges semi-ruraux les réseaux courts (convention avec les clubs sportifs locaux et les pompiers); aux collèges populaires les partenariats avec les arts du spectacle, la protection judiciaire de la jeunesse et les centres sociaux répondant aux problématiques d'incivilité, décrochage, santé ou échec scolaire; enfin aux collèges privés les réseaux internes associant les parents au capital social diversifié, les anciens élèves, et le parrainage d'associations humanitaires souvent internationales.

La seconde ligne articule les coopérations entre le niveau déconcentré de l'Éducation nationale (services départementaux et rectorats) avec les services municipaux, départementaux et régionaux auxquelles les étapes successives de décentralisation ont conféré des compétences scolaires et éducatives non strictement pédagogiques comme les transports ou la restauration scolaire, l'équipement informatique, la carte des formations professionnelles sous apprentissage ou bien encore la lutte contre le décrochage scolaire. Dans ce cas de figure de la régulation croisée, les instruments (comme la carte des formations professionnelles et leur volet « apprentissage ») peuvent devenir un enjeu de concurrence interinstitutionnelles, ce qui limite les perspectives d'apprentissage organisationnel (Buisson-Fenet et Verdier, 2011). Mais ils traduisent aussi la structuration en cours des acteurs pluriels d'un même territoire, que les conseils régionaux ont aujourd'hui pour tâche de coordonner, en particulier lorsqu'il s'agit de mobiliser des outils de remédiation au décrochage scolaire. Analysant le déploiement des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) dont l'animation est confiée aux régions par la loi du 5 mars 2014, Burban et Dutercq (2018) donnent ainsi à voir un instrument en tension « entre logique administrative visant la réparation (rescolarisation des décrocheurs en vue de leur faire obtenir une qualification ou un diplôme) et logique territoriale privilégiant la prévention (articulation tâtonnante entre la formation et l'emploi) » (p. 51).

À ce stade pourtant avancé de la décentralisation administrative française, les effets de territoires demeurent donc sous-optimaux. Dans le champ de la formation professionnelle par exemple, l'approche territoriale des acteurs produit encore davantage de complexité que de cohérence de l'action publique. On peut ainsi supposer que si « les territoires déçoivent », c'est parce que les outils de la territorialisation remplissent en fait une fonction différente de la logique gestionnaire à l'aune de laquelle on les évalue. Plus que de rationaliser localement la régulation croisée de l'éducation, ils pourraient servir à recomposer les conditions du pilotage de la dépense publique éducative dans un contexte de gouvernabilité complexe.

3. Des instruments similaires pour des couplages plus ou moins aboutis ?

L'instrumentation du pilotage par les résultats, telle que la promeuvent les réformes néo-managériales en éducation, repose sur certains outils similaires à la fois entre les secteurs, et au sein d'un même secteur entre les politiques scolaires nationales. Une enquête comparative franco-québécoise (Maroy

et Pons, 2019) montre ainsi la présence d'un triptyque instrumental — associant la planification (ouillée par des projets d'établissements ou des plans stratégiques), la contractualisation (ouillée par les « conventions de gestion » ou les « contrats d'objectifs ») et l'évaluation de l'action et de ses résultats (ouillée par les indicateurs, les données et outils de traitement statistiques) — central aux deux politiques éducatives française et québécoise. Ce répertoire instrumental est le point d'appui de la reddition de comptes (*accountability*) — administrative ou politique — dans les deux contextes institutionnels.

Tableau 2. Répertoires d'outils par catégories d'instruments d'action publique

Instruments	Outils Québec	Outils France
Planification	<ul style="list-style-type: none"> – plan stratégique de la commission scolaire – plan de réussite de l'école – projet éducatif de l'école 	<ul style="list-style-type: none"> – projets d'académie – projets d'établissement
Contractualisation	<ul style="list-style-type: none"> – convention de partenariat (CS) – convention de gestion et de réussite éducative (école) 	<ul style="list-style-type: none"> – contrats académiques – contrats d'objectifs
Évaluation	<ul style="list-style-type: none"> – indicateurs ministériels (relatifs aux buts stratégiques du Ministère) et locaux – entrepôts de données – outils de traitement statistique et graphique des données (par ex. Lumix, Excel) – questionnaire qualitatif sur le climat scolaire, le questionnaire sur l'environnement socioéducatif (QES-Web) – échantillons d'épreuves d'élèves aux examens externes 	<ul style="list-style-type: none"> – indicateurs de valeur ajoutée des lycées (IVAL) et indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré (IPES) – indicateurs-cibles moyens – outils de traitement statistique et graphique des données (radars)
Reddition de comptes	<ul style="list-style-type: none"> – rapports annuels – rapports de suivi des conventions 	Dialogue de gestion

Dans le cas français, l'enquête de terrain au niveau des services académiques comme auprès des établissements scolaires montre une instrumentation à la fois contrastée, peu intégrée, et peu mobilisatrice. Trois tendances majeures s'en dégagent. Premièrement, on assiste à la constitution d'un vivier d'outils disponibles que les responsables éducatifs peuvent actionner (ou non) différemment selon les contextes plutôt qu'à une action publique cumulative et convergente introduisant un changement majeur de régulation. Deuxièmement, les choix opérés en matière d'instrumentation semblent dépendre d'initiatives individuelles du personnel d'encadrement, relativement instables dans le temps et elles-mêmes peu soumises à une reddition de comptes autrement qu'à l'échelon hiérarchique supérieur. Les outils censés porter l'*accountability* sont donc dans l'ensemble mis en œuvre, mais uniquement

par l'encadrement et dans une logique de mise en conformité, sans être des outils complémentaires utiles au pilotage de proximité au service de l'efficacité pédagogique.

Le terrain québécois montre en revanche que les outils de la gestion axée sur les résultats — en particulier les contrats, mais aussi et surtout les outils d'analyse des données et des outils d'animation et suivi pédagogiques — sont davantage mobilisés par les directeurs d'école comme des « pilotes invisibles » de l'action publique (Lorrain, 2004). Ils servent à enrôler le corps enseignant sur la base d'une dynamique locale dans laquelle les chefs d'établissement jouent surtout sur l'objectivation et la comparaison des « résultats » pour enclencher des formes d'autoévaluation et autorégulation des équipes, encadrées par les directions adjointes et les conseillers pédagogiques. En assurant plus fermement la traduction des évolutions en cours, les directeurs d'école québécois intensifient les relations des équipes pédagogiques avec la hiérarchie dans le sens d'un contrôle accru, même si ces relations se disent toujours prudentes.

Encadré 4 : L'outil québécois Lumix au service du suivi de m'efficacité éducative

Lumix est un logiciel utilisé dans le secteur éducatif québécois, qui permet d'agrèger des données et d'effectuer diverses opérations d'analyse statistique descriptive. Ces données peuvent concerner la « diplomation », la « fréquentation » (élèves en difficulté, élèves qui ne terminent pas leurs études, élèves non réinscrits, etc.), la « réussite » (les résultats scolaires dans l'école, les résultats aux épreuves externes du Ministère, les taux de réussite ou d'échecs...). Grâce à Lumix, les directions des établissements scolaires peuvent donc se mettre à « forer » les données (*data mining*) afin d'objectiver divers aspects de la performance académique par élève, par enseignant, par classe, etc. Les comparaisons chiffrées des résultats et des pratiques enseignantes permettent donc aux directions d'avoir un portrait de leur « valeur » sur le plan de l'efficacité éducative. Elles établissent ainsi un lien entre outils de suivi statistique, diagnostic gestionnaire sur les problèmes à résoudre dans l'école et supervision pédagogique, individuelle ou collective, des enseignants.

On constate ainsi dans le cas québécois une institutionnalisation plus poussée de la gestion axée sur les résultats, sous deux formes essentielles. En premier lieu, les divers outils de gestion sont intégrés durablement et forment système. La mise en place de nouvelles routines organisationnelles que l'analyse de données implique, et le développement professionnel fondé sur les résultats qui en découle, définissent une nouvelle « gestion scolaire de la pédagogie » (Maroy, 2021). Parce que certains instruments ne suscitent pas de résistance majeure et sont dotés d'une cohérence interne suffisante, leur superposition à d'anciens instruments finit par susciter des évolutions certes incrémentales, mais qui prennent néanmoins progressivement de l'amplitude. Les établissements scolaires québécois semblent donc en cours de « contourner » la logique du découplage telle que décrite pour les organisations éducatives dès les années 1970 (Weick, 1976), tandis que les lycées français de l'enquête montrent davantage d'inertie : les instruments du pilotage par les résultats apparaissent davantage comme des instruments de gestion restructurés, que sous une forme innovante.

Encadré 5 : Vers des instruments supranationaux pour diffuser de « bonnes pratiques » ? Le cas du cadre européen commun de référence en langues (CECRL)

Adopté par le Conseil de l'Europe (2001), le CECRL n'est pas un référentiel d'évaluation, pourtant il donne la possibilité d'une standardisation des compétences ; il n'est pas un programme, néanmoins il propose des objectifs dans la transmission; enfin il n'est pas une méthode, mais il véhicule une conception didactique actionnelle au détriment d'une conception syntaxique de la langue. Une enquête réalisée en 2006 par la division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe auprès des 29 États membres montrait qu'ils s'étaient tous servis du CECRL pour construire leurs curricula linguistiques, et on en dénombre aujourd'hui 40 versions linguistiques différentes. Fournissant « une base commune pour la conception de programmes, de diplômes et de certificats », est-il pour autant un instrument de l'europanisation des politiques nationales (Buisson-Fenet, 2014) ?

L'hypothèse d'une convergence par l'instrument, séduisante au premier abord, nécessite d'être nuancée d'emblée pour deux raisons contextuelles. D'une part, cet outil de coopération se construit en dehors des structures communautaires, au sein du Conseil de l'Europe et plus précisément de son Conseil de la coopération culturelle, et cette volonté de ne pas empiéter sur les prérogatives étatiques en matière éducative le destine avant tout à un public adulte dans le cadre de la formation continue. D'autre part, les préoccupations politiques des États membres relèvent d'abord de la défense de leur langue nationale contre l'hégémonie de l'anglais, imposé avant le CECRL via un unique cadre anglais de certification. Dans une période où la scène des sciences du langage déjà largement internationalisée bouillonne de nouvelles propositions épistémologiques, « l'europanisation » de l'apprentissage des langues se construit ainsi à la fois indépendamment de l'intervention directe de l'Union, et bien loin d'une « normalisation par le standard ». La France est toutefois le seul État membre à faire du CECRL un outil de caractère législatif, en l'introduisant dans la loi d'orientation sur l'école de 2005 par l'intermédiaire du « deuxième pilier du socle commun » que constitue la maîtrise des langues (décret n° 2005-1011, titre 1). Bien que conçu à l'origine comme un dispositif proposant une orientation des pratiques et non une norme de certification, le cadre finit ainsi par matérialiser et orienter la dynamique collective en devenant un instrument de type réglementaire — parce qu'il apparaît comme élément de solution d'un « problème » qu'il n'a pourtant pas pour vocation initiale de mettre en évidence — à savoir la faiblesse des élèves français en langues au regard de leurs homologues européens. Toutefois l'observation comparée de l'introduction du CECRL montre qu'elle débouche sur l'adoption de solutions *ad hoc* au niveau national : l'Angleterre se contente d'établir des correspondances entre son échelle coutumière d'évaluation (*Language Ladder*) et les niveaux de compétence définis dans le cadre; la Suisse distingue des niveaux intermédiaires à l'intérieur du CECRL; la Finlande réécrit ses programmes linguistiques en fonction des orientations du cadre; quant aux enseignants français, ils resreignent le cadre à ses seules échelles de compétences et traduisent le programme au prisme des manuels labellisés « conformes au CECRL » (Goullier, 2008). Sa polyvalence permet ainsi que chaque politique scolaire nationale trouve à s'en approprier le sens, sans que cette adaptation apparaisse dictée par une réglementation supranationale.

III. S'appropriier les instruments : des réceptions attendues aux usages effectifs

Dans les analyses de l'action publique visant à expliquer le changement institutionnel, les instruments sont souvent envisagés soit comme véhicules discrets de certaines idées qu'à la fois ils masquent et participent à implémenter, soit comme bras armés de la technocratie qui temporisent voire empêchent l'expression de la décision politique. Dans les deux cas — instrumentation-alibi ou instrumentation hégémonique —, le rapport des acteurs professionnels avec les instruments qu'ils ont pour charge de mettre en œuvre semble évacué du questionnement (Buisson-Fenet et Le Naour, 2008). Parce que les instruments de l'action publique scolaire sont relativement malléables, leurs usages professionnels donnent l'occasion de comprendre les modalités à la fois cognitives et pratiques selon lesquelles les acteurs se les approprient, les logiques d'action qui les enchâssent, et les tensions qui en découlent. Tour à tour ressources, protections ou contraintes, ces instruments sont à la fois tributaires de pratiques qui leur préexistent, et parties prenantes de la re/dé-légitimation de certains rôles professionnels. Nous nous interrogeons donc dans ce troisième temps sur les réceptions sociales, professionnelles et institutionnelles des instruments de l'action publique éducative, scolaire et non scolaire. Comment différents acteurs traduisent-ils ces instruments dans l'ordinaire de leurs pratiques, quels apprentissages et quelles ressources en ressortent, et sous quelles modalités critiques les instruments sont-ils appréhendés, voire comment y résiste-t-on ?

Loin d'aller de soi, l'usage est en effet toujours aussi une mise à l'épreuve : l'instrument ne produit pas toujours les effets escomptés, et peut même avoir des conséquences non désirées (Schneider et Ingram, 1990). Le Bourhis et Lascoumes (2014) distinguent ainsi différentes modalités de « résistance aux instruments », selon qu'elles renvoient (1) à la conception ou à la formulation d'un instrument, (2) à sa mise en œuvre, notamment par des logiques de « découplage » institutionnel, et (3) à son appropriation par les destinataires. Nous abordons dans ces lignes les deux derniers aspects : la première section s'intéresse aux professionnels de l'éducation, la deuxième aborde la question sous l'angle des publics de l'institution scolaire que constituent les familles, la dernière section enfin renvoie aux acteurs hors du système et du secteur scolaire qui peuvent « partager » des instruments, devoir composer avec les outils du secteur éducatif, ou encore contribuer par l'extérieur, par leurs propres instruments, aux politiques éducatives, qui ne relèvent désormais plus d'un seul secteur mais d'une mosaïque et d'une configuration instrumentales issues de différents secteurs et administrations.

Les « acteurs » abordés dans ces lignes relèvent ainsi de différentes catégories : des employés de l'État, en particulier les cadres intermédiaires et ceux qui travaillent en première ligne — les « *street-level bureaucrats* » (Lipsky, 1980), dont certains travaux sociologiques montrent qu'ils ont des marges de manœuvre notables et participent ainsi à la fabrication des politiques publiques; des destinataires de ces politiques — parmi lesquels on peut, avec Knoepfel *et al.* (2006), distinguer les groupes-cibles, désignant les acteurs dont le comportement est visé/modifié, et les bénéficiaires finaux, ceux qui sont censés tirer bénéfice d'une politique publique donnée; ou encore des groupes et acteurs relevant d'un autre secteur de politique publique.

A. Les professionnels de l'éducation et l'instrumentation, entre loyauté d'usages et pratiques « découplées »

1. Du découplage aux défections : enseignants et autres professionnels de premier rang face aux instruments d'évaluation

Jusqu'aux années 1990, nombre de sociologues de l'éducation ont interprété les impacts des grandes réformes organisationnelles et pédagogiques sur les pratiques enseignantes au prisme de la thèse classique du « découplage » (Meyer et Rowan, 1977). Celle-ci soutient que le changement institutionnel et le renouvellement des outils qu'il induit n'ont que peu d'influence sur les pratiques réelles en établissement : de nouveaux outils seraient mis en place sans que cela touche le cœur de l'organisation scolaire qu'est l'enseignement et la formation des élèves. L'instrumentation reviendrait plutôt à constituer un vivier d'outils dans lequel les acteurs professionnels viennent piocher, selon les besoins et les contextes, souvent à la suite d'initiatives individuelles, plutôt qu'à accumuler de manière convergente et systématisée des outils introduisant un changement de régulation localisée, mais systémique. Appliquée aux professionnels de l'éducation en contact direct et permanent avec les élèves, que nous appelons professionnels de premier rang et dont les pratiques de neutralisation des instruments de réforme sont renvoyées dans cette littérature à la norme d'autonomie propre au métier⁷, cette thèse du découplage est depuis lors battue en brèche de plusieurs manières.

Certains travaux mettent en avant combien, à distance de l'idée d'une résistance passive systématique au changement par un « freinage⁸ » dans l'usage des nouveaux outils, les acteurs scolaires de premier rang se font les *traducteurs* des logiques institutionnelles, en réinterprétant le sens des applications instrumentales et encadrant les applications effectives. Portant sur des études de cas très diverses comme les méthodes de lecture promues en Californie entre 1983 et 1999 (Coburn, 2004), le nouveau curriculum sur l'éducation à la santé sexuelle mis en œuvre par les infirmières scolaires (Dickson et Brindis, 2021), ou encore l'utilisation des outils de positionnement des troubles d'apprentissage par les psychologues scolaires américains dans l'implémentation de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap promue par l'*Individuals with Disabilities Education Act* (Summers, Semrud-Clikeman, 2000), ces travaux s'attachent à montrer à partir d'études de cas très différentes que les acteurs scolaires, comme tous les « petits fonctionnaires de guichet » (*street-level bureaucrats*) arrangent l'usage des outils à chaque situation singulière, intègrent leurs propres valeurs dans leur activité ordinaire de « service à l'utilisateur », manifestent une relation dissymétrique face aux élèves et aux familles en imposant leurs propres catégories de jugement, et montrent ainsi des capacités d'action en se réappropriant les instruments néo-managériaux que l'organisation leur impose.

Dans le cas précis des enseignants, l'extension rapide, puissante et convergente d'instruments axés sur l'évaluation des apprentissages est telle que la thèse du « découplage » peine à conserver sa pertinence. Massivement développées dans les pays de l'OCDE depuis les années 1990 (Verger *et al.*, 2018, 2019), les *standard-based tests* sont des outils d'évaluation externe d'objectifs éducatifs chiffrés

⁷ « Les membres d'une profession ont réussi à se faire reconnaître comme les seuls dont les connaissances et l'expérience permettent de décider ce qu'il faut faire dans une situation donnée, et de juger, en fin de compte, si ce qui a été fait a été bien fait » (Becker, 2009, p. 10).

⁸ Analysée dans l'enquête séminale du sociologue américain Donald Roy dans le cadre d'un atelier automobile américain des années 1940-1950, le freinage (de la production) est une stratégie individuelle ou de groupe en réponse aux règles imposées par la hiérarchie de l'entreprise.

définis à différents niveaux de la carrière scolaire des élèves, qui font souvent l'objet d'une campagne active de sensibilisation auprès de tous les enseignants, s'accompagnent de supports informatiques inédits, et se traduisent par des consignes strictes de passation des épreuves. Pour Osborn *et al.* (2000) et Mc Ness *et al.* (2003), les politiques anglaises qui prédéfinissent des normes dans le domaine scolaire (*school standards*) et en particulier des « normes d'accomplissement » des élèves occasionnent avant tout des pressions accrues sur l'activité. Le *testing* s'accompagne en effet d'objectifs pédagogiques beaucoup plus prescriptifs et contraignants (en Angleterre, mais aussi en Australie avec la mise en place de *curricula* nationaux jusqu'alors inexistantes), surtout lorsque ses résultats sont assortis à des procédures de responsabilisation et d'imputation de comptes (Broadfoot, 2000; Ball, 2003). Cela est en particulier le cas dans les pays qui décentralisent peu ou prou la gestion du personnel enseignant aux établissements, comme l'Angleterre, les Pays-Bas ou la Belgique.

Toutefois, les enseignants ne sont pas par principe opposés à ces instruments : dans nombre de politiques éducatives locales ou nationales/fédérales qui ont développé des instruments d'évaluation des acquis, les enseignants se disent favorables au principe de l'évaluation standardisée parce qu'elle fournit des lignes directrices pour mieux comprendre ce qui doit être enseigné et comment améliorer les pratiques pédagogiques (pour le cas américain, *cf.* Jones, 2007; pour le cas anglais, *cf.* Hargreaves, 2002; pour les cas suédois et norvégien, *cf.* Helgoy et Homme, 2007). En intensifiant et dégradant néanmoins les conditions du travail enseignant, le *testing* peut provoquer en retour une résistance qui prend la forme de « grèves administratives » et de boycott des évaluations, avec le refus d'accomplir des tâches dont les syndicats d'enseignants soutiennent que la profession pourrait être dispensée sans cesser d'être elle-même. En France, les nouvelles évaluations des élèves du premier degré, promulguées en 2007 sous le ministère de Xavier Darcos, font immédiatement l'objet de controverses, parce qu'elles sont vécues comme des mises en cause de l'autonomie de l'activité enseignante, et aussi comme répondant à des principes « recevables, mais discutables » (Dutercq et Lanéelle, 2013), qui ravivent la crainte du « modèle entrepreneurial ». En contrepoint de ces pratiques de « désobéissance professionnelle », les travaux sociologiques insistent sur les comportements d'adaptation à l'instrumentation du *testing* qui en limitent fortement l'efficacité réelle.

Un survol des travaux (Mons, 2009) permet de mettre au jour trois formes distinctes de ces comportements d'adaptation aux instruments évaluatifs de *testing*.

- Le premier type concerne la stratégie de sélection des élèves les plus performants : ainsi, le test fédéral américain *National Assessment of Educational Progress* (NAEP) semble avoir incité les enseignants à catégoriser les élèves en trois groupes (les « cas sûrs », les « cas nécessitant un traitement », les « cas désespérés »), avec une attention particulièrement portée au groupe du milieu dont les progrès permettaient d'améliorer à court terme les résultats de leur école, tandis que les élèves les plus faibles recevaient moins d'attention (Booher-Jennings, 2005), voire étaient exclus du test (Haney, 2000; Mc Neil, 2005). À l'extrême, de telles pratiques peuvent conduire certaines équipes pédagogiques à tricher pour améliorer les résultats de leur école, comme Bélair (2005) le montre dans le cas de la province canadienne de l'Ontario, ou encore le rapport de 2006 de l'inspection néerlandaise dans le cas du test de fin d'enseignement primaire instauré dans le système éducatif hollandais fortement décentralisé.
- Un deuxième comportement adaptatif consiste en une focalisation pédagogique sur l'entraînement intensif au test, qui absorbe une grande partie du temps d'instruction (Jones, 2007). Cette focalisation (*teaching to the test*) a pour effet possible un « rétrécissement curriculaire »

sur un nombre limité de matières évaluées, pour lesquelles les compétences strictement cognitives sont mesurables et plus simples à enseigner; elle peut induire aussi à préférer des méthodes pédagogiques plus mécanistes, visant la mémorisation rapide. Ravitch (2010) note ainsi que l'emphase mise sur les tests de lecture et de calcul au cours de la décennie 2000 aux États-Unis a produit un affaissement de la qualité de l'éducation, car tant les équipes de direction que les enseignants ont centré leur énergie sur les deux matières scolaires valorisées au détriment des autres.

- Un troisième comportement adaptatif peut mener à une dissonance entre le rôle de transmission de connaissances et de compétences et celui d'accompagnement individualisé et affectif des élèves. De rares travaux qualitatifs français sur l'attrition enseignante montrent que cette dissonance peut nourrir une motivation à la défection (Danner *et al.*, 2019, Mason, 2017), tandis que les travaux américains soulignent à la fois les relations entre le *testing* à fort enjeu, le stress au travail et le *turn-over* enseignant (Mason, 2017) tout en nuançant l'effet démissionnaire (Fuchsman *et al.*, 2020).

2. Les personnels d'encadrement scolaire et les outils de pilotage, entre loyauté d'usages et « mauvaise conduite »

Dans le contexte européen et nord-américain de développement d'un *New Public Management*, la position des personnels de l'encadrement administratif et pédagogique se trouve transformée. D'une part, les attentes d'efficacité et de performance, la reddition des comptes à l'égard des autorités hiérarchiques, ou encore l'incitation à mieux communiquer en direction de l'environnement extérieur comme à l'égard des usagers confèrent à ces personnels un rôle de leadership plus important, d'autre part ces aspects mobilisent une part croissante de leur activité sur des tâches de mesure et de *reporting* (remontée de données et reddition des comptes).

La place officielle de plus en plus grande dévolue à la démarche d'*accountability*⁹ est un point central de cette évolution, parce qu'elle touche à plusieurs niveaux de régulation scolaire dans les administrations centrales et dans les établissements. D'une part, elle s'incarne dans le développement de nombreux indicateurs quantitatifs et qualitatifs que les services-supports des directions d'établissements secondaires (gestion, comptabilité, ressources humaines) doivent régulièrement renseigner ; d'autre part, elle s'inscrit régulièrement dans les missions confiées aux personnels de direction et d'inspection lors de leurs prises de fonction. Ainsi en France depuis 2002, le chef d'établissement doit réaliser un diagnostic de l'établissement auquel il est affecté pour une période maximale de huit ans — ce qui doit lui permettre de se fixer des objectifs à quatre ans, contractualisés après discussion avec le directeur des services départementaux de l'éducation (DASEN) (Dutercq, 2015). Enfin, elle concerne désormais des unités organisationnelles de grande envergure comme les réseaux d'établissements voire les districts scolaires ou les académies — évaluer devient ainsi une activité à la fois nodale dans les missions des directions locales d'établissements comme des corps d'inspection pédagogique (lorsqu'ils existent), et transversale aux différents échelons managériaux.

⁹ Notion polysémique, l'*accountability* désigne essentiellement une responsabilité administrative, politique, morale ou comptable à rendre compte, à « être imputable ou redevable » de son action : faute de traduction française appropriée, nous utiliserons dans ces lignes l'expression « pilotage par les résultats ». Le développement du *New Public Management* en éducation se caractériserait par le tuilage de l'*accountability* managériale (visant l'efficacité mesurable sous forme de résultats probants) et de l'*accountability* hiérarchique (visant la reconnaissance des « bons et loyaux services » par l'autorité tutélaire).

La littérature sur ce type de pilotage est à la fois abondante et établie depuis de longues années dans les pays anglo-saxons, où l'autonomie des établissements scolaires fait l'objet d'une longue institutionnalisation¹⁰. Ses résultats sur la réception des évaluations des élèves par les personnels d'encadrement sont nuancés : aux États-Unis, Farkas, Johnson et Duffett (2003) ont montré que les chefs d'établissement et les *superintendents* étaient acquis à l'évaluation standardisée; mais en Angleterre, la *National association of head teachers* (NAHT) critique le palmarès des écoles (la *league table*), qui donne une représentation erronée des performances des écoles, oblige à un temps scolaire trop important consacré à l'organisation des tests et focalise l'attention des *school counselors* sur les performances aux tests, au détriment d'une réelle attention portée au travail concret des équipes pédagogiques.

La perspective de socio-ethnographie du travail, plus fréquente dans les travaux continentaux, étudie quant à elle comment les outils de la reddition des comptes modifient les contours de l'activité ordinaire des personnels d'encadrement. En analysant le travail réel des directeurs d'établissements scolaires en Suisse romande, les enquêtes décrivent les « débordements » et les « fragmentations » de l'activité de direction (Gather-Thurler *et al.*, 2017) et montrent combien les instruments de la « nouvelle gouvernance » augmentent paradoxalement la bureaucratisation de l'activité en complexifiant le rôle d'interface que tiennent les directeurs, alors même que leur fonction ne s'accompagne pas d'un réel pouvoir de contrôle sur l'activité enseignante (Denecker et Gather-Thurler, 2013).

La place qu'occupent les instruments de mesure (indicateurs, diagnostics, enquêtes), mais aussi les outils et supports de la redevabilité (lettres de mission, contrats d'objectifs, bilans de fonctionnement annuels...) que les directions comme les inspections ne produisent pas elles-mêmes, mais qu'elles sont enjointes de rendre, renforce de fait le pôle des tâches proprement administratives dont elles se disent envahies. Ce constat a ainsi incité nombre d'auteurs à privilégier une analyse de la dynamique professionnelle des métiers de l'encadrement scolaire en termes de déprofessionnalisation : cette forme de pilotage par les résultats et le *reporting* réduirait l'expertise professionnelle à l'application de pratiques de conformation qui évident la définition du bien collectif en termes de justice sociale et rabattent la mission d'intérêt public sur des tactiques de carrière. On retrouve ici l'opposition que font Gleeson et Knights (2006) entre *managerialism* et *professionalism*, autrement dit entre la logique de contrôle gestionnaire de l'organisation et la logique d'autonomie des bureaucraties professionnelles. C'est le même parti qu'entend défendre Wilkins (2014) lorsqu'il analyse pour l'Angleterre les effets de l'essor d'établissements « autonomes » (*academies* et *free schools* — écoles indépendantes soutenues par l'État) dont les chefs d'établissements sont légalement responsables à la fois de la performance financière et de la performance pédagogique. Du coup, l'injonction à la « professionnalisation de la gouvernance scolaire » recouvre aussi le développement de dispositifs de *monitoring* des établissements à l'échelon supérieur de régulation (à l'exemple des commissions scolaires au Québec), et se traduit par un « contrôle du contrôle ».

Largement critique à l'égard des effets délétères de l'*accountability*, cette lecture n'épargne pas les systèmes éducatifs nordiques comme le Danemark, la Suède ou la Finlande que l'on pouvait penser protégés de la mise en concurrence des établissements (Ozga *et al.* 2011). Cette perspective critique

¹⁰ *School Leadership & Management* est par exemple une revue d'interface américaine qui signe l'importance de cette thématique dans la recherche-action depuis son année de lancement en 1981.

s'applique par exemple aux instruments d'autoévaluation que le système écossais a développés précocement à travers le programme *How Good is Our School* (HGIOS – *a Journey to Excellence*). Grek et Ozga (2011) montrent que ce programme permet de faire porter le coût financier et le budget-temps des régulations sur les acteurs eux-mêmes, tout en normalisant les relations de confiance, de transparence et d'ouverture entre les acteurs éducatifs tous embarqués dans un même « voyage vers l'excellence ». Ce type de lecture suggère une fracture entre une nouvelle « ère du pilotage » et un ordre ancien dans lequel le personnel d'encadrement aurait agi en toute autonomie. Pourtant, cette lecture des instruments d'évaluation et de pilotage au prisme de leur (in-)efficacité, de leurs effets pervers ou comme révélateurs d'une re-bureaucratiation des systèmes éducatifs par volonté de contrôler à distance des unités désormais décentralisées, n'épuise pas la compréhension des dynamiques professionnelles en cours. Ainsi, le développement de nouveaux instruments de gestion peut aussi être vu comme « un vecteur de différenciation des trajectoires des professions, de recomposition du travail des professionnels, de division des mondes professionnels » (Bezes *et al*, 2011, p. 8), et les usages des instruments diversifient et complexifient le script de la déprofessionnalisation.

Pour une partie du personnel d'encadrement scolaire dans les contextes nord-américains et européens marqués par les logiques évaluatives, l'évaluation élargit l'espace d'initiative et d'action et renforce le pôle de leur travail le plus valorisé, à savoir les tâches de la décision stratégique. Certains outils peuvent donner l'opportunité à certains segments de l'administration scolaire de « jouer » sur la distribution des expertises, et de faire reconnaître leurs différences de pratiques, de savoirs et de savoir-faire, renforçant ainsi leur position dans une reconfiguration en cours des rapports de pouvoir professionnels. Dans le cas écossais, l'intégration des politiques éducatives dans un service général d'accompagnement des parcours de vie jusqu'à l'âge adulte (au côté des politiques de santé, de travail social et de protection judiciaire destinées aux publics juvéniles) a par exemple été l'occasion à partir de 2004 pour les inspecteurs (*Her Majesty's Inspectors of Education-HMIE*), regroupés désormais en agence, de prendre la main du schéma unique de *reporting* et de pilotage (*Joint Children Services Plan*), une méthode d'évaluation croisée qui structure le travail en partenariat des différents acteurs sectoriels intervenant auprès des publics juvéniles en difficulté. Alors même que l'éducation scolaire en tant qu'action publique spécifique se trouve affaiblie au regard des conceptions plus globalisantes sur les « parcours juvéniles », les inspecteurs gardent ainsi l'initiative de coordonner localement les *Integrated Children's Services* (Grek et Ozga, 2010).

Les personnels d'encadrement ne sont donc pas les instruments passifs de la logique managériale. Dans le contexte français de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le nouveau cadre comptable et budgétaire qui entre en vigueur en 2012 permet, pour certains agents comptables, de capitaliser sur l'expertise initiale que constitue la capacité technique à contrôler les comptes publics. Le maniement de l'argent public et le contrôle de gestion peuvent ainsi apparaître comme des savoirs professionnels stratégiques dans une conjoncture de consolidation des instruments financiers, et renforcer la reconnaissance d'acteurs jusqu'alors périphériques. En pratique, cependant, les directions d'établissement n'intégraient jusque-là qu'à la marge leurs services gestionnaires dans le pilotage. « L'outil de conduite » que constitue le nouveau cadre comptable et budgétaire modifie l'équilibre entre les gestionnaires et les comptables, puisque ceux-ci obtiennent au passage le statut d'adjoints au chef d'établissement prenant la direction d'un « pôle administratif » au sein de l'EPL. La concurrence entre juridictions professionnelles se traduit ainsi par une tentative de conversion d'une technique comptable, permettant de remplir une obligation administrative, en instrument

de pilotage, susceptible à la fois de « se rendre compte » et de « rendre des comptes » (Buisson-Fenet, 2019).

3. Des propriétés instrumentales plus « enrôlantes » que d'autres ?

Le rapport à l'instrument connaît donc nombre de variations relatives aux groupes professionnels qui s'en saisissent. Certains segments professionnels initialement périphériques dans la dynamique de pilotage peuvent en particulier s'emparer des nouveaux outils — soit parce qu'ils conviennent à leurs manières de travailler, à leur définition des « bonnes façons » de faire, soit parce que leur mise en œuvre s'accompagne d'une valorisation salariale, d'une reconnaissance statutaire, d'une plus grande légitimité, soit enfin parce qu'elle ouvre un espace d'engagement et revitalise ainsi l'éthos professionnel. Le renouvellement instrumental contribue donc à dévaloriser certains segments professionnels, comme il en (re)légitime d'autres.

Par ailleurs, le développement propre à l'instrumentation néo-managériale fait émerger de nouveaux rôles professionnels. La littérature nord-américaine sur le leadership souligne que le développement de rôles de « pilotes intermédiaires » est devenu essentiel pour assurer le fonctionnement comme la transformation des institutions éducatives (Tardif et Levasseur, 2010). À l'échelle des organisations scolaires, l'intégration bureaucratique des mesures de résultats se manifeste ainsi par la constitution de nouveaux rôles de coordination et de contrôle, qui disposent parfois d'une expertise différenciée d'autres types de compétences (notamment pédagogiques). Au niveau des établissements, ce rôle de pilotage intermédiaire est le plus souvent endossé par un enseignant détaché de ses affiliations pédagogiques antérieures ou principales. À l'échelon organisationnel supérieur, il peut constituer un espace professionnel à part entière — le bureau d'un service académique en France ou d'une commission scolaire au Québec.

Dans son ensemble, le déploiement des instruments néo-managériaux dans le secteur scolaire s'accompagne d'usages transversaux dans les établissements qui associent plus étroitement qu'auparavant les sphères de la gestion et de l'enseignement, et qui renforcent une culture diffuse de la mesure comme le montre Maroy (2021) sur le cas de la gestion axée sur les résultats (GAR) au Québec entre 2002 et 2017. Cela n'empêche pas une assez large diversité d'usages des outils, non seulement selon les intérêts, les ressources et les pratiques antérieures des acteurs professionnels concernés, mais aussi en fonction des propriétés attendues et/ou effectives des outils eux-mêmes. Subordonnés à un système de récompenses et de sanctions pour les établissements (comme le sont les *School Tables* en Angleterre), les plus exigeants de ces outils sont aussi ceux qui font l'objet de conflits ouverts dans les équipes locales, ou dont la réforme structurelle (voire l'abolition) figure parmi les requêtes d'une mobilisation enseignante aux revendications axées sur les emplois et les salaires, comme ce fut le cas en 2008 pour la grève nationale des enseignants anglais.

Les instruments les plus souples, les moins quantitatifs, qui restent à distance du cœur de l'activité enseignante et débouchent sur des recommandations ou des mises en question symboliques s'inscrivent dans le prolongement d'une longue tradition administrative plutôt qu'en rupture avec elle, mais favorisent néanmoins des échanges transversaux auparavant plus dissociés. Ils donnent ainsi lieu à des processus d'intégration des espaces de la gestion et de la pédagogie, qui étaient traditionnellement séparés dans le modèle de l'autonomie professionnelle à l'école. Plus généralement, l'efficacité des outils de gestion peut aussi être analysée par l'élargissement des configurations d'acteurs profession-

nels qu'ils mobilisent. Ces outils ont en effet également une fonction de mise en relation et de socialisation d'acteurs aux compétences hétérogènes, dont la coalition consolide l'accompagnement du changement en engageant des rôles professionnels distincts dans la résolution d'un problème partagé.

On rencontre par exemple en France cette coalition de rôles dans la mise en œuvre du « service public de l'école inclusive » autour de la diffusion depuis la rentrée 2019 de l'instrument « Qualinclus », guide « d'autoévaluation et d'amélioration continue de la qualité » de l'inclusion scolaire dans les établissements du second degré. Il revient au binôme que constituent le chef d'établissement et l'inspecteur du premier degré à la tête du pôle inclusif d'accompagnement localisé (PIAL), d'engager l'établissement dans un « diagnostic partagé, étayé à partir des constats relevés », et « d'établir ou infléchir un plan en présentant des objectifs et des axes de progrès, des actions d'amélioration, en prévoyant des outils de suivi tels que tableaux de bord, indicateurs, fiches de suivi, etc. ». En institutionnalisant dans l'usage de cet outil le rapprochement de deux corps (les personnels de direction et d'inspection) et l'articulation de la ligne administrative (incarnée par le chef d'établissement) et de la ligne pédagogique (incarnée par l'inspecteur), l'instrumentation pose la question de la division technique du travail : qui, du chef d'établissement ou de l'inspecteur de circonscription, doit accueillir les parents d'élèves dont l'enfant en situation de handicap entre au collège ? Auquel revient-il de recruter les accompagnants (AESH) ? Le guide Qualinclus véhicule une norme collaborative, puisqu'il y est question d'une démarche d'assurance-qualité fondée sur un « diagnostic partagé », veillant à « replacer le sujet dans une organisation ou un système dans son ensemble », mais sa présentation évoque l'établissement scolaire comme une communauté éducative soudée autour de son chef. En tant qu'opérateurs sociotechniques, les instruments mettent ainsi concrètement en relation des rationalités et logiques professionnelles distinctes, dont ils participent à taire les divergences potentielles. Ils soulèvent ainsi des enjeux liés à la distribution des ressources, à la qualification des problèmes, ou encore à la définition des hiérarchies réelles.

Or qu'en est-il de la prise en compte des « usagers » (élèves, familles, voire entreprises) dans ces dispositifs, alors même qu'ils en sont en principe les destinataires finaux ?

B. Les usagers de l'institution scolaire face aux instruments, du consentement aux contournements

1. Quand l'utilisateur se définit par l'instrument de catégorisation

L'une des approches classiques et influentes des instruments en science politique est celle des chercheuses américaines Schneider et Ingram (1993). Elles démontrent que les politiques publiques adoptées et les types d'instruments choisis pour agir sur et envers des catégories sociales dépendent de l'image socialement construite de ces groupes. Cette construction sociale, toujours contestée, est définie comme « (1) la reconnaissance comme socialement significative des caractéristiques qui distinguent des populations cibles et (2) l'attribution à ces caractéristiques de valeurs, symboles et images spécifiques et (dé) valorisants » (Schneider et Ingram, 1993, p. 335). Selon si ces images sont positives ou négatives, et si les groupes sont considérés comme ayant beaucoup ou peu de pouvoir, le choix des instruments affectant ces groupes variera. Ces images et les instruments associés peuvent à leur tour influencer le niveau et le type de participation des citoyens perçus comme relevant de l'une ou l'autre de ces catégories (Schneider et Ingram, 1993), et ont donc une portée politique large.

Une recherche récente de Bertrand *et al.* (2018) montre comment des directeurs d'école en Californie, bien qu'étant encourageants envers la participation de tous les parents dans la vie de l'école, perçoivent différemment les parents de classe populaire ou de couleur par rapport à la norme implicite que représentent les parents blancs de classe moyenne. Les premiers sont en effet présentés comme manquant de connaissances et de prise sur le monde, comme devant encore apprendre afin de pouvoir combler ce déficit et participer pleinement à la communauté éducative des parents et personnels scolaires autour de l'école. Les outils destinés à ces parents (des séances d'information, largement à sens unique) sont fortement liés à cette représentation.

Dans cette même perspective s'intéressant à la construction de l'image de groupes sociaux, on peut considérer que certains instruments créent des catégories d'utilisateurs, par exemple les bénéficiaires de l'allocation chômage, les travailleurs handicapés relevant de la classification MDPH, etc. Les catégorisations juridiques et administratives créent ainsi socialement une catégorie d'acteurs, un groupe, par les droits qui lui sont attribués, les obligations qui lui incombent, en bref par les instruments qui lui sont destinés.

Dans le secteur éducatif, on peut citer l'exemple de la catégorie des « parents d'élèves », qui s'est constituée de manière variable au fil du temps dans différents pays. Contrairement à d'autres pays (États-Unis, Royaume-Uni), ces acteurs ont longtemps été tenus à l'écart en France par l'institution scolaire qui visait à prendre en charge les « enfants-élèves » de manière indépendante. Ce n'est que dans les années 1960 et 1970 que les parents entrent dans les conseils d'administration des établissements du secondaire et les conseils d'école. Les élections des représentants des parents d'élèves dans ces instances sont depuis lors bien établies et peuvent être analysées comme faisant partie de l'éventail d'instruments participatifs à destination des différents usagers du système scolaire. Mais la construction de la catégorie « parents d'élèves » passe aussi par les organisations intermédiaires comme les associations des parents d'élèves, qui ont pour certains créé leurs propres instruments (à l'exemple de « l'observatoire des parents » de la fédération des parents d'élèves de l'enseignement public [PEEP], un sondage annuel créé en 1996), un instrument de connaissance qui vise également à participer à la définition de ces usagers du système scolaire et de leurs besoins (Gombert, 2008).

La catégorie des élèves à « besoins éducatifs particuliers » (BEP) permet une autre perspective sur la constitution des groupes-cibles. Appelées au fil du temps par différents noms, ces catégories d'élèves ont été constituées dans un premier temps par un souci de scolarisation à part, ensuite par une volonté d'accorder des compensations, tels les tiers-temps ou des assistances spéciales. Ces catégories agissent autant comme des stigmates, des labels qui assignent à une identité, que comme des ressources dont peuvent se saisir certains groupes.

Encadré 6 : Circulations et variations internationales de la catégorie « besoins éducatifs particuliers »

Woollven (2021) retrace la genèse et le parcours de la notion des BEP et les contours incertains de la catégorie qu'elle désigne. C'est au Royaume-Uni qu'elle trouve son origine dans les années 1960 (« *special educational needs* »), dans une approche psychologique qui vise à remettre en cause le contrôle exercé par les médecins sur les orientations vers l'enseignement spécialisé, ainsi que, plus largement, la séparation entre enseignement ordinaire et enseignement spécialisé. Largement adoptée dans ce pays et ensuite dans les années 1990 dans les institutions et statistiques internationales, la catégorie reste cependant floue et peu opérationnelle pour des comparaisons internationales, chaque pays ayant ses propres définitions. Celles-ci sont plus ou moins larges, restreintes pour certains aux besoins éducatifs liés au handicap et incluant pour d'autres les besoins tels que ceux des élèves allophones et ceux des élèves socialement très défavorisés, ce qui participe à faire fortement varier la part des élèves scolarisés identifiés comme ayant des besoins éducatifs particuliers.

À l'intérieur des différents systèmes scolaires, les instruments utilisés pour évaluer ces besoins éducatifs particuliers permettent un autre regard sur la construction de ces catégories. Ces outils visent à la fois à assurer un suivi et accompagnement individuel des élèves et à harmoniser les pratiques (Meziani *et al.*, 2016). Dans les orientations globales, de nombreux systèmes ont adopté un horizon capacitaire, consistant à ne pas distinguer un élève capable de celui qui ne le serait pas, mais plutôt à endosser une perspective développementale pour mobiliser les moyens de soutien et les facteurs qui rendent accessible l'environnement scolaire. Cependant, les outils d'évaluation des besoins particuliers, tel le guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation (GEVA-Sco) en France, maintiennent dans les pratiques une focalisation sur les difficultés dans le « métier d'élève » (un idéal du travail scolaire), sur un écart à la norme, puisque c'est cet écart qui justifie ensuite l'attribution de compensations et d'une prise en charge particulière (Ebersold et Armagnague, 2021). En Angleterre, une liste (non exhaustive) des difficultés pouvant créer des besoins particuliers et des solutions possibles réintroduit « la logique classificatoire du modèle médical, initialement dénoncée » (Woollven, 2021, p. 55).

Le système fédéraliste canadien permet de montrer différentes approches dans le même cadre national, et comment les parents d'élèves peuvent se saisir de ces qualifications pour faire valoir leurs droits et contester par différents mécanismes judiciaires les services offerts à leurs enfants (Paré et Bélanger, 2014). Dans l'Ontario, les « élèves en difficulté » sont identifiés et classifiés selon une liste précise, une « relique de l'approche médicale du handicap, entraînant des conflits entre parents et autorités, qui ne s'entendent pas au sujet de l'identification » (p. 335). Cette identification donne ensuite lieu au placement dans une classe ordinaire ou dans une classe distincte, avec une grande variabilité des possibilités en fonction des endroits. L'obtention des services spécialisés et personnalisés, autant pour les élèves formellement identifiés que pour les autres, passe généralement par un plan d'enseignement individualisé (PEI), un outil qui précise les objectifs, les adaptations et les services pour l'élève. Les recours parentaux, dans une structure juridique très formalisée, sont possibles uniquement sur les étapes d'identification et de placement, mais non sur l'offre ou mise en œuvre concrète de services et du PEI — dans tous les cas, ces recours aboutissent très rarement. Par contraste, les provinces du Manitoba et du Nouveau-Brunswick n'ont pas de catégorisation préétablie des élèves en difficulté, et les procédures de recours sont moins formalisées, privilégiant la médiation, mais donnant plus de

marges aux parents, puisqu'ils peuvent contester également les services destinés à leurs enfants. Cette grande variabilité dans les procédures d'identification des enfants et des familles concernés, dans ce qui est contestable, dans la procédure (plus ou moins oppositionnelle, plus ou moins « conciliatrice », plus ou moins équilibrée entre parties) montre que les instruments peuvent accorder plus ou moins de pouvoir d'agir.

2. L'instrument comme contrainte à contourner ou neutraliser

Nous l'avons vu dans la section III.A, les acteurs peuvent se saisir des instruments de manière différenciée. On peut ici reprendre la typologie classique d'Albert Hirschman (1970) qui permet de conceptualiser le rapport des acteurs aux institutions, distinguant trois stratégies : *exit* (la sortie), *voice* (la contestation) et *loyalty* (la loyauté envers l'institution). Le Bourhis et Lascoumes (2014) s'appuient sur cette classification pour spécifier les rapports aux instruments à la fois des professionnels et des publics-cibles, et en particulier les possibles pratiques de résistance : au-delà de (1) l'appropriation et la naturalisation des instruments (qui correspondent à la loyauté), il y a (2) la contestation ouverte et affichée (correspondant à la *voice*), (3) le détournement ou contournement par l'usage de l'instrument dans un sens plus favorable et de réinterprétation de l'instrument ou alors son non-usage, et (4) la neutralisation par un usage purement formel de l'instrument ou des pratiques destinées à fausser les mesures si elles sont impossibles à éviter (ces deux dernières catégories relevant de l'*exit*)¹¹.

Cette perspective s'avère intéressante pour étudier le rapport des publics-cibles aux politiques éducatives, en particulier sous l'angle des choix scolaires des familles en lien avec les instruments d'affectation des enfants, qu'il s'agisse de la carte scolaire française ou des découpages sectoriels mis en place entre et à l'intérieur des *school districts* américains. Ces instruments affectent les enfants à des établissements scolaires publics en fonction de leur lieu de résidence. Les usages que les familles peuvent faire de ces sectorisations, les stratégies qui peuvent être adoptées, sont en effet multiples, entre contraintes et marges de manœuvre. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer les choix résidentiels, souvent pensés longtemps à l'avance, en favorisant des « bons » secteurs ou districts — option qui est fortement contrainte par les ressources économiques des familles — ou différentes manières de contourner la carte scolaire et l'établissement de secteur. Barrault-Stella (2014) décrit ainsi les dérogations individuelles à la carte scolaire, qui concernent une part croissante des élèves et sont parfois proposées aux familles par les agents scolaires eux-mêmes, en précisant que « la carte scolaire organise donc son propre contournement à travers le système de dérogations qui y a été intégré » (p. 402). Deux autres options permettent de se soustraire intégralement à la carte scolaire, l'une prévue par l'institution et l'autre non (mais souvent tolérée). D'une part, le recours à l'enseignement privé, qui n'est pas concerné par la sectorisation — puisque ce sont très largement des établissements sous contrat, on peut considérer qu'il s'agit ici d'un « espace [...] institué et encadré par l'État » (p. 405), c'est donc une option de contournement de l'instrument de la carte scolaire permise et encadrée par les institutions publiques, concernant environ un élève de primaire sur six et un élève du secondaire sur cinq. La deuxième option consiste en un détournement de l'instrument, par l'usage d'une fausse adresse (Barrault-Stella, 2017). Les familles font semblant d'adhérer au principe de la carte scolaire, mais plutôt que de faire une demande de dérogation, qui risquerait d'être rejetée, elles inscrivent d'emblée les enfants à l'école sous une autre adresse que celle du domicile familial, adresse qui peut être tantôt celle d'un

¹¹ Bajoit (1988, cité par Payet, 2017) ajoute la posture de l'apathie.

ami ou membre de leur famille, d'un logement loué exprès (par exemple à plusieurs familles), etc. Si ces pratiques sont sans doute minoritaires (et par ailleurs très difficiles à connaître sauf par une recherche qualitative), elles relèvent une logique particulièrement intéressante et quelque peu contradictoire : ces détournements se font par attachement des parents à l'instruction publique, qu'ils cherchent à concilier avec les aspirations sociales et scolaires pour leurs enfants.

« Très ambivalente et liée pour partie à des contraintes de situation, cette stratégie illégale est acceptable, voire souhaitable, pour ces familles du fait de leur aversion pour l'enseignement privé et de certaines de leurs dispositions politiques. Elle nécessite aussi une maîtrise des procédures administratives et des règles juridiques (favorisée par un capital culturel élevé) comme des ressources (économiques et/ou d'interconnaissance dans l'espace local) inégalement réparties socialement, lesquelles expliquent l'usage privilégié de cette pratique dans certaines fractions culturelles des classes supérieures. Ce type de jeu avec les règles juridiques permet donc à certaines franges des groupes sociaux les mieux dotés, dont la position est particulièrement dépendante du succès scolaire, de s'arranger discrètement avec les règles étatiques dans leur cas particulier sans remettre en cause, de manière plus générale, le dispositif de carte scolaire auquel elles sont favorables. On mesure ainsi toute l'ambivalence d'une stratégie d'arrangement avec le droit qui vise à l'adapter à sa situation personnelle tout en considérant comme légitime sa validité générale. ». (Barrault-Stella, 2017, pp. 148-149)

La capacité à s'arranger de manière individuelle ou collective avec l'instrument de la carte scolaire, de s'arroger une marge de manœuvre par le recours à diverses stratégies, est donc socialement très différenciée. Les rapports aux instruments traduisent et rejouent donc plus largement des rapports de différents groupes sociaux aux institutions : les stratégies de contestation ou de départ sont particulièrement utilisées par les parents de classe moyenne et supérieure (Payet, 2017). Les instruments créent et structurent des relations de pouvoir, ils s'imposent plus ou moins à différents destinataires qui peuvent avoir ou non les ressources économiques, informationnelles, sociales, etc. pour les contourner, contester ou neutraliser (Le Bourhis et Lascoumes, 2014).

3. Jouer avec l'instrument : de l'utilisateur au consommateur ?

L'introduction d'instruments plus inspirés du fonctionnement du marché fait passer les ayants droit du statut d'utilisateurs à celui de consommateurs des politiques éducatives. Les marges de manœuvre allouées aux acteurs s'élargissent, mais les instruments considérés comme moins contraignants font également peser sur les usagers le poids de leurs choix.

L'évolution des instruments de l'orientation scolaire en France vers des algorithmes et applications informatiques, évoquée dans la section II-A-3, est à cet égard éclairante. L'introduction puis la généralisation de la plateforme Admission Post-Bac (APB) en 2009¹² implique deux injonctions aux étudiants : d'une part, une forme d'« expression de soi » par la sélection personnalisée au sein d'un très large éventail de formation et un nombre élevé de vœux qui rendent possible des premiers choix « plaisir », de l'autre une rationalité d'auto-ajustement et d'adéquation entre leur niveau scolaire et l'accessibilité

¹² APB demande aux usagers de classer leurs vœux d'orientation par ordre de préférence strict, l'algorithme visant ensuite à satisfaire au mieux les préférences des candidats en prenant en compte les contraintes des formations et les règles de priorisation (par exemple selon le lieu de résidence).

des formations des filières sélectives ou en tension, sans que celle-ci ne soit mise en évidence par des indicateurs précis (Frouillou *et al.*, 2020).

Au-delà d'un possible manque d'informations sur les formations et le fonctionnement de la plateforme, Lemêtre et Orange (2017) analysent comment APB impose aux usagers de présenter leurs projets d'une certaine manière, en visant à normaliser leurs aspirations scolaires et professionnelles. Le logiciel demande une « logique formelle », anticipatrice et abstraite, par le classement des vœux et une démarche centrée sur la formation académique (les formations plutôt que les métiers), qui se rapproche des manières de faire des classes moyennes et supérieures. Par contraste, certains publics scolaires issus des classes populaires et en particulier les bacheliers professionnels se caractérisent par une « logique commune » de l'orientation, avec une gamme restreinte de vœux, focalisée sur les sections de technicien supérieur (STS), en lien avec les prescriptions qui leur sont adressées par des personnels scolaires (enseignants, conseillers d'orientation...). Cette logique met en évidence la tension inhérente à la double injonction au projet professionnel bien défini et à la multiplication stratégique des vœux sur la plateforme APB. Plutôt que de « déficiences » de la part de certains usagers, il s'agit donc d'un décalage entre deux manières d'exprimer les projets scolaires et professionnels et le rapport à l'avenir (Lemêtre et Orange, 2017). Le remplacement d'APB par Parcoursup, qui implique notamment la fin du classement des vœux, a été l'occasion d'introduire plus de transparence sur les formations, notamment par les attendus explicites que les établissements doivent dorénavant définir et qui pourraient potentiellement rendre plus aisé le travail d'ajustement entre niveau scolaire et formation demandée. Il se peut donc qu'il y ait eu un travail sur les usages anticipés et supposés de cet outil, qui ne prend pas en compte uniquement les usages idéaux dans l'élaboration des instruments, mais vise également à améliorer la prévisibilité et les arbitrages pour les usagers.

À l'international, l'un des nouveaux instruments des politiques éducatives qui a été expérimenté ces dernières décennies dans plusieurs pays sont les chèques éducation (« *vouchers* »). Les familles reçoivent un « chèque éducation » d'un montant identique qu'elles peuvent utiliser pour inscrire leurs enfants dans l'établissement de leur choix, public ou privé (le chèque couvrant l'intégralité ou une partie des frais), ce qui crée un marché scolaire explicite sur un territoire donné. L'idée souvent mise en avant implique que les écoles cherchent à améliorer la qualité de leur instruction afin d'attirer plus d'élèves et donc de financements. Selon les cas, ces systèmes de chèques éducation sont mis en place pour toutes les familles ou alors pour certaines catégories uniquement, en particulier les familles les plus défavorisées. Ces familles se retrouvent alors dans la posture de consommateurs sur un marché, et il est présumé que les familles fassent des choix individuels raisonnablement bien informés, en priorité sur des critères académiques. Si les effets de ces instruments sur les résultats scolaires des élèves sont disputés dans la littérature, deux aspects sont relativement bien établis (Hannaway et Woodroffe, 2003) : d'une part, les programmes de chèques éducatifs peuvent, selon leur conception, impliquer un biais socioéconomique et avoir des effets ségrégatifs, puisque les familles les plus défavorisées sont moins enclines à faire des choix éducatifs actifs qui sont liés notamment à la détention d'un certain nombre de ressources culturelles et économiques (*cf.* Felouzis *et al.*, 2013, Lacireno-Paquet et Brantley, 2008). D'autre part, la satisfaction des parents augmente s'ils ont choisi l'école de leur enfant, sans que l'on puisse distinguer si c'est lié à la qualité de l'instruction ou au fait d'avoir pu choisir — l'importance donnée à la satisfaction des publics-cibles, ou des consommateurs, révélant elle aussi un changement de rapport aux destinataires de ces politiques.

Encadré 7 : Les choix contraints des parents d'élèves à besoins éducatifs particuliers à Stockholm et Chicago

La Suède a introduit un système de libre choix scolaire au début des années 1990, donnant à tous les parents la possibilité (et les obligeant dans certains territoires) à classer les établissements scolaires préférés — soit des établissements municipaux de leur lieu de résidence (de leur circonscription, voire des circonscriptions voisines si un accord existe) ou alors des écoles indépendantes agréées par les autorités (sans lien avec le lieu de résidence). Les écoles sont financées en fonction du nombre d'enfants qui la fréquentent, il s'agit donc d'une variante des chèques éducation (*school vouchers*). Branden et Bygren (2018), s'appuyant sur les données de l'état civil suédois, montrent que ces possibilités de choix ont augmenté la ségrégation scolaire, puisque les enfants nés en Suède et ceux dont les parents ont un niveau d'éducation plus élevé ont plus tendance à intégrer une des nouvelles écoles indépendantes. Tah (2020) s'intéresse aux parents des enfants à besoins éducatifs particuliers dans le marché scolaire de Stockholm, qui sont des « consommateurs vus comme indésirables et qui risquent la ségrégation et l'exclusion » (p. 498). Les parents d'enfants en situation de handicap peuvent sélectionner une école ordinaire (municipale ou indépendante) ou différentes écoles particulières (par exemple en fonction du type de handicap), dont l'offre s'est élargie par la création des marchés scolaires. Trois types de raisons présidant aux choix sont identifiés dans son étude qualitative : les amitiés (la possibilité pour un enfant de trouver des amis, voire de retrouver des amis lors des transitions entre niveaux — les choix sont donc au moins partiellement collectifs); le système de soutien en place dans les écoles (personnel formé, approches pédagogiques particulières, taille des classes, etc.); et la flexibilité de l'école dans l'organisation du soutien individuel. Pour faire ces choix, les parents ont recours à plusieurs sources d'informations, officielles et officieuses, en particulier l'expérience d'autres familles. Étant donné leur statut de consommateurs potentiellement indésirables, les familles déplorent un manque d'information sur les services de support offerts par les différentes écoles, le manque de soutien dans le processus de sélection d'une école, ainsi qu'une absence relative de choix au vu du nombre restreint d'établissements qui acceptent d'accueillir leurs enfants (Tah, 2020).

Waitoller et Super (2017) se penchent eux aussi sur les parents d'enfants à besoins éducatifs particuliers, à Chicago, en se focalisant sur les familles noires et latinos (« *Black and Latinx parents* »). Dans le marché scolaire local, différentes options non payantes s'offrent aux parents : les écoles de quartier, les *charter schools* (écoles gérées par des organismes privés, avec un financement public en fonction du nombre d'élèves) et les *magnet schools* (écoles publiques dézonées avec un curriculum particulier, focalisé par exemple sur les technologies ou les arts — cf. Emile-Besse, 2004). Les auteurs montrent comment les parents font face dans ce contexte local particulier qui leur est défavorable, par les fermetures d'établissements dans les quartiers pauvres, des incertitudes résidentielles dans les quartiers en voie de gentrification et une offre d'accompagnement et de prise en charge de leurs enfants qui reste souvent lacunaire. Le premier critère de sélection d'un établissement cité par les parents, en particulier ceux des classes populaires, est celui de la sécurité de leur enfant, considéré comme plus vulnérable à cause de son handicap — ils sont donc nombreux à choisir des *charter schools* dont ils espèrent de la rigueur disciplinaire, mais celle-ci peut par la suite se retourner contre leurs enfants. Les critères touchant à la prise en charge du handicap ou à l'intégration dans une classe ordinaire sont surtout cités par les parents de classe moyenne, qui ne sont cependant pas assurés de réussir à obtenir cette inclusion (Waitoller et Super, 2017).

C. Des partenariats ambivalents : coopérations et résistances dans l'instrumentation

1. « Déconcentration » et tensions dans le partage des instruments

Le partenariat est devenu un instrument ou une technique des politiques éducatives à part entière. Il est utilisé pour mettre en œuvre différents objectifs très variés : « présent dans la quasi-totalité des espaces scolaires, il n'est plus un objet d'étude à part entière, mais une dimension de telle ou telle question scolaire. Le partenariat est alors rapporté à, ou inclus dans, un objet (éducation prioritaire, relations parents-école, éducation à la santé, accompagnement scolaire, etc.) » (Baluteau, 2017, p. 6). Le partenariat est donc à la fois omniprésent et diffus et il véhicule différentes normes, touchant d'une part à la démocratie délibérative et participative, mais aussi à l'importation de modèles gestionnaires du secteur privé (cf. Marx et Reverdy, 2020).

Des instruments peuvent être partagés entre instances publiques de différents niveaux. Dans ce partage, il peut y avoir des effets de domination, d'accaparement et de tensions. Ces procédures de co-construction et usages conjoints d'instruments, particulièrement prégnants au niveau local, s'inscrivent dans un contexte marqué non seulement en France par des dynamiques de décentralisation, impliquant la délégation ou le transfert de compétences vers les collectivités locales (citons comme exemple le transfert de la construction et de l'entretien des établissements scolaires aux régions et départements en 1983), et de déconcentration, par laquelle des tâches sont transférées à l'intérieur d'une institution vers le niveau local de cette même administration, par exemple vers les rectorats et autorités académiques au sein du ministère de l'Éducation nationale (Mons, 2008; Rey, 2013). Dans des pays fédéralistes, en particulier ceux avec une présomption des compétences au niveau infranational (si un domaine n'est pas explicitement attribué à l'État central, il relève de la compétence des entités infranationales), comme c'est le cas en Suisse, on peut parfois observer des transferts de compétences vers le niveau national qui est ainsi susceptible de jouer un rôle plus important dans les politiques éducatives, ou alors vers une coordination entre unités infranationales (comme le cas du concordat *intercantonal Harnos* sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire entre les différents cantons suisses).

L'exemple de la formation professionnelle dans différents pays européens est à cet égard particulièrement parlant. Dans ce secteur, différents acteurs et institutions interagissent à des niveaux variés : les jeunes et familles avec leurs vœux d'orientation au niveau micro (qui peut aussi inclure les entreprises individuelles demandeuses d'apprentis et les établissements scolaires offrant certaines formations), la demande des branches en termes de disponibilité de main-d'œuvre qualifiée et les attentes des territoires, et les normes législatives nationales (Buisson-Fenet et Verdier, 2011; Gonon, 2013). Différentes typologies classent les pays en fonction de la position et de l'investissement de l'État dans ce domaine, mais également de la place prise par les entreprises privées. En France, l'intervention de l'État (ou plutôt, de différentes composantes de l'État) est forte et occupe une place plus centrale que les branches professionnelles. Dans les pays germanophones, la formation professionnelle prend une large place (environ deux tiers des jeunes suisses prennent ce chemin) et a historiquement été structurée différemment en « voie duale », alternant travail en entreprise, avec un petit salaire payé par l'entreprise, et enseignement en école professionnelle, organisé et financé par l'État. Le système suisse a évolué au fil du temps avec un renforcement des enseignements de culture générale, plus d'accent

sur la pédagogie y compris pour la transmission des savoirs professionnels, et l'ouverture de l'enseignement supérieur à certains titulaires de ces formations. Si l'État fédéral coordonne dorénavant ces politiques, c'est au nom de l'argument des espaces économiques qui dépassent les cantons. Les partenaires sociaux sont associés : si les syndicats peinent en général à faire entendre leurs revendications, le patronat y tient une place centrale. Ainsi, l'offre de places en formation professionnelle dans les entreprises n'est pas régulée par l'État et elle est fortement liée à la conjoncture économique (Gonon et Hägi, 2019). À l'exception de certaines filières liées au commerce, dans lesquelles il existe des formations à temps plein dans des écoles professionnelles qui sont particulièrement présentes dans la partie francophone du pays et plus proches du modèle français, la voie professionnelle est largement tributaire des places de formation offertes dans les entreprises, les places en « école de métiers » (atelier de formation et école professionnelle sous le même toit) étant minoritaires. L'importance numérique de certains employeurs, dans le monde économique suisse en général et dans l'apprentissage en particulier, leur permet de peser y compris sur le contenu des plans d'étude et sur la structuration des formations adoucies par l'État : pour les apprentissages de commerce, les banques et assurances ont ainsi réussi à obtenir plus de temps de présence des formés en entreprise, en particulier vers la fin de leur cursus, en menaçant de renoncer intégralement au système d'apprentissage (Pilz, 2007). Il y a donc un processus de centralisation de la formation professionnelle en Suisse, mais les branches professionnelles restent au cœur d'un système qui est aujourd'hui officiellement tripartite entre l'État fédéral, les cantons et les organisations du monde de travail¹³. Ce partenariat tient ici lieu d'instrument. Contrairement à d'autres pays, l'enjeu des débouchés offerts aux jeunes issus des formations initiales n'est pas envisagé sous l'angle de la régulation du nombre total de places disponibles en formation professionnelle initiale.

En France, par contraste, la formation professionnelle, dont une part bien plus large se déroule dans des établissements de l'enseignement secondaire, est planifiée de manière plus coordonnée. L'instrument privilégié de cette planification au niveau régional est le plan régional de développement de la formation professionnelle (PRDF), introduit en 1993 en ce qui concerne la formation initiale. La production et la régulation de cet instrument passent par une coordination entre administrations étatiques déconcentrées (rectorats), instances régionales (par exemple les observatoires régionaux emploi-formation) incluant les branches professionnelles, et collectivités territoriales, et impliquent l'usage et la confrontation de données statistiques et diagnostics produits par ces institutions. Buisson-Fenet et Verdier (2011) montrent que les données de l'Éducation nationale concernant la démographie scolaire, et l'objectif afférent du nombre de places pour accueillir ces publics, s'imposent et font passer en arrière-plan les données mettant l'accent sur les enjeux de la demande économique régionale. Les objectifs nationaux et les acteurs déconcentrés semblent donc l'emporter sur le contexte régional et local des collectivités territoriales. La réforme de la voie professionnelle de 2018 semble viser à infléchir certaines de ces logiques, par une implication plus directe des régions, des employeurs, et une adaptation du contenu des formations aux besoins perçus des branches et à l'évolution du marché du travail, sans assurance cependant que les pratiques et usages des instruments changeront. L'instrument central de la voie professionnelle reste en effet la carte des formations professionnelles.

¹³cf. <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/pilotage-et-politique-de-la-formation-professionnelle/parteneriat-de-la-formation-professionnelle.html>

Concernant les activités périscolaires en primaire, une étude récente sur la mise en place des projets éducatifs territoriaux (PEDT) et les évaluations les accompagnant, des projets qui mettent les collectivités territoriales au centre de la configuration des acteurs impliqués et qui visent à instaurer des partenariats entre le scolaire et le périscolaire, montre comment ce lien se déploie (dans le sillage d'une coopération préexistante) et en quoi le registre scolaire les domine largement, y compris par l'adoption de normes scolaires par les équipes en charge du périscolaire (Flamant, 2020).

Ces rapports de force entre acteurs ne sont toutefois pas uniformes dans le temps, entre territoires et sur différents sujets, ni systématiquement en faveur des acteurs de l'administration éducative centrale ou déconcentrée. Dans son étude comparée sur les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, Dupuy (2017) montre ainsi que les acteurs éducatifs déconcentrés ont eu en France une influence variable, qui dépendait de leur capacité à produire des dispositifs de recueil d'informations systématique, mais aussi des ressources que les gouvernements régionaux mobilisaient en face.

2. Composer avec les outils scolaires

L'éducation artistique et culturelle, portée conjointement en France par les ministères de l'Éducation nationale et de la Culture, est un domaine dans lequel les partenariats et coopérations sont fréquents et encouragés. Il peut s'agir tantôt de partenariats institutionnels bien établis et pluriannuels, comme dans le cadre des programmes d'éducation à l'image (École au cinéma, Collège au cinéma, Lycéens et apprentis au cinéma) qui associent des institutions du champ culturel (Centre national du cinéma et de l'image animée, ministère de la Culture, directions régionales des affaires culturelles), l'institution scolaire (Direction générale de l'enseignement scolaire — Dgesc, inspection, rectorats, établissements et enseignants), des collectivités régionales et des acteurs gravitant dans le champ du cinéma (réalisateurs, exploitants de salle, distributeurs, associations professionnelles, etc.) (Barbier *et al.*, 2020), tantôt de collaborations plus ponctuelles.

L'un des liens les plus anciens dans le domaine est celui entre l'école et les musées, qui a résulté dès le début en une « scolarisation des musées », et trois facteurs tant sociologiques que didactiques la favorisent encore aujourd'hui : « l'utilisation particulière des collections dans le cadre des rencontres entre l'école et le musée [et notamment les prêts d'objets de collection aux écoles]; la présence de nombreux enseignants à l'origine des services pédagogiques dans les musées; et enfin la conception de fiches-enquêtes dans les musées (Cohen et Girault, 1999, p. 12). L'outil « fiche-enquête », qui représente l'adaptation d'un instrument proprement scolaire, est donc ajusté dans l'espace muséal, mais les auteures considèrent qu'elles « favorisent la course à la bonne réponse [...] au détriment d'un vrai comportement de visiteur d'exposition » (*ibid.*, pp. 17-18).

Les professionnels de la médiation et des publics scolaires dans les musées entretiennent un rapport ambigu avec les outils de l'école et plus largement avec la forme scolaire, omniprésente malgré les discours s'y opposant. Coavoux et Giraud (2020) ainsi que Desmitt (2019), travaillant sur la médiation destinée aux enfants dans des institutions d'arts visuels, montrent comment ces professionnels rejettent la structuration de leurs visites par les demandes d'enseignants souvent très liées aux programmes scolaires. Leur activité est cependant fortement dépendante de ces publics, mettant en tension ces demandes d'« illustration » de cours, dénoncées comme utilitaristes, et l'aspiration à transmettre un rapport esthétique aux œuvres qui serait propre au musée et plutôt éloigné de l'école. Le rapport aux instruments scolaires est donc complexe, et semble pouvoir varier en fonction du type

d'institution concernée, voire en fonction du type de rapport entre professionnels des deux espaces¹⁴. Marx (2020) montre comment les médiateurs d'un musée archéologique et d'un musée scientifique visent à proposer des activités et questionnaires un peu plus ludiques qu'en classe, soulignant dans leurs discours le changement de ces outils scolaires et la nécessaire évolution en parallèle de leur offre. Ces institutions s'appuient en effet fortement et explicitement sur les grilles des programmes et des compétences pour élaborer leurs offres à destination des publics scolaires. Il s'agit donc pour ces acteurs de composer avec les instruments scolaires dans un double mouvement, de s'en saisir pour mieux s'en distinguer.

Les interventions associatives au sein des établissements scolaires mettent elles aussi en contact des acteurs avec des cultures professionnelles et approches différentes. Enquêtant sur un dispositif pluriannuel d'éducation aux sciences, partenariat entre des établissements scolaires et une association, Perronnet (2018) souligne que le choix de l'association de mettre l'accent sur la démarche scientifique et le processus plutôt que sur des savoirs, s'il peut s'inscrire dans une des compétences du socle commun (« mathématiques et culture scientifique et technologique »), se heurte cependant aux manières de faire et aux outils scolaires. Ce choix crée de nombreux conflits avec les équipes enseignantes qui reprochent notamment l'absence de formalisation écrite des séances.

3. Compléter les instruments d'État ou réformer la politique éducative de l'extérieur ?

Parmi les outils qui s'articulent dans les configurations instrumentales autour de l'éducation, tous ne trouvent pas leur source dans les politiques éducatives, tous ne proviennent pas du secteur éducatif. Des instruments d'autres secteurs, promus par d'autres acteurs ou institutions, peuvent ainsi toucher aux enjeux éducatifs et mouvoir les acteurs et instances éducatives, dans des partenariats qui ne sont plus à leur initiative exclusive.

Le projet de réussite éducative (PRE), mis en place en 2005 dans le cadre de la politique de la ville, implique la coordination des professionnels de plusieurs secteurs autour des enfants et familles en difficulté. Dispositif incitatif créé et largement financé par l'État, il est mis en œuvre par les communes et prend des formes très variées selon les collectivités qui le portent. Cet instrument a été pensé dès le départ avec un double objectif, celui d'aider les enfants en situation de fragilité, mais également de réformer la politique éducative au sens large en favorisant l'ouverture des établissements scolaires. Si les bénéficiaires finaux de l'instrument sont les enfants et les familles, les groupes-cibles premiers sont de fait les professionnels de l'éducation, dont il est supposé qu'au contact d'autres professions et secteurs ils puissent apprendre de leurs fonctionnements, s'ouvrir à d'autres institutions et *in fine* modifier les fonctionnements des établissements. Ce double objectif se retrouve autant dans les travaux ministériels et parlementaires préparant le dispositif que dans les discours des personnes chargées de la coordination des PRE au sein des communes (Leproux, 2020). Les collectivités territoriales deviennent donc parties prenantes des politiques scolaires.

¹⁴ cf. la typologie de ces rapports proposée par Dupont (2010) (voir aussi Matias et Lemerise (2006) pour le Québec), distinguant « (a) un « monopole référentiel » (Mérini, 1999) de l'enseignant, l'exposition est instrumentalisée au service des programmes et savoirs scolaires; (b) une délégation totale à l'artiste; (c) une délégation relative, avec des indications préalables des enseignants qui restent cependant en retrait; (d) une collaboration suivie et un fonctionnement en commun sur un projet évolutif. » (Marx et Reverdy, 2020, p. 27).

Cette coordination communale des PRE peut être investie par des intercommunalités comme objet de travail. L'exemple grenoblois permet à Pesle (2020) de mettre en évidence la panoplie d'instruments de suivi développés par la coordination des PRE au niveau de la métropole — dorénavant intermédiaire entre les communes et les différents financeurs publics sur ce dossier —, des instruments qui demandent aux coordinateurs communaux de collecter et quantifier de nombreuses données sur les programmes et les situations suivies, sur les professionnels impliqués dans les équipes pluridisciplinaires du PRE communal, et de compiler des indicateurs sur un grand nombre de sujets. Si les acteurs communaux acceptent cette approche administrative et gestionnaire et le développement de « bonnes pratiques » focalisées sur le fonctionnement institutionnel, ils sont rétifs à toute intervention de la métropole dans le champ éducatif proprement dit, touchant à leurs activités concrètes et aux relations avec les enfants. L'investissement des PRE par les collectivités locales et leurs acteurs au sein d'un même espace prend ainsi différentes formes, lié à l'éducatif pour les uns (les communes), administratif et tourné vers la coordination institutionnelle pour les autres (la métropole), dans l'espace qui s'offre à eux et qui permet de maintenir des relations non conflictuelles.

Partant des outils de diagnostic de la dyslexie utilisés au Royaume-Uni et en France, Woollven (2014) montre que ce diagnostic est pris en charge par des psychologues scolaires, spécialistes de l'enfance et intégrés au système scolaire au Royaume-Uni, mais par des orthophonistes en France, donc par une profession qui relève du secteur médical. Si les deux approches incluent des tests, pour certains standardisés, l'expertise sur la dyslexie se construit différemment : à l'intérieur du système scolaire et tournée vers des questions éducatives et pédagogiques côté britannique, externe à l'école et prise en charge par une profession spécialiste des troubles du langage côté français. L'école britannique permet des formes de partage entre professions à l'intérieur du système scolaire, par exemple avec des enseignants spécialisés en dyslexie, qui peuvent prendre en charge l'identification des élèves dyslexiques et mettre en place des adaptations pédagogiques (disposant ainsi d'une « expertise de second rang » sur la question, au sein d'un système avec des pratiques pédagogiques ordinaires déjà marquées par une approche psychométrique et psychologique du scolaire), il y a donc un certain partage et une circulation de l'expertise, matérialisés concrètement par la circulation de certains instruments. En France, par contraste, l'auteure constate une division du travail entre enseignement et expertise, cette dernière étant réservée aux orthophonistes et professions du secteur de la santé tandis que « le rôle des enseignants consiste uniquement à orienter certains élèves vers des experts » (Woollven, 2014, p. 107) qui prennent en charge le diagnostic¹⁵.

¹⁵ À une échelle différente, Pelhate *et al.* (2020), étudiant la coordination de différentes professions autour des élèves jugés difficiles à Genève (dans une configuration d'acteurs et d'institutions du scolaire, de l'éducatif et du médicosocial qui prend une forme différente pour chaque enfant suivi, l'instrumentation se voulant relativement souple), constatent que les enseignants sont « satellisés » et ne sont pas associés aux décisions qu'ils doivent cependant participer à mettre en œuvre.

Conclusion

Les développements de « l'analyse instrumentaliste » de la mise en œuvre des réformes ont bien moins concerné le secteur scolaire que d'autres politiques publiques. Ils se sont surtout focalisés dans la période récente sur les indicateurs et les standards, en lien avec les analyses de sociologie critique de la « montée de l'évaluation », et ont pu laisser dans l'ombre l'évolution des instruments plus classiques de régulation des flux — non tant pour la carte scolaire, longuement étudiée, mais surtout dans le contexte français, que pour les outils financiers, juridiques, ou encore les instruments nichés dans les algorithmes de « l'État plateforme » (Chevallier, 2018). Or dans l'éducation comme dans d'autres secteurs, analyser l'instrumentation c'est aussi examiner un travail d'allocation des ressources, de gestion des populations, d'arbitrages d'intérêts divergents, d'imposition de représentations.

L'instrumentation ne préexiste pas à ses usages, et la régulation désormais largement croisée d'une action publique éducative multiplie justement la diversité des usages à l'égard d'un même outil partagé, dans une coopération souvent tendue par des enjeux de frontières de compétences et de légitimité. En ce sens, le détour par les « écologies professionnelles » situées semble incontournable, et enquêter sur les professions non enseignantes mais parties prenantes de l'action éducative, qui travaillent à produire une cohérence d'ensemble en s'appuyant sur une instrumentation pour cadrer les comportements collectifs et organiser le service, reste un passage obligé. Les travaux mettent notamment en garde contre les généralisations hâtives qui voudraient que la multiplication des instruments d'action publique voue les cadres intermédiaires de l'action publique scolaire au « repli gestionnaire » (Laforge, 2004) et à la dérive technocratique.

Nécessaire, le détour par les professions ne nous semble pas moins insuffisant, tant qu'il n'aborde pas « l'espace de l'utilisateur », où s'engagent les transactions sociales particulières qui constituent la relation administrative entre les professionnels et les ressortissants de l'action publique, c'est-à-dire les collectifs auxquels le service est destiné et qui en sont aussi partie prenante. En ce sens, l'appropriation et la mise en œuvre dessinent une diversité de réceptions comme autant de potentielles inégalités, et autant de distorsions dans le schéma balistique sommaire qui voudrait qu'un instrument relie un point de départ à un objectif. Entre les deux se déploie une série d'impositions et d'acceptabilités à géométrie variable.

C'est pourquoi la question des effets des instruments doit être posée parallèlement à celle de leurs usages : que *font* les algorithmes aux arbitrages des familles ? Que *produisent* les indicateurs d'évaluation sur les pratiques pédagogiques ? Quelles conséquences les dispositifs de participation ont-ils sur les relations entre parties prenantes ?

Cette question s'annonce d'autant plus épineuse qu'aucun instrument n'est figé, et que tous se transforment dans le temps selon les dynamiques sociales dans lesquelles ils sont pris : l'histoire des instruments de discrimination positive l'a déjà bien illustré, pour l'aire anglo-saxonne aussi bien que dans le cas des systèmes éducatifs européens (Sabbagh, 2003, 2007, Demeuse *et al.*, 2008). D'autres instruments sont encore négligés par la recherche, parce que leur technicité rebute — comme c'est le cas pour les instruments comptables et budgétaires, pourtant au cœur de l'allocation des ressources — ou parce que leur investigation nécessite des méthodes renouvelées d'enquête, à l'instar de l'observation du travail des concepteurs d'algorithmes ou du recueil des usages des plateformes. De telles investigations seraient aussi l'occasion d'actualiser la réflexion déjà bien engagée (Thelen, 2003) sur

les relations entre l'évolution de l'instrumentation et les recompositions du design institutionnel de l'école.

Au final, le renouveau de l'analyse politique qu'occasionne la centralité des instruments suit, plutôt qu'il précède, des réorientations majeures dans la mise en œuvre des réformes éducatives. Parmi ces réorientations, la formation des encadrements à l'évaluation, la coordination avec des partenaires territoriaux ou l'intégration des collectifs d'utilisateurs dans des dispositifs de concertation connaissent des développements plus ou moins heurtés, selon les liens d'interdépendance noués dans le long terme entre les acteurs d'Etat et les « corps intermédiaires » des sociétés civiles.

Références

- Bajoit, G. (1988). Exit, Voice, Loyalty... and Apathy : Les réactions individuelles au mécontentement. *Revue française de sociologie*, 29(2), 325-345.
- Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228.
- Ballion, R. (1998). *La démocratie au lycée*. Paris : ESF.
- Baluteau, F. (2017). *L'école à l'épreuve du partenariat*. Paris : Academia - L'Harmattan.
- Barbier, C., Legon, T., Marx, L. & Mesclon, A. (2020). Les logiques du marché à l'œuvre dans les dispositifs scolaires d'éducation au cinéma. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, Hors-série n° 7, 181-207.
- Barrault-Stella, L. (2013). Des négociations collectives de l'action publique entre concertation et contestation. Les usages de dispositifs participatifs des militants parents d'élèves en France. *Revue internationale de politique comparée*, 20(4), 103-121.
- Barrault-Stella, L. (2014). Jouer avec l'instrument. Les usages institutionnels et sociaux de la carte scolaire. In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès (Éds.), *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 397-416). Paris : Presses de Sciences Po.
- Barrault-Stella, L. (2017). De fausses adresses pour contourner la carte scolaire. Arrangements avec le droit et fidélité à l'État. *Sociétés contemporaines*, 108, 125-154.
- Barrère, A. (2013). La montée des dispositifs : Un nouvel âge de l'organisation scolaire. *Carrefours de l'éducation*, 36, 95-116.
- Baudot, P.-Y. (2011). L'incertitude des instruments. *Revue française de science politique*, 61(1), 79-103.
- Baudot, P.-Y. (2014). Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès (Éds.), *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 193-236). Paris : Presses de Sciences Po.
- Becker, H. S. (2009). Préface. In D. Demazière & C. Gadéa (Éds.), *Sociologie des groupes professionnels* (pp. 9-12). Paris : La Découverte.
- Becquet, V. (2018). Comprendre l'instrumentation des questions de citoyenneté dans les politiques d'éducation et de jeunesse : Une typologie des dispositifs d'action publique. *Lien social et Politiques*, 80, 15-33.
- Bélaïr, L. M. (2005). Les dérives de l'obligation de résultats ou l'art de surfer sans planche. In C. Lessard & P. Meirieu (Éds.), *L'obligation de résultats en éducation* (pp. 179-188). Québec : Presses de l'Université Laval.
- Ben Ayed, C. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local*. Paris : Presses universitaires de France.

- Bernard, P.-Y. (2014). Le décrochage scolaire en France : Usage du terme et transformation du problème scolaire. *Carrefours de l'éducation*, 37, 29-45.
- Bernard, P.-Y. (2017). *Le décrochage scolaire en France : Du problème institutionnel aux politiques éducatives* [Rapport scientifique]. Paris : Cnesco. http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2017/12/171204_Rapport_Decrochage_scolaire_Bernard.pdf
- Bernard, P.-Y. (2019). *Le décrochage scolaire* (5^e éd.). Paris : Presses universitaires de France.
- Bernatchez, J. (2018). Les instances régionales de concertation (IRC) sur la persévérance scolaire et la réussite éducative : Analyse politique d'un instrument d'action publique visant à contrer le décrochage scolaire au Québec. *Revue hybride de l'éducation*, 2(2), 24-47.
- Bertrand, M., Freelon, R. & Rogers, J. (2018). Elementary principals' social construction of parents of color and working class parents : Disrupting or reproducing conflicting and deficit orientations of education policy? *Education Policy Analysis Archives*, 26(102).
- Bezes, P. & Siné, A. (2011). *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Bezes, P., Demazière, D., Bianic, T. L., Paradeise, C., Normand, R., Benamouzig, D., Pierru, F., Evetts, J. (2011). New Public Management et professions dans l'État : Au-delà des oppositions, quelles recompositions ? *Sociologie du travail*, 53(3), 293-348.
- Bongrand, P. (2011). L'introduction controversée de l'« excellence » dans la politique française d'éducation prioritaire (1999-2005). *Revue française de pédagogie*, 177, 11-24.
- Booher-Jennings, J. (2005). Below the Bubble : "Educational Triage" and the Texas Accountability System. *American Educational Research Journal*, 42(2), 231-268.
- Bourblanc, M. (2011). Des instruments émancipés. La gestion des pollutions agricoles des eaux en Côtes-d'Armor au prisme d'une dépendance aux instruments (1990-2007). *Revue française de science politique*, 61(6), 1073-1096.
- Boussard, V. & Maugeri, S. (2003). *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*. Paris : L'Harmattan.
- Brandén, M. & Bygren, M. (2018). *School Choice and School Segregation : Lessons from Sweden's School Voucher System*. Linköping University, The Institute for Analytical Sociology Working Paper Series.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : L'État évaluateur. *Revue française de pédagogie*, 130, 43-55.
- Brown, P., Duru-Bellat, M. & van Zanten, A. (2010). La méritocratie scolaire. Un modèle de justice à l'épreuve du marché. *Sociologie*, 1(1), 161-175.
- Buisson-Fenet, H. (2004). Un « usager » insaisissable ? Réflexion sur une modernisation mal ajustée du service public d'éducation. *Éducation et sociétés*, 14, 155-166.

- Buisson-Fenet, H. (2014). Enseigner les langues en Europe : Expertise communautaire ou expertise d'État ? *Carrefours de l'éducation*, 37, 79-94.
- Buisson-Fenet, H. (2017). Instruments de politique éducative. In A. van Zanten & P. Rayou (Éds.), *Dictionnaire de l'éducation* (2e édition, pp. 513-516). Paris : Quadrige/PUF.
- Buisson-Fenet, H. (2019). *Piloter les lycées*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Buisson-Fenet, H. & Le Naour, G. (Éds.). (2008). *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*. Toulouse : Octarès.
- Buisson-Fenet, H. & Verdier, É. (2011). Une régionalisation impossible ? La régulation des formations professionnelles initiales en France : concurrences institutionnelles et hiérarchie d'instruments statistiques. *Sociologie et sociétés*, 43(2), 41-65.
- Burban, F. & Dutercq, Y. (2018). L'animation régionale de la prise en charge du décrochage scolaire : Une action publique en tension. *Formation emploi*, 144, 35-54.
- Chevallier, J. (2018). Vers l'État-plateforme ? *Revue française d'administration publique*, 167, 627-637.
- Coavoux, S. & Giraud, F. (2020). La forme scolaire déniée des médiations muséales. Enquête sur l'accompagnement des publics. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, Hors-série n°7, 133-157.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship Between the Institutional Environment and the Classroom. *Sociology of Education*, 77(3), 211-244.
- Cohen, C. & Girault, Y. (1999). Quelques repères historiques sur le partenariat école-musée ou quarante ans de prémices tombées dans l'oubli. *Aster*, 29, 9-25.
- Cole, A. (2004). La Contractualisation vue par un observateur étranger. *Administration et éducation*, 104, 107-114.
- Danner, M., Farges, G., Fradkine, H. & Garcia, S. (2019). Quitter l'enseignement : Un révélateur des transformations du métier dans le premier degré. *Éducation et sociétés*, 43, 119-136.
- Déloye, Y. (1994). Les origines intellectuelles de la socialisation civique en France. Sources et questions. *Sociétés Contemporaines*, 20, 111-128.
- Demeuse, M., Frandji, D., Greger, D. & Rochex, J.-Y. (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome 1 : Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- Denecker, C. & Gather Thurler, M. (2013). Le travail réel des directeurs d'établissements scolaires en Suisse romande au temps de la nouvelle gouvernance. In C. Maroy (Éd.), *L'école à l'épreuve de la performance* (. 181-194). Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.
- Desmitt, C. (2019). *Comment l'amour de l'art vient aux enfants : Ethnographie des dispositifs, pratiques et acteurs de la « démocratisation culturelle » entre École primaire et musée d'art*. Thèse de doctorat, Université de Lille.
- Desrosières, A. (1993). *La politique des grands nombres*. Paris : La Découverte.

- Dickson, E. & Brindis, C. D. (2021). The Double Bind of School Nurses and Policy Implementation : Intersecting the Street-Level Bureaucracy Framework and Teaching Sexual Health Education. *The Journal of School Nursing*, 37(4), 280-291.
- Djouldem, M. (1996). L'expertise et la contractualisation des politiques publiques locales. *Pôle Sud*, 4(1), 65-76.
- Dupont, N. (2010). Les partenariats écoles/institutions culturelles : Des passages entre cultures juvéniles, cultures artistiques et cultures scolaires ? *Les Sciences de l'éducation – Pour l'ère nouvelle*, 43(4), 95-121.
- Dupuy, C. (2017). *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Dutercq, Y. (2015). Les modèles contemporains de légitimité des chefs d'établissement français. *Recherche et formation*, 78, 35-50.
- Dutercq, Y. & Lanéelle, X. (2013). La dispute autour des évaluations des élèves dans l'enseignement français du premier degré. *Sociologie*, 4(1), 43-62.
- Ébersold, S. & Armagnague, M. (2021). Introduction. De la fabrication du besoin éducatif : enjeux, travail d'institution et référentiels normatifs. *Agora débats/jeunesses*, 87, 39-49.
- Emile-Besse, L. (2004). Le système éducatif américain. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 35, 137-144.
- Farkas, S., Johnson, J. & Duffett, A. (2003). *Rolling up Their Sleeves: Superintendents and Principals Talk about What's Needed To Fix Public Schools*. New York: Public Agenda Foundation.
- Felouzis, G., Maroy, C. & Zanten, A. van. (2013). *Les marchés scolaires. Sociologie d'une politique publique d'éducation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Flamant, A. (2020). Regard sur une démarche évaluative « partenariale » municipale : Recompositions et résistances des professionnels dans l'école. *Les Sciences de l'éducation – Pour l'Ère nouvelle*, 53(2), 21-43.
- Foray, P. (2016). *Devenir autonome. Apprendre à se diriger soi-même*. Paris : ESF.
- Frouillou, L., Pin, C. & van Zanten, A. (2020). Les plateformes APB et Parcoursup au service de l'égalité des chances ? *L'Année sociologique*, 70(2), 337-363.
- Fuchsman, D., Sass, T. R. & Zamarro, G. (2020). Testing, Teacher Turnover and the Distribution of Teachers across Grades and Schools. Working Paper No. 229-0220. *National Center for Analysis of Longitudinal Data in Education Research (CALDER)*.
- Garnier, B. (2018). L'éducation informelle contre la forme scolaire ? *Carrefours de l'éducation*, 45, 67-91.
- Gather Thurler, M., Kolly Ottiger, I., Losego, P. & Maulini, O. (2017). *Les directeurs au travail. Une enquête au cœur des établissements scolaires et socio-sanitaires*. Berne : Peter Lang.

- Gaudin, J.-P. (2014). *Critique de la gouvernance ; l'ambition d'une nouvelle morale globale*. Paris : Editions de l'Aube.
- Glasman, D. (1992). *L'école réinventée ? Le partenariat dans les zones d'éducation prioritaires*. Paris : L'Harmattan.
- Glasman, D. (1999). Réflexions sur les « contrats » en éducation. *Ville-école-intégration Diversité*, 117, 70-111.
- Gleeson, D. & Knights, D. (2006). Challenging Dualism : Public Professionalism in 'Troubled' Times. *Sociology*, 40(2), 277-295.
- Gombert, P. (2008). Les associations de parents d'élèves en France : Approche socio-historique et mutations idéologiques. *Revue française de pédagogie*, 162, 59-66.
- Gonon, P. (2013). What Makes the Dual System to a Dual System? A New Attempt to Define VET through a Governance Approach. *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online*, 25, <https://www.bwpat.de/ausgabe/25/gonon>
- Gonon, P. & Hägi, L. (2019). Expansion und Differenzierung der Berufsbildung in der Schweiz (1960-2010). *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online*, 36, <https://www.bwpat.de/ausgabe/36/gonon-haegi>
- Grek, S. & Ozga, J. (2010). Re-Inventing Public Education: The New Role of Knowledge in Education Policy Making. *Public Policy and Administration*, 25(3), 271-288.
- Grek, S. & Ozga, J. (2011). L'autoévaluation des établissements scolaires en Écosse. *Éducation et sociétés*, 28, 77-91.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Halpern, C., Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques. In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès (Éds.), *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 15-62). Paris : Presses de Sciences Po.
- Hannaway, J. & Woodroffe, N. (2003). Policy Instruments in Education. *Review of Research in Education*, 27, 1-24.
- Hargreaves, A., Earl, L. & Schmidt, M. (2002). Perspectives on Alternative Assessment Reform. *American Educational Research Journal*, 39(1), 69-95.
- Hatchuel, A. & Weil, B. (1992). *L'expert et le système*. Paris : Economica.
- Helgoy, I. & Homme, A. (2007). Towards a New Professionalism in School? A Comparative Study of Teacher Autonomy in Norway and Sweden. *European Educational Research Journal*, 6(3), 232-249.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Jeannot, G. (2005). *Les métiers flous. Travail et action publique*. Toulouse : Octarès.

Jones, B. D. (2007). The Unintended Outcomes of High-Stakes Testing. *Journal of Applied School Psychology*, 23(2), 65-86.

Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich : Verlag Rüegger.

Lacireno-Paquet, N. & Brantley, C. (2008). *Who chooses schools, and why? The characteristics and motivations of families who actively choose schools*. Arizona State University/ University of Colorado at Boulder, <https://nepc.colorado.edu/publication/who-chooses-schools-and-why>

Laforge, D. (2004). Ce que la ségrégation scolaire doit à l'administration de l'Éducation nationale. *Revue française de pédagogie*, 148, 135-143.

Lascombes, P. (2003). Gouverner par les instruments. In J. Lagroye (Éd.), *La politisation* (pp. 387-401). Paris : Belin.

Lascombes, P. & Galès, P. L. (2004). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascombes & P. Le Galès (Éds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Paris : Presses de Sciences Po.

Lascombes, P. & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.

Le Bourhis, J.-P. & Lascombes, P. (2014). En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. In C. Halpern, P. Lascombes, & P. Le Galès (Éds.), *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 493-520). Paris : Presses de Sciences Po.

Lemêtre, C. & Orange, S. (2017). Les bacheliers professionnels face à Admission Post-Bac (APB) : « logique commune » versus « logique formelle » de l'orientation. *Revue française de pédagogie*, 198, 49-60.

Leproux, O. (2020). La « réussite éducative » : Un instrument de réforme de la politique éducative. *Agora débats/jeunesses*, 85, 39-54.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : Dilemmas of the individual in public service*. New York : Russell Sage Foundation.

Lorcerie, F. (1996). Laïcité 1996. La République à l'école de l'immigration ? *Revue française de pédagogie*, 117, 53-85.

Lorrain, D. (2004). Les pilotes invisibles de l'action publique. In P. Lascombes & P. Le Galès (Éds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 163-197). Paris : Presses de Sciences Po.

Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché*. Presses universitaires de France.

Maroy, C. (2021). *L'école québécoise à l'épreuve de la gestion axée sur les résultats. Sociologie de la mise en œuvre d'une politique néo-libérale*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Maroy, C. & Pons, X. (2019). *Accountability Policies in Education: A Comparative and Multilevel Analysis in France and Quebec*. Cham : Springer International Publishing.

- Marx, L. (2020). Que font les écrans aux visites scolaires au musée ? In L. Tessier & A. Saint-Martin (Éds.), *Les dossiers de l'écran. Controverses, paniques morales et usages éducatifs des écrans* (pp. 99-115). Vulaines-sur-Seine : Editions du Croquant.
- Marx, L. & Reverdy, C. (2020). *Travailler en partenariat à l'école*. Dossier de veille de l'IFÉ, 134. Lyon : ENS de Lyon. <http://veille-et-analyses.ens-lyon.fr/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=134&lang=fr>
- Mason, S. (2017). Foreign Language Teacher Attrition and Retention Research: A Meta-analysis. *NECTFL Review*, 80, 47-68.
- Matias, V. & Lemerise, T. (2006). Le partenariat musée-école aux yeux des enseignants du secondaire : Un appui au principe, mais une implication concrète encore hésitante. *Nouveaux cahiers de la recherche en éducation*, 9(1), 57-73.
- Mazeaud, A. (2012). Allocation de l'argent public et budget participatif des lycées : Règles du jeu et pratiques délibératives. *Genèses*, 88, 89-113.
- Mérini, C. (1999). *Le partenariat en formation. De la modélisation à une application*. Paris : L'Harmattan.
- Merle, P. (2003). Les nouveaux règlements intérieurs des établissements scolaires. *Carrefours de l'éducation*, 16, 2-13.
- Merle, P. (2012). Carte scolaire et ségrégation sociale des établissements. Une analyse monographique des collèges rennais. *Espaces et sociétés*, 151, 103-121.
- Meuret, D. (2015). États-Unis : Quelle suite pour « No Child Left Behind » ? *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 69, 27-30.
- Meuret, D. & Lambert, M. (2011). La dégradation de l'équité de l'école française dans les années 2000. *Revue française de pédagogie*, 177, 85-100.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meziani, M., Toledo, R., Dupont, H. & Mayol, S. (2016). Le GÉVA Sco. Entre suivi personnalisé et harmonisation des pratiques évaluatives. *La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, 74, 145-158.
- Mons, N. (2008). Effets comparés de la décentralisation—La déconcentration et l'autonomie. *Éducation et management*, 36, 54-57.
- Mons, N. (2009). Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée. *Revue française de pédagogie*, 169, 99-140.
- Morel, S. (2002). *École, territoires et identités : Les politiques publiques françaises à l'épreuve de l'ethnicité*. Paris : L'Harmattan.

Osborn, M., McNess, E., Broadfoot, P., Pollard, A. & Triggs, P. (2000). *What Teachers Do : Changing Policy and Practice in Primary Education*. London : Continuum.

Ozga, J. (2009). Governing education through data in England : From regulation to self-evaluation. *Journal of education policy*, 24(2), 149-162.

Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C. & Simola, H. (2011). *Fabricating quality in education : Data and governance in Europe*. London : Routledge.

Palier, B. & Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.

Paré, M. & Bélanger, N. (2014). La recherche de l'inclusion scolaire à travers les recours offerts aux familles : Perspective comparative canadienne dans un contexte francophone minoritaire. *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne de Droit et Société*, 29(3), 327-344.

Payet, J.-P. (2017). *École et familles. Une approche sociologique*. Louvain-la-Neuve : De Boeck.

Pelhate, J., Deshayes, F. & Payet, J.-P. (2020). L'inquiétude pour Guillaume. Confrontation et ajustement des registres d'expertises entre acteurs de l'école et institutions partenaires. In Stanislas Morel (Éd.), *L'épreuve de l'autre. Collaborations, cohabitations et disputes interprofessionnelles en éducation* (p. 107-128). Paris : Academia - L'Harmattan.

Perronnet, C. (2018). *La culture scientifique des enfants en milieux populaires : Étude de cas sur la construction sociale du goût, des pratiques et des représentations des sciences*. Thèse de doctorat, ENS de Lyon.

Pesle, M. (2020). Analyse d'un partenariat fragmenté : Enjeux municipaux et centralité gestionnaire dans la politique éducative métropolitaine. *Les Sciences de l'éducation - pour l'ère nouvelle*, 53(2), 69-87.

Pilz, M. (2007). Two countries—one system of vocational education? A comparison of the apprenticeship reform in the commercial sector in Switzerland and Germany. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 37(1), 69-87.

Ravez, C. (2018). *Regards sur la citoyenneté à l'école*. Dossier de veille de l'IFÉ, 125. Lyon : ENS de Lyon. <http://veille-et-analyses.ens-lyon.fr/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=125&lang=fr>

Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System*. New York: Basic Books.

Reverdy, C. (2020). *Écouter les élèves dans les différents espaces scolaires*. Dossier de veille de l'IFÉ, 136. Lyon : ENS de Lyon. <http://veille-et-analyses.ens-lyon.fr/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=136&lang=fr>

Rey, O. (2013). *Décentralisation et politiques éducatives*. Dossier d'actualité Veille et Analyse, 83. Lyon : ENS de Lyon. <http://veille-et-analyses.ens-lyon.fr/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=83&lang=fr>

Robert, B. (2007). Les politiques scolaires de compensation en France et aux États-Unis. Diversité des acceptions et convergence des choix. *Revue internationale de politique comparée*, 14(3), 437-448.

- Rochex, J.-Y. (2011). La politique ZEP en France, laboratoire des politiques d'éducation ? *Revue française de pédagogie. Recherches en éducation*, 177, 5-10.
- Rochex, J.-Y. (2016). Faut-il crier haro sur l'éducation prioritaire ? Analyses et controverses sur une politique incertaine. *Revue française de pédagogie*, 194, 91-108.
- Sabbagh, D. (2003). La remise en cause de l'affirmative action dans l'enseignement supérieur aux États-Unis : Rupture ou faux-semblant ? *Mouvements*, 25, 103-107.
- Sabbagh, D. (2007). La transparence comme obstacle : Les déterminants de l'euphémisation de la « discrimination positive » en France et aux États-Unis. In S. Paugam (Éd.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales* (pp. 585-598). Paris : Presses universitaires de France.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The journal of politics*, 52(2), 510-529.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, 87(2), 334-347.
- Siné, A. (2006). *L'ordre budgétaire*. Paris : Economica.
- Summers, A. P. & Semrud-Clikeman, M. (2000). Implementation of the IDEA by school psychologists: An exploratory study using the theory of Street-Level Bureaucracy. *School Psychology Quarterly*, 15(3), 255-278.
- Tah, J. K. (2020). Shopping for schools: Parents of students with disabilities in the education marketplace in Stockholm. *European Journal of Special Needs Education*, 35(4), 497-512.
- Tardif, M. & Levasseur, L. (2010). *La division du travail éducatif*. Paris : Presses universitaires de France.
- Thelen, K. (2003). Comment les institutions évoluent : Perspectives de l'analyse comparative historique. In *L'Année de la régulation n°7 (2003-2004)* (pp. 13-43). Paris : Presses de Sciences Po.
- van Zanten, A. (2004). *Les politiques d'éducation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Verger, A., Fontdevila, C. & Parcerisa, L. (2019). Reforming governance through policy instruments: How and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40, 1-23.
- Verger, A., Parcerisa, L. & Fontdevila, C. (2018). The growth and spread of large-scale assessments and test-based accountabilities : A political sociology of global education reforms. *Educational Review*, 71(1), 1-26.
- Vincent, G. (1980). *L'École primaire française : Étude sociologique*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.
- Waitoller, F. R. & Super, G. (2017). School choice or the politics of desperation? Black and Latinx parents of students with dis/abilities selecting charter schools in Chicago. *Education Policy Analysis Archives*, 25(55).

Wilkins, A. (2017). Rescaling the local : Multi-academy trusts, private monopoly and statecraft in England. *Journal of Educational Administration and History*, 49(2), 171-185.

Woollven, M. (2014). Expertise réservée, expertise partagée : Les professionnels de la dyslexie en France et au Royaume-Uni. *Carrefours de l'éducation*, 37, 95-109.

Woollven, M. (2021). La genèse de la notion de besoin éducatif particulier. Circulations transnationales et reconfiguration de la norme scolaire. *Agora débats/jeunesses*, 87, 51-64.



le cnam Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

**CENTRE NATIONAL D'ÉTUDE DES SYSTÈMES SCOLAIRES
CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS**

41 rue Gay-Lussac - 75005 PARIS

06 98 51 82 75 - cnesco@lecnam.net

www.cnesco.fr



RÉSEAU CANOPÉ

4 avenue du Futuroscope Téléport 1

CS 80158 86961 FUTUROSCOPE

05 16 01 76 26 / www.reseau-canope.fr



FRANCE ÉDUCATION INTERNATIONAL

1 avenue Léon Journault - 92318 SÈVRES

01 45 07 60 00

www.france-education-international.fr



UNIVERSITÉ DE GENÈVE

FACULTÉ DE PSYCHOLOGIE
ET DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

24 rue du Général Dufour - 1211 GENÈVE 4

+41 (0)22 379 71 11

www.unige.ch

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU CNESCO :



www.cnesco.fr



[Cnesco](#)



[Cnesco](#)



[Cnesco](#)