

GOUVERNANCE ET SYSTEME EDUCATIF : UNE ETUDE DE CAS

Gilles FERREOL

Université de Poitiers (LARESCO-ICOTEM)

Nous souhaiterions, dans cette contribution, nous interroger sur la problématique de la gouvernance scolaire, l'examen de la mise en œuvre et des modalités d'application de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 pouvant servir de support à la réflexion.

UNE OPTIQUE FONCTIONNELLE

La loi 89-486 du 10 juillet 1989, promulguée au Journal officiel de la République française à la date symbolique du 14 juillet, avait été précédée d'une phase de concertation et d'échanges où les parties en présence avaient défendu leurs positions, développé leurs thématiques ou leurs revendications respectives et affiché leurs oppositions ou leur complémentarité.

Les évolutions constatées (des propositions initiales au « produit final »), les réactions aux versions successives d'un texte plusieurs fois amendé, la publication tout à fait exceptionnelle et d'une portée juridique incertaine d'un « rapport annexé » riche d'éléments d'orientation s'inscrivent dans un contexte particulier, marqué par de fortes dissensions syndicales.

Comme l'ont fait observer divers commentateurs, « lorsque le 9 mai 1988, Lionel Jospin prend en charge le ministère de l'Education, il trouve devant lui une situation caractérisée par un certain nombre de données incontournables » (Robert, 1993, p. 171). Trois d'entre elles méritent une attention particulière : le partage des compétences dans le cadre d'un double mouvement de déconcentration et de décentralisation, suite aux lois du 2 mars 1982, du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ; le souci, de la part d'enseignants confrontés de plein fouet à la massification, d'une plus grande cohérence des politiques menées

(en termes de finalités et de valeurs) et d'une revalorisation des statuts et des grades ;

- une crise du recrutement et une stagnation préoccupante des dépenses budgétaires consacrées à l'éducation.

A un niveau plus fondamental, quatre « inflexions » majeures peuvent être mises en évidence (Faberon, 1989 et Ferréol, 2001) :

- la centration sur l'élève et l'individualisation de la formation, ce qui suppose une adaptation aux rythmes d'acquisition de chacun, une aide personnalisée, une redéfinition des contenus, la mise en place de cycles et des droits spécifiques ;

- le rôle primordial dévolu à l'établissement, « lieu de travail et de vie » et non plus simple « bâtiment d'accueil soumis à des contraintes décidées d'en haut » ; l'obligation de résultats, liés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un véritable « projet éducatif », ce qui implique des dotations suffisantes et le développement de la contractualisation ; un recours massif à un partenariat diversifié, sans empiètements et dans le respect réciproque des identités.

Plusieurs registres sont mobilisés : ceux de la demande, du service public, de la décentralisation ou de la coopération (Obin, 1993). Compte tenu de ces facteurs, l'optique « fonctionnelle » est privilégiée, l'objectif étant de « faire évoluer l'existant en l'améliorant » et, à la réflexion, « le texte n'est ni aussi vide que l'on veut bien le dire, ni aussi plein qu'il avait été espéré » : « Il comprend, derrière une construction en titres, un ensemble — assez disparate, il est vrai — de considérations de fond et de solutions très techniques introduites là comme si l'on avait voulu mettre à profit l'intervention législative pour régler telle ou telle question administrative » (Durand-Prinborgne, 1989, p. 432).

Au total, « ce texte joue bien, pour une part, un rôle clarificateur » car il permet d'identifier une politique renouant avec les orientations précédemment imprimées au système éducatif, notamment par Alain Savary, mais, d'un autre côté, « en prétendant procéder par évidence, il ne se met pas en position de déclencher un grand débat d'idées

autour de l'école ni de susciter l'enthousiasme » (Robert, 1993, p. 183).

Si, pour la plupart des observateurs, cette loi, sans prétendre opérer de révolution, est bien un « texte cohérent, contenant des dispositions tout à fait novatrices », sa mise en œuvre s'est révélée plus délicate. Une fois les articles votés, le monde enseignant s'installe dans une sorte d'« acceptation un peu passive », « sans connaître d'effervescence comme à d'autres périodes » et « sans avoir trouvé des points d'ancrage intellectuellement forts, aidant à penser la question du sens de l'école dans la société contemporaine » (ibid.). L'heure est alors à l'ouverture de « chantiers » et à des « plans de modernisation ».

UNE REGULATION COMPLEXE

Quelques constats s'imposent. Tout d'abord, « les politiques les plus justes, les conceptions pédagogiques les mieux adaptées, les programmes les plus intelligents ne sont rien sans les hommes et les femmes qui les mettent en pratique. Rien ne sert d'élaborer de savants plans de réforme si l'on ne commence pas par convaincre de leur valeur ceux qui doivent les appliquer. Ces remarques de bon sens sont tellement évidentes qu'on a un peu honte de les rappeler, et pourtant tout se passe comme si elles étaient oubliées au moment même de la mise en application des dites réformes » (Joutard et Thélot, 1999, p. 241).

Faire évoluer l'Education nationale est, en réalité, une « entreprise à la fois extrêmement simple et extraordinairement difficile » : « Simple quand on découvre le chemin déjà parcouru, insuffisamment connu d'ailleurs, pour répondre à plusieurs défis de notre époque : songeons à la facilité avec laquelle l'école et l'entreprise, contrairement aux idées reçues, ont su dialoguer et mener des actions communes. Particulièrement difficile quand on prend conscience de tous les obstacles psychologiques à surmonter. » Un fait semble en tout cas avéré : « Tout se décide sur le terrain et tout est dans l'exécution » (ibid., p. 191).

En définitive, « le système scolaire a changé bien plus que ne le laisserait croire la caricature de rigidité jacobine souvent brossée. Il a su se diversifier sans éclater, innover sans perdre son unité. Bien sûr, le bilan

des dernières années est loin d'être univoque et l'on ne peut se satisfaire de ce qu'il serait globalement positif car il s'est créé des poches de ségrégation, proches parfois de l'apartheid. De même, si certains des mécanismes structurels créateurs d'inégalités se sont résorbés, d'autres apparaissent et continuent à jouer un rôle essentiel ». S'il y a donc incontestablement des évolutions réussies, « certains changements ne reflètent pas toujours une politique parfaitement lisible, ni un consensus évident, et paraissent découler tantôt des intérêts de telle ou telle catégorie, tantôt d'une adaptation aux modifications du public ». Par ailleurs, « d'autres cheminements auraient pu être suivis : il suffit d'un coup d'œil chez nos voisins pour se convaincre qu'il n'y a pas de relation automatique entre tel ou tel mode d'organisation et tel ou tel résultat chez les élèves ». On l'aura deviné, « on ne peut réformer si l'on ne met pas en débat à la fois les finalités du collège, le pilotage du système et le service des enseignants », mais ce sont là des « questions généralement considérées comme tabou » : « Il faut donc disposer d'une forte légitimité et du consentement des professeurs et de leurs représentants, ce qui est en moins facile » (Dubet et Duru-Bellat, 2000, pp. 137, 165 et 210).

Il a été parfois reproché à la loi d'orientation d'être un texte « timoré » ou « insipide », aux « allures d'inventaire », tournant au « recueil de banalités » et « inapte à provoquer un échange d'idées passionné » (Robert, 1993, p. 174). Il n'empêche que l'optique retenue (« faire évoluer l'existant en l'améliorant ») et les dispositions adoptées ont à bien des égards porté leurs fruits, l'école — à travers une « diversification des excellences » et grâce à une « individualisation des pratiques » — devant œuvrer pour « fournir à l'élève les connaissances, les compétences et les comportements qui lui seront nécessaires pour créer et s'adapter » (Joutard et Thélot, 1999, p. 241).

Si une dynamique a bien été impulsée, des résistances et des torpeurs se sont fait jour, un « toilettage » apparaissant comme souhaitable afin d'« aller plus loin » et d'apporter un « second souffle » (de Peretti, 2000). La tâche s'annonce délicate en raison de « dérives », de « pesanteurs institutionnelles », d'« effets pervers » ou de « facteurs exogènes ». Bien que de nombreuses avancées aient été obtenues, des

blocages subsistent et beaucoup reste à faire, les résultats obtenus — tout en étant certes appréciables — laissant un certain goût d'inachevé et réactivant des controverses. L'examen du dossier IFM (Instituts de formation des maîtres) le confirme : après le tumulte de débuts, nous sommes entrés progressivement dans l'âge de raison, des réajustements étant intervenus et des correctifs apportés (Ferréol, 2002).

Entre ce qui est économiquement rentable, l'idéal du bonheur individuel et la vertu égalitaire citoyenne, il existe de sérieux tiraillements : « On comprendra alors que parfois le système boite mais peut-être après tout en est-il de l'éducation comme de la philosophie : la claudication est sa vertu » (Jolibert, 2001, p. 124).

Tous ces propos, peut-on conclure avec Jean-Yves Rochex, « ne visent pas à entrer dans de faux débats, aussi propices aux outrances pamphlétaires que néfastes à l'intelligence du réel, mais plutôt à réaffirmer qu'il n'existe pas de raccourci, ni de pensée ni d'action, sur la voie de la démocratisation de l'accès au savoir et à la culture » (Rochex, 1999, p. 83).

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

DUBET François et DURU-BELLAT Marie (2000), *L'Hypocrisie scolaire*. Pour un collège enfin démocratique, Paris, Seuil.

DURAND-PRINBORGNE Claude (1989), « Loi d'orientation ou document de synthèse. Réflexions au sujet de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 », *Savoir. Education-formation*, vol. 1, n° 3, juillet-septembre, pp. 421-467.

FABERON Jean-Yves (1989), « La loi d'orientation »